

MEMORIA

ELEVADA AL

GOBIERNO DE S. M.

PRESENTADA AL INICIO DEL AÑO JUDICIAL

POR LA

FISCAL GENERAL DEL ESTADO

EXCMA. SRA. DOÑA DOLORES DELGADO GARCÍA



MADRID, 2021

MEMORIA

Consta de un volumen referido a la actividad del Ministerio Fiscal y un DVD con el estudio estadístico.



Edita: Fiscalía General del Estado. Ministerio de Justicia

NIPO: 056-15-002-7

Depósito legal: M-21547-2018

IMPRESA NACIONAL DE LA AGENCIA ESTATAL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO

ÍNDICE

	<u>Páginas</u>
INTRODUCCIÓN	XIX
CAPÍTULO I	
FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO	1
1. <i>Actividades de la Fiscal General del Estado en el año 2020 ...</i>	1
2. <i>Consejo Fiscal</i>	7
2.1 Composición del Consejo Fiscal	7
2.2 Actuaciones del Consejo Fiscal en 2020	9
2.3 Informes del Consejo Fiscal: proyectos normativos ...	13
2.4 Distinciones de la Orden de San Raimundo de Peñafort	14
3 y 4. <i>Junta de Fiscales de Sala y Junta de Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas</i>	15
5. <i>Inspección Fiscal</i>	16
5.1 La Inspección Fiscal y sus funciones	16
5.2 Medidas organizativas de servicio interno de la Inspección ante la epidemia de Covid-19	19
5.3 Plantilla de la Inspección Fiscal en 2020	21
5.4 Situación y evolución de la plantilla del Ministerio Fiscal en 2020	22
5.5 Concursos de traslado de Fiscales	24
5.6 Actividad inspectora de la Inspección Fiscal en 2020	33
5.7 Actividad gubernativa de la Inspección Fiscal en 2020	36
	VII

5.8	Actividad disciplinaria de la Inspección Fiscal en 2020	38
5.9	Actuación del Fiscal Jefe Inspector en 2020 como miembro del Ministerio Fiscal encargado de velar por el adecuado uso del Fichero de Titularidades Financieras (FTF).....	40
5.10	La gestión del complemento de productividad en 2020	42
6.	<i>Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado</i>	43
6.1	Gobernanza	43
6.2	Relaciones Institucionales	48
6.3	Nuevas tecnologías en la gestión y en la sociedad de la Información	50
6.4	Gestión presupuestaria	55
6.5	Biblioteca, publicaciones, documentación y archivo ...	56
6.6	Gestión de sustituciones	59
7.	<i>Secretaría Técnica</i>	60
7.1	Circulares, Consultas e Instrucciones	62
7.2	Formación inicial	65
7.3	Formación continuada	74
7.4	Preparación de informes de Anteproyectos de Ley para el Consejo Fiscal	84
7.5	Participación en comisiones y grupos de trabajo en representación de la Fiscalía General del Estado ...	85
7.6	La labor de coordinación en materia de sustracción de recién nacidos	88
7.7	Informes de Convenios	92
7.8	Gabinete de Comunicación	93
7.9	Otras actividades	103
8.	<i>Memoria del Delegado de Protección de Datos en 2020</i> ...	106
8.1	Introducción	106
8.2	Exposición sucinta de las actuaciones realizadas en el curso del año 2020	108
8.3	Recomendaciones realizadas por el DPD en materia de comunicación a la opinión pública por parte del Ministerio Fiscal	121
8.4	Actividad de los adjuntos territoriales al Delegado de Protección de Datos	125

CAPÍTULO II

ÓRGANOS CENTRALES DEL MINISTERIO FISCAL	127
1. <i>Fiscalía del Tribunal Supremo</i>	127
1.1 Sección de lo Civil	127
1.2 Sección de lo Penal	143
1.3 Sección de lo Contencioso-Administrativo	168
1.4 Sección de lo Social	184
1.5 Fiscalía Togada de lo Militar	187
2. <i>Fiscalía ante el Tribunal Constitucional</i>	195
2.1 Introducción	195
2.2 Organización de la Fiscalía	199
2.3 Derecho Procesal Constitucional	228
2.4 Resolución de Cuestiones de Inconstitucionalidad y Recursos de Amparo.....	315
3. <i>Fiscalía del Tribunal de Cuentas</i>	432
3.1 Introducción	432
3.2 La Fiscalía del Tribunal de Cuentas	436
3.3 Intervención de la Fiscalía en la actividad fiscalizadora	439
3.4 Relaciones con las Cortes Generales	450
3.5 Ámbito Internacional	451
3.6 La actividad jurisdiccional	453
3.7 La prescripción de la responsabilidad contable derivada del ilícito penal (prejudicialidad)	476
3.8 Continuidad en el ilícito contable	492
3.9 Plazo de caducidad de los procedimientos tramitados contra las formaciones políticas	499
3.10 Resoluciones de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas	505
3.11 Novena Conferencia Conjunta de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa y Latinoamérica ...	509
3.12 Visita de su Majestad el rey a la Sede Principal del Tribunal de Cuentas	511
4. <i>Fiscalía de la Audiencia Nacional</i>	512
4.1 Introducción	512
4.2 Organización y funcionamiento de la Fiscalía: efectos de la pandemia y el estado de alarma en 2020	514
4.3 Estadísticas Generales	520
4.4 Descripción de la actividad de la Fiscalía por Órdenes Jurisdiccionales	528

4.5	Evaluación por áreas. Terrorismo	530
4.6	La actividad de investigación de la criminalidad organizada y socioeconómica	552
4.7	Redes de inmigración clandestina y trata de seres humanos	563
4.8	Delitos contra la Corona, los Altos Organismos de la Nación y la forma de Gobierno	566
4.9	La jurisdicción penal internacional	568
4.10	Menores	569
4.11	Víctimas	574
4.12	Extradiciones y Oedes	576
4.13	Cooperación Internacional	580
4.14	Vigilancia Penitenciaria	598
4.15	Diligencias de Investigación y Preprocesales	601
4.16	Jurisdicciones Contencioso-Administrativa y Social ...	604
4.17	Consideraciones de reformas legislativas para la memoria	611
5.	<i>Fiscalía Especial Antidroga</i>	613
5.1	Introducción	613
5.2	Actividad de la Fiscalía	620
5.3	Actividad procesal de la Fiscalía	622
6.	<i>Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada</i>	646
6.1	Introducción	646
6.2	Incidencias personales y aspectos organizativos ...	648
6.3	Medios materiales e informáticos	652
6.4	Actividad de la Fiscalía	654
6.5	Principales causas en las que interviene la Fiscalía Especial	669
6.6	Actividad de las Unidades de Apoyo y Unidades adscritas	715
6.7	La actuación de la Fiscalía Especial: propuestas de reforma	719

CAPÍTULO III

FISCALES COORDINADORES/AS Y DELEGADOS/AS PARA MATERIAS ESPECÍFICAS	727
1. <i>Violencia de género y violencia doméstica</i>	727
1.1 Reflexiones iniciales	727
1.2 Mujeres víctimas	730

	<u>Páginas</u>
1.3 Hijos de víctimas de violencia de género. Otras víctimas	735
1.4 Instrumentos para la protección de las víctimas ...	735
1.5 Evolución de la criminalidad y actividad del Ministerio Fiscal	738
1.6 Procedimientos civiles	754
1.7 Actuaciones de la Unidad Coordinadora	756
2. <i>Siniestralidad Laboral</i>	759
2.1 Introducción	759
2.2 Evolución de la siniestralidad laboral	764
2.3 Actividad de la Unidad Especializada. Relaciones con las secciones especializadas y Fiscales Delegados. Relaciones con la Inspección de trabajo. Relaciones institucionales	768
2.4 Datos estadísticos. Evolución. Valoración crítica ...	784
2.5 Comparativa gráfica	796
2.6 Propuestas de reforma legislativa. ¿Es necesaria la reforma del art. 314 CP?	797
2.7 Sobre el valor de las actas de infracción que elabora la Inspección de Trabajo. Su importancia para el Ministerio Fiscal en el proceso penal	810
3. <i>Medio Ambiente y Urbanismo</i>	819
3.1 Introducción	819
3.2 Actividades e iniciativas desarrolladas por la Fiscalía de Medio Ambiente y Urbanismo	820
3.3 Campaña de prevención de incendios forestales ...	830
3.4 Áreas recreativas, líneas eléctricas y vertederos ...	835
3.5 Perfil psicosocial del incendiario forestal	836
3.6 Datos estadísticos sobre intervenciones en medio ambiente	837
4. <i>Extranjería</i>	839
4.1 Actividad de los Fiscales especialistas de extranjería en el ámbito de la persecución penal	839
4.2 Expulsión sustitutiva del proceso penal (artículo 57.7 LOEX)	852
4.3 Expulsión judicial de ciudadanos extranjeros condenados a penas de más de un año de prisión (artículo 89 CP)	854
4.4 Medida cautelar de internamiento en CIE	858

	<u>Páginas</u>
4.5	Control de Centros de Internamiento de extranjeros (CIE) 860
4.6	Menores extranjeros no acompañados 869
4.7	Registro Civil 875
5.	<i>Seguridad Vial</i> 878
5.1	Introducción 878
5.2	Actividad del Fiscal de Sala, Fiscales Adscritos y Fiscales Delegados. La potenciación de la red de Fiscales Delegados 879
5.3	Las imprudencias de tráfico y las víctimas de accidentes. El Dictamen 1/2021 sobre la LO 2/2019, de 1 de marzo, tras la STS 421/2020, de 22 de julio. El nuevo delito de abandono del lugar y la elevación de la respuesta penal en los homicidios y lesiones imprudentes 888
5.4	Los controles de velocidad y alcoholemia. La nueva regulación metrológica 892
5.5	Las estadísticas de siniestralidad vial y de procedimientos judiciales. Incidencia de la pandemia por coronavirus en la actividad especializada del Ministerio Fiscal en materia de seguridad vial 897
6.	<i>Menores</i> 920
6.1	Actividad de la Unidad Especializada 920
6.2	Actividad en materia de responsabilidad penal de los menores 924
6.3	Actividad del Ministerio Fiscal en materia de protección jurídica de los menores 946
6.4	Una propuesta de reforma legislativa 953
7.	<i>Cooperación Penal Internacional</i> 956
7.1	Asistencia judicial internacional. Evolución anual ... 956
7.2	Actividad institucional: foros, reuniones y conferencias internacionales 981
7.3	Cooperación al desarrollo. Participación en proyectos internacionales 984
8.	<i>Criminalidad informática</i> 987
8.1	Análisis de las diligencias de investigación y procedimientos judiciales incoados y acusaciones formuladas por el Ministerio Fiscal en 2020 987
8.2	Escritos de acusación del Ministerio Fiscal 1002

	<u>Páginas</u>
8.3	Diligencias de investigación del Ministerio Fiscal ... 1006
8.4	Estructura y funcionamiento del área de especialización 1009
8.5	Relaciones con Fuerzas y cuerpos de Seguridad, otras Instituciones y Organismos públicos y privados 1014
9.	<i>Protección y tutela de las Víctimas en el Proceso Penal</i> 1019
9.1	Actuación de las Fiscalías 1021
9.2	Consejo Asesor de Asistencia a las Víctimas 1042
9.3	Sentencias de interés 1042
10.	<i>Vigilancia Penitenciaria</i> 1042
10.1	Actividad formativa 1042
10.2	Iniciativa para la detección de acumulaciones del art. 988 LECrim objeto de posible revisión 1043
10.3	Asuntos más relevantes en el TS 1044
10.4	La evolución de la población reclusa 1051
10.5	Cuestiones de interés suscitadas por los Fiscales Coordinadores 1055
11.	<i>Delitos Económicos</i> 1062
11.1	Introducción 1062
11.2	Funcionamiento 1063
11.3	Planteamiento general 1064
11.4	Datos estadísticos 1065
11.5	Un asunto de interés 1066
11.6	Resumen de las memorias de las fiscalías territoriales 1070
11.7	Actividad de la Sección 1076
11.8	A modo de cierre 1077
12.	<i>Delitos de odio y contra la discriminación</i> 1077
12.1	Introducción. Impacto de la pandemia covid-19. Consideraciones de carácter general 1077
12.2	Actividad del Fiscal de Sala delegado de delitos de odio y contra la discriminación 1083
12.3	Datos estadísticos y actividad de las delegaciones territoriales 1083
12.4	Jornadas de especialistas y actividades formativas ... 1089
12.5	Acuerdo de Cooperación Interinstitucional 1090
12.6	Doctrina constitucional y jurisprudencial 1091
12.7	Propuestas de reforma legislativa 1093

	<u>Páginas</u>
13. <i>Personas con discapacidad y mayores</i>	1094
13.1 Diligencias preprocesales	1095
13.2 Utilización de medios telemáticos en las entrevistas judiciales referidas a internamientos involuntarios y procedimientos sobre capacidad	1100
13.3 Internamientos psiquiátricos involuntarios	1101
13.4 Tratamientos ambulatorios involuntarios	1104
13.5 Control de tutelas y curatelas tanto en el ámbito personal como patrimonial	1105
13.6 Medios informáticos a disposición de las fiscalías ...	1111
13.7 Accesibilidad	1112
13.8 Sobre el carácter transversal de la discapacidad entre otras especialidades	1113
CAPÍTULO IV	
ÓRGANOS TERRITORIALES DEL MINISTERIO FISCAL	1115
INTRODUCCIÓN	1115
1. <i>Área Penal</i>	1116
1.1 Evolución cuantitativa de los procedimientos pena- les	1117
1.2 Evolución cualitativa de la criminalidad	1160
2. <i>Área Civil</i>	1221
2.1 Cuestiones generales	1221
2.2 Procesos de familia	1125
2.3 Jurisdicción Voluntaria	1231
2.4 Registro Civil	1232
2.5 Derecho concursal	1236
2.6 Protección de consumidores y usuarios	1239
2.7 Procesos de protección de derechos fundamentales ...	1240
2.8 Otras cuestiones de interés	1241
3. <i>Área Contencioso-Administrativa</i>	1244
4. <i>Área Social</i>	1253
4.1 Memorias de las Fiscalías de las Comunidades Au- tónomas y Fiscalías Provinciales	1253
4.2 Recapitulación	1257

CAPÍTULO V

ALGUNAS CUESTIONES DE INTERÉS CON TRATAMIENTO ESPECÍFICO	1259
1. <i>Introducción</i>	1259
2. <i>Violencia de Género</i>	1261
2.1 Actuaciones de la Unidad Coordinadora de Violencia de Género	1263
2.2 Balance de la incidencia de la COVID-19 en la atención a las víctimas de violencia de género	1264
2.3 Incidencia en la violencia sobre las mujeres	1266
2.4 La desescalada	1268
3. <i>Siniestralidad Laboral</i>	1269
3.1 Incidencia de la pandemia en la Unidad de Siniestralidad Laboral	1269
3.2 Incidencia de la pandemia en las diferentes secciones	1272
4. <i>Medio ambiente y Urbanismo</i>	1276
4.1 Disminución de temas ambientales a consecuencia de la Covid-19	1276
4.2 Animales domésticos y fauna. Adopciones, malos tratos e irregularidades observadas al respecto	1276
4.3 Tratamiento de residuos hospitalarios	1277
5. <i>Extranjería</i>	1279
6. <i>Seguridad Vial</i>	1286
6.1 Movilidad sostenible	1286
6.2 El RD 970/2020, de 10 de noviembre	1288
6.3 El estatuto jurídico de los llamados vehículos de movilidad personal (VMP)	1291
7. <i>Menores</i>	1293
7.1 Incidencia en la instrucción de causas	1293
7.2 Incidencia criminológica	1294
7.3 Actuaciones ante los juzgados	1295
7.4 Incidencia en soluciones extrajudiciales y ejecución de medidas	1295
7.5 Valoración de la jurisdicción	1296
8. <i>Cooperación Penal Internacional</i>	1296

	<u>Páginas</u>
9. <i>Criminalidad Informática</i>	1300
10. <i>Vigilancia. Penitenciaria</i>	1312
11. <i>Delitos económicos</i>	1321
12. <i>Delitos de odio y contra la discriminación</i>	1322
13. <i>Área Civil</i>	1323
14. <i>Área Contencioso-Administrativa</i>	1333
15. <i>Área Social</i>	1350

CAPÍTULO VI

PROPUESTAS DE REFORMAS LEGISLATIVAS	1353
1. <i>Propuestas de reforma estatutaria</i>	1353
1.1 Nuevo Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal	1353
1.2 Creación de una Unidad de la FGE experta en la persecución de delitos contra la Administración pú- blica	1356
2. <i>Derecho penal sustantivo</i>	1358
2.1 Tipificación del delito de omisión de perseguir in- fracciones administrativas por las autoridades y funcionarios encargados de su persecución	1358
2.2 Revisión de la actual configuración del elemento sub- jetivo en el delito de prevaricación administrativa ...	1359
2.3 Responsabilidad penal de las personas jurídicas ...	1360
2.4 Admisibilidad de la autoría mediata, inducción, cooperación necesaria y complicidad en los delitos especiales propios	1361
2.5 Registro de los programas de cumplimiento norma- tivo	1362
3. <i>Derecho procesal penal</i>	1363
3.1 Modificación del art. 969.2 LECrim	1363
3.2 Modificación del procedimiento para el enjuicia- miento rápido de determinados delitos. Modifica- ción del art. 795 LECrim: ampliación del ámbito objetivo	1365
3.3 Modificación del art. 963 LECrim e incorporación de un nuevo art. 774 bis LECrim. Desarrollo del principio de oportunidad	1367

	<u>Páginas</u>
3.4 Modificación del art. 730 LECrim. Atribución de valor de prueba preconstituida a la declaración de la víctima en fase de instrucción cuando así lo exijan sus necesidades individualizadas de riesgo/protección	1368
3.5 Modificación del art. 1.2 LOTJ. Reducción del ámbito objetivo de la Ley del Tribunal del Jurado ...	1369
 ANEXOS	
CIRCULARES	
1. <i>Circular 1/2020 sobre los recursos de casación y extraordinario por infracción procesal en el orden jurisdiccional civil</i>	1373
 INSTRUCCIONES	
1. <i>Instrucción 1/2020 sobre criterios de actuación para la solicitud de medidas cautelares en los delitos de allanamiento de morada y usurpación de bienes inmuebles</i>	1451
LIBRO COVID	1471

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN DE LA MEMORIA DE LA FGE 2021 (EJERCICIO 2020)

MAJESTAD

Hoy, nuevamente tengo el profundo honor de presentar como Fiscal General del Estado, la Memoria del Ministerio Fiscal de 2021, en este acto solemne y ante los representantes de algunas de las más altas instituciones del Estado, en la que se da cuenta de la actividad de la institución durante el ejercicio anual del 2020, según prevé el artículo 9 de nuestro Estatuto Orgánico.

Quiero comenzar esta presentación trasladando la reflexión de cómo una sola palabra, Covid-19, ha condicionado y transformado íntegramente la vida de toda nuestra sociedad tal y como la veníamos entendiendo, situación de la que lamentablemente ya hablé en la presentación de la Memoria del año 2020 y que a fecha actual y, pese a la ingente cantidad de medidas adoptadas para hacerle frente, todavía no podemos dar por concluida.

Desde el RD 463/2020, de 14 de marzo por el que se decretó el estado de alarma, consecuencia de la inédita crisis sanitaria que ha afectado globalmente a toda la población a nivel mundial, como así declaró la Organización Mundial de la Salud en su resolución de 11 de marzo, la repercusión que dicha situación ha provocado podemos calificarla como de extraordinaria en todos los sentidos, abriéndose paso el convencimiento social de haber llegado al término de una existencia tal y como la concebíamos, y provocando una cierta sensación de inseguridad y vulnerabilidad ante un enemigo mudo y desconocido hasta este momento. El primer y gran impacto, tanto por su aparición temporal como por su afección a nivel emocional, fue el nivel sanitario. Hacemos nuestro y compartimos el inmenso desconsuelo por el número desorbitado de pérdidas de vidas humanas que el virus se ha

cochado durante este año 2020 y que acaecieron ya no solo de forma sorpresiva sino rodeadas de una situación de soledad que impidió su acompañamiento en este último tramo de la vida, alejadas de la cercanía física de sus seres queridos quienes a su vez se vieron privados del consuelo tan necesario en estos momentos y dejando abierta una sensación un duelo inacabado. No ha dado tregua esta terrible y preocupante situación pues, pese al descenso numérico de las cifras, la continuación de los fallecimientos e infecciones en la segunda y tercera ola de esta crisis son igualmente inasumibles. A lo anterior hemos de sumar este año el grave impacto económico que ha supuesto la crisis sanitaria, que ha afectado a la situación laboral y económica de muchos de los ciudadanos como consecuencia de la paralización de toda actividad no esencial en un primer momento y con una reactivación muy lenta después, y que ha determinado la pérdida del puesto de trabajo en muchos casos y dejado a múltiples familias en una situación de precariedad que solo políticas activas de reactivación del mercado económico y laboral pueden paliar. Junto a lo anterior quisiera referirme a otra gran afección social que, derivada de las anteriores, ya ha empezado a exteriorizarse y cuyo recorrido si bien es incierto, ya es objeto de estudios multidisciplinarios, y me estoy refiriendo a la huella psicológica que esta pandemia está dejando en la sociedad, que afecta a todas las franjas de edad, a todos los grupos sociales y colectivos profesiones y que se concreta en un empeoramiento palpable de la salud emocional general. Solo como ejemplo nos podemos referir a la depresión de muchas personas por las condiciones en que ha tenido lugar el fallecimiento de sus familiares; a la profunda tristeza de nuestros mayores privados de todo contacto físico con sus seres queridos en este tramo tan vulnerable de la vida; a la irritación y frustración de los menores quienes se han encontrado con unas limitaciones vitales imposibles de entender; a la ansiedad generada en los adolescentes que se han visto privados del necesario contacto social preparatorio para la madurez; a la inseguridad del trabajador por la situación económica del país o simplemente la intranquilidad del asintomático ante el riesgo de poder ser el causante de un contagio impensado.

Por otra parte, considero de justicia el recordarnos que esta impenable crisis sanitaria también ha permitido visibilizar grandes valores que tenemos como sociedad, destacando por encima de todos, la solidaridad y vocación de entrega de tantas y tantas personas de nuestro entorno, y añadiría que, si bien dicha entrega desinteresada fue *muy grande* en esos primeros momentos en los que se desconocía casi todo sobre el mortal virus enemigo, después podría calificarse de *gigante*, pues pese al conocimiento cada vez mayor de los riesgos y secuelas

del virus, tuvieron la valentía y fortaleza para sobreponerse al agotamiento personal, a las trabas de la vuelta a la normalidad, a las dificultades de compaginar sus necesidades familiares, a la falta de medios materiales y al aumento del desánimo social, por lo quiero reiterar una vez más el inmenso agradecimiento a todas aquellas personas que, tanto individualmente o como integrantes de asociaciones desinteresadas o de colectivos profesionales esenciales o no, han atendido las diversas necesidades que socialmente fueron apareciendo y que han hecho posible que hoy miremos esperanzados hacia el mañana.

Esta grave situación y sus consecuencias no le han sido ajenas al Ministerio Público, no solo porque al igual que todo colectivo está integrado por personas individualizadas a las que han afectado las terribles consecuencias de esta enfermedad, sino también porque ha reforzado nuestro convencimiento de la necesidad de potenciar la importante función tuitiva que tenemos estatutariamente encomendada, especialmente respecto a los distintos grupos de ciudadanos más vulnerables.

La gravedad de la información que se fue recibiendo determinó que por la Fiscalía General del Estado, tras las oportunas consultas a los órganos sanitarios y resto de operadores jurídicos, se dictase el Decreto de 10 de marzo con las primeras medidas urgentes y extraordinarias con las que los fiscales deberían de hacer frente a esta situación, instando al teletrabajo como forma de continuar prestando, en la medida de lo posible y en las mejores circunstancias dentro de la complejidad de la situación, el servicio público que constituye el fundamento de nuestra función. Esta decisión se vio refrendada cuatro días más tarde con el Real Decreto por el que se acordó el estado de alarma y por el que si bien se suspendieron los plazos procesales y administrativos, se mantuvieron para las actuaciones que se consideraron urgentes en las distintas jurisdicciones, constatándose ya desde el inicio cómo el esfuerzo había que focalizarlo en las personas y colectivos más vulnerables para evitar la agravación de su situación, y así se entendieron como actuaciones urgentes y esenciales todas las relacionadas con la protección de las víctimas de violencia de género y de sus hijos, ampliándose a las víctimas de trata y explotación sexual y a los servicios de atención y asesoramiento jurídico, de instalación y mantenimiento de dispositivos de control de penas y medidas cautelares y a los servicios de acogida, como centros de emergencia, de acogida, pisos tutelados, estableciéndose la necesidad de campañas institucionales para facilitar el acceso de las víctimas a los servicios de asistencia.

Igualmente considero merecido el destacar en esta exposición de nuestro trabajo, cómo los miembros de esta institución han afrontado tan excepcional situación de crisis con un encomiable nivel de esfuerzo y entrega personal y profesional, y ello porque las grandes necesidades, sonoras carencias y lógicas disfunciones que se pusieron de manifiesto ante la ausencia de digitalización generalizada de la carrera y de las que se hacen múltiples menciones en la Memoria, redundaron en una férrea voluntad de superación de las limitaciones para aportar a la sociedad de forma responsable y cercana su trabajo que, si bien invisible y silencioso en muchos casos, es decisivo en la función tuitiva encomendada.

Como se desprende del contenido de la Memoria, por esta Institución se proporcionó una rápida respuesta a los problemas que se han ido planteando, mediante decisiones consultadas y consensuadas entre los encargados de las materias afectadas, implicándose en la resolución de las dificultades toda la estructura orgánica de la carrera, tanto los Fiscales de Sala, como los Fiscales Superiores y los Fiscales Jefes territoriales, así como los Fiscales Jefes a cargo de las Fiscalías y Unidades de ámbito nacional y siendo muy relevante la disposición de los fiscales de las distintas fiscalías territoriales que son los que tienen el contacto real con los problemas y preocupaciones de las personas y constituyen su voz de trasmisión. Muestra de lo anterior es que por la Fiscalía General, y sólo durante el mes de marzo de 2020, se dictaron hasta cuatro Decretos desde la declaración del estado de alarma el día 14 de este mes, con el objetivo de regular y dar soporte a la plantilla sobre necesidades tales como la emergencia sanitaria, la definición de servicios esenciales, sobre la utilización de los medios tecnológicos durante las guardias y otros servicios esenciales, sobre las medidas de seguridad o sobre unificación de actuaciones por parte de las especialidades, textos todos ellos incorporados en un anexo de esta obra al encontrarse recopilados en el libro *La Fiscalía ante el reto de la pandemia Covid-19* en el que se compendia todo el trabajo desarrollado por la Fiscalía General en este año marcado por la crisis sanitaria y en el que están incorporados los once Decretos de la Fiscal General del Estado elaborados para regular la actuación de la carrera fiscal ante la pandemia, teniendo el primero de ellos fecha de 10 de marzo *sobre instrucciones sobre suspensión de actuaciones, uso de medios telemáticos y organización de fiscalías*, hasta el último de fecha 3 de junio, *sobre la reanudación de la actividad judicial y la reincorporación de la plantilla*.

Por su parte los Fiscales de Sala al frente de las distintas especialidades tuvieron una decisiva participación en la resolución de los pro-

blemas que se fueron planteando, elaborando Informes y Notas de servicio dirigidas a los fiscales territoriales encargados de cada materia con la finalidad de unificar los criterios de actuación para proporcionar una respuesta uniforme en todo el territorio nacional, algo que ha tenido especial relevancia en un momento caracterizado por la inseguridad general creada por la desconocida pandemia.

Al ser tan diferentes las circunstancias vividas durante el año 2020, quiero centrar este limitado recorrido por la actividad del Ministerio Fiscal, mayoritariamente en el trabajo relacionado con la incidencia del Covid-19 en las distintas especialidades, apareciendo de forma recurrente su referencia a lo largo de toda esta obra, y que en concreto están recopiladas en su Capítulo V, reservado a temas de especial tratamiento y que como no puede ser de otra forma, este año se refieren a la pandemia.

Siendo manifiesto el carácter transversal de la función tuitiva encomendada al Ministerio Fiscal y que tiene su marco de aplicación en todas las especialidades, hay dos jurisdicciones que en esta anualidad memorial han tenido un relevante protagonismo por la especial conexión de su trabajo con la naturaleza de los intereses afectados con ocasión de la crisis sanitaria, siendo estas la civil y la contencioso administrativa.

Por el **Fiscal de Sala de lo Civil** del Tribunal Supremo se hace una pormenorizada exposición de los conflictos surgidos con los menores que conviven con uno solo de los progenitores, derivados de la inseguridad y desconcierto que se generó en el periodo de confinamiento por la inviabilidad de las visitas del progenitor no custodio y por la situación de cierre de los Puntos de Encuentro. Se relata cómo en los dos primeros meses desde la promulgación del estado de alarma y en el ámbito de familia, la actividad quedó limitada a los servicios esenciales y que solo se despacharon las causas urgentes relativas a situaciones de grave riesgo de menores conforme a lo dispuesto en el artículo 158 del CC. Se expone cómo tras reanudarse los plazos procesales, si bien se dispuso del cauce introducido por el RD 16/2020 *de medidas procesales y organizativas para hacer frente al Covid-19 en el ámbito de la Administración de Justicia*, para aplicar un procedimiento especial y sumario en materia de familia que permitía la resolución tras una vista de las pretensiones para el restablecimiento del equilibrio en el régimen de visitas así como las relativas a la revisión de las medidas definitivas por variación sustancial de las circunstancias económicas, como en la práctica este cauce procedimental ha sido utilizado en muy escasas ocasiones, habiéndose logrado en la mayoría de los supuestos que las partes llegaran a un acuerdo en el sistema de com-

pensación en cuanto a las visitas, atendiendo siempre al interés superior del menor y no a la compensación aritmética en sentido estricto. De igual manera se relata cómo este procedimiento no resultó efectivo respecto a la pretensión de modificación de las medidas económicas por cambio de las circunstancias que fueron llegando por la paralización de la actividad económica del país y ello fundamentalmente porque la jurisprudencia del TS en este extremo es constante en exigir que el cambio de las condiciones sea duradero, lo que no se podía justificar al no haber transcurrido el tiempo suficiente y porque la naturaleza de dicha pretensión exige una acreditación y valoración documental poco compatible con una vista. También se recoge en la Memoria cómo ha afectado la suspensión de los plazos a la actividad del registro civil, la cual ha quedado limitada exclusivamente a la inscripción de nacimientos y defunciones, actividad esta última que se ha visto vio tristemente incrementada como consecuencia de la crisis sanitaria. En relación a este último extremo, la Fiscal de Sala encargada de la **Unidad de Protección de Personas con Discapacidad y Mayores**, se pone de relieve como el Ministerio Público en su función de protección y garantía de los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad ha alcanzado una especial intensidad en el año 2020, y ha estado orientado al seguimiento de la situación de los centros residenciales y sociosanitarios de las personas mayores y con discapacidad, al haberse detectado la alta mortalidad de las personas mayores ya en los primeros meses de la pandemia. También por el **Fiscal de Sala de lo Contencioso de la Fiscalía del Tribunal Supremo** se reseña la importante labor realizada por los fiscales en relación a la gestión de la pandemia en las residencias de mayores y lo delicado de la posición en relación con medidas restrictivas del derecho de circulación y de la libertad deambulatoria de los residentes, refiriéndose a la elaboración conjunta de una nota realizada por los Fiscales de Sala de lo Contencioso administrativo, de lo Civil y de Protección de las Personas con Discapacidad y Mayores con ocasión de la negativa a vacunarse de un residente internado en una residencia de mayores, en la se traslada que en tanto la ley no establezca la obligación de vacunación no pueden invocarse razones genéricas de salud pública o específicamente basadas en la especial vulnerabilidad de determinados grupos o de quienes se integren en ellos, puesto que dichas razones no han sido acogidas en el marco del artículo 43.2 de CE para establecer la excepción al carácter no obligatorio de la vacunación y por tanto a la libertad de decisión individual de la persona para prestar su consentimiento, sin perjuicio de que los conflictos relacionados con la capacidad son objeto de la jurisdicción civil con

arreglo a la Ley de Autonomía del Paciente o a la normativa de necesidad de complementación o representación para la prestación del consentimiento.

El Fiscal de Sala de lo Contencioso explica como la incidencia en esta jurisdicción obedece tanto a la materia como a la dimensión jurídica de casi todo lo acontecido a partir de la aparición de los primeros contagios, tanto por la afectación de derechos fundamentales de las medidas que se han ido adoptando como por el número de destinatarios de las mismas, habiéndose incrementado de forma muy importante la litigiosidad con la pandemia y sobre todo con la autorización judicial de medidas sanitarias afectantes a derechos fundamentales, tanto en los casos de medidas adoptadas respecto a supuestos individuales como de las que tuvieron por objeto a grupos indeterminados de personas. Se detalla el tracto cronológico de la intervención de los fiscales en todo el iter de lo acontecido, de imposible síntesis dado el volumen de asuntos a los que hubieron de hacer frente, y que tenía el marco competencial del juez de lo contencioso en el artículo 8.6 de LJCA en el que se le atribuye la competencia para la autorización o ratificación judicial de las medidas que las autoridades sanitarias consideren urgentes y necesarias para la salud pública o impliquen privación o restricción de la libertad u otros derechos fundamentales. Relata la Memoria como la litigiosidad afectó de forma generalizada a toda la actividad pandémica, habiéndose impugnado desde la cobertura jurídica de la declaración del estado de alarma, hasta las diferentes medidas adoptadas para luchar contra la crisis sanitaria, explicando como al ser distintas las autoridades de las que emanaban las respectivas órdenes, ello dio lugar a resoluciones de órganos judiciales diferentes, lo que provocó no pocos momentos de inseguridad jurídica. Se hace un recorrido expositivo de las discrepancias centradas en el ámbito objetivo de encaje del confinamiento domiciliario por la intensidad de sus efectos sobre la libertad de circulación y por su afectación colateral de otros derechos fundamentales como el de reunión y manifestación y la libertad de culto, pasando por las cuestiones sobre la competencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo por quien se asumió la misma respecto a las resoluciones dictadas por los Ministros en función delegada del Gobierno en el desarrollo RD 643/2020, haciéndose mención expresa al pronunciamiento en el Auto 40/2020 del TC por que se inadmitió un recurso de amparo en relación con el derecho de reunión, en el que hace consideraciones de la salud pública a los efectos del orden público del 21.2 de la CE como factor de limitación del ejercicio de este derecho, hasta las resoluciones dictada ya en el proceso de desescalada por los TSJ

de las distintas CCAA que supuso un aumento de inseguridad jurídica, sin que cesara la disparidad de resoluciones judiciales tras la ley 3/2020 de 18 de septiembre que alteraba el régimen competencial de autorización y ratificación judicial de medidas sanitarias, distinguiendo entre las medidas con destinatario individual o colectivo, quedando la competencia en los juzgados de lo contencioso en el primer caso, en la Audiencia Nacional o los Tribunales Superiores de Justicia en el segundo, según que la autoridad de la que procediera la medida fuera nacional o territorial, lo que ha obligado en todo caso a proporcionar una respuesta jurídica basada en la comunicación, colaboración e intercambio de información entre la red de fiscales especialistas.

El Fiscal de Sala **de lo Social** del Tribunal Supremo destaca en su Memoria cómo el Decreto 463/2020 por el que se declaró el estado de alarma exceptuó de la suspensión de los términos y plazos en el marco de esta jurisdicción a los procedimientos de conflictos colectivos y los de tutela de los derechos fundamentales y libertades públicas regulados en la LRJS, señalando el importante número de escritos por el procedimiento de derechos fundamentales en los que se interesaba la adopción de medidas cautelarísimas ante la infracción de la normativa de prevención de riesgos laborales afectantes a la salud, fundamentalmente de colectivos de sanitarios y miembros de las fuerzas públicas, en los que se solicitaban los medios de protección necesarios para trabajar durante la pandemia. La variedad de supuestos tanto de la parte demandada como del personal afectado y de las causas alegadas motivó que por el Fiscal de Sala se trasladara a las fiscalías territoriales una serie de criterios para dar uniformidad a la respuesta del Ministerio Público en materias igualmente variadas como de competencia social o contencioso administrativa en función del personal afectado, órgano competente y procedimiento adecuado, sin que fuera posible la uniformidad en cuanto al fondo por la extensión de la casuística, lo que se ha acompañado con la variedad de respuestas judiciales, si bien apuntado cómo, una vez analizado el fondo, se tiende a la estimación de las demandas por entender que no se adoptaron todas las medidas de seguridad tendentes a la protección del personal de riesgo al Covid-19. Se menciona también cómo el incremento de despidos procedentes del sector de servicios, por los despidos colectivos efectuados en las actividades cíclicas al no poder realizarse al igual que los ERTES, no han ocasionado impacto en la labor de las fiscalías territoriales al no ser parte en los mismos, si bien en un futuro próximo y según se vayan recurriendo, si repercutirá en la Sección de lo Social del TS donde somos parte, habiéndose despachado durante

el 2020 por la Sección, tres ERTES por fuerza mayor derivados de la pandemia.

En el orden penal, la defensa de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley atribuida constitucionalmente al Ministerio Fiscal, con pleno sometimiento a los principios de imparcialidad y legalidad conforme al artículo 124.2 de la CE, se ha visto reforzada con la sucesiva especialización que viene trasformando y modernizando esta institución desde la última década del siglo xx, y que ha facilitado el desarrollo del trabajo en determinados ámbitos en los que se hacía necesaria una profundización en su estudio y tratamiento que nos permitiera cumplir con mayor formación y eficacia nuestras funciones.

Es por ello que en los distintos capítulos de la Memoria se refleja la actividad de cada una de estas especialidades en las que se da cuenta no solo de los datos estadísticos de la evolución delictiva anual, sino de las singularidades y especiales necesidades de cada materia, lo que permite tener un conocimiento más completo del trabajo del Ministerio Fiscal. Si bien todos los años encontramos referencias al buen hacer de los compañeros, en este memorial constituye un dato destacado muy especialmente en todas las secciones de las distintas fiscalías, el elevado nivel humano y profesional de sus miembros concretado en el gran esfuerzo de los fiscales por superar las limitaciones y obstáculos a los que han tenido que hacer frente en el día a día, lo que no es sino la exteriorización de la vocación de servicio público de esta institución. Como ya referí con anterioridad y ante lo extraordinario de lo acaecido este año, las Unidades especializadas han integrado en sus exposiciones una especial referencia a la incidencia del Covid-19, sobre la que me centraré someramente sin dejar de recordar que esto solo constituye una parte del ingente trabajo desarrollado por el Ministerio Público.

En relación a las víctimas ha habido un cambio de jurisprudencia que ha tenido una gran acogida en las fiscalías. La STS 389/20 de 10 de julio en la que la Sala de lo Penal de Tribunal Supremo en Pleno declara que no recobra el derecho de dispensa quien ha sido víctima y denunciante y ha ostentado la acusación particular aunque después cese en dicha posición, esgrimiendo pormenorizadamente los motivos de dicho cambio que en síntesis se basan en que al encontrarse el fundamento de la dispensa en la opción, derivada de la relación familiar, de la resolución del conflicto por parte de la víctima extraprocesalmente, si la víctima ha denunciado y se ha constituido en acusación particular ha renunciado a su facultad de solución extraprocesal y por tanto a la de dispensa, pues lo contrario conduciría a una disponibili-

dad ilimitada de cambio de estatus procesal a expensas de su exclusiva voluntad, lo que no es admisible, evitándose con ello el que la víctima pueda ser coaccionada para omitir o variar su testimonio, encontrándose así la auténtica protección de aquella. Esta sentencia ha sido acogida muy positivamente por la Unidad especializada de Violencia sobre la Mujer desde donde se venía reiterando la problemática respecto a la desprotección en la que se quedaban las mujeres cuando estas se acogían a la dispensa prevista en el artículo 416 de la LECrim, que abocaba al archivo del procedimiento o la sentencia absolutoria según el momento en el que se ejerciera dicha facultad, aun cuando se entiende que todavía es pronto para valorar su incidencia efectiva.

La Fiscal de Sala de la Unidad de Violencia sobre la Mujer insiste que queda mucho camino y esfuerzo por realizar pues persiste esta forma de violencia que se erige como auténtica lacra social que hace que la pretendida igualdad de género todavía está lejos de ser una realidad y ello pese al avance que supuso la Ley Orgánica 1/2004 de Protección Integral contra la Violencia de Género y la Ley Orgánica 3/2007 para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, lo que demuestra el hecho de que en este año han sido 47 las mujeres asesinadas por su pareja o ex pareja, de las cuales solo 7 habían denunciado los hechos. Si bien es cierto que ha habido una disminución de denuncias conforme a los datos proporcionados por el Observatorio de Violencia doméstica y de género del CGPJ, que refleja un número de 150.785 frente a las 168.057, es fácil imaginar la influencia en estos datos del periodo de confinamiento estricto, que permite visualizar cómo la situación de convivencia forzosa y absoluta y demás limitaciones concurrentes este año 2020 ha podido afectar a las mujeres víctimas de violencia machista, con aumento de la incidencia en las mismas de la vinculación afectiva que las liga con sus agresores y que les hace ser más vulnerables reforzando su tendencia natural a minimizar los riesgos que corren en tal situación y cómo las manifestaciones de dominación han podido ejercerse impunemente en el ámbito más estricto de la intimidad domiciliaria. Se reconoce un descenso en la violencia física, lo que puede responder al hecho de no ser necesario recurrir a ella al proporcionar la situación de crisis el pleno control sobre la mujer, pero sí ha aumentado la violencia psicológica. El importante papel realizado por las Oficinas de Asistencia a las Víctimas es destacado por las fiscalías, resaltando el carácter proactivo de los profesionales que las integran, extendiendo su actuación a la información general sobre el proceso y sus distintas fases, la asistencia y soporte psicológico especializados la preparación y acompañamiento al juicio.

No puede dejar de mencionarse la importancia que en estas víctimas se ejerce a través de la violencia vicaria, aquella ejercida por el maltratador utilizando a los hijos como instrumento para causar el máximo daño imaginable a la mujer, teniendo en mente lo ocurrido en abril del presente año en Tenerife, en el que el progenitor secuestró y dio muerte a sus dos hijas menores con el único y evidente objetivo de causar a su ex mujer un daño de imposible recuperación, por el hecho de no aceptar la separación.

En relación con esto último, la Fiscal de Sala ya en su exposición señala la necesidad de materializar las previsiones de la Instrucción 4/2019 de la Secretaría de Estado y Seguridad relativas a que la Valoración Policial del riesgo incluya la de los menores en situación de vulnerabilidad y/o riesgo, incluyendo la recomendación a la autoridad judicial o fiscal de la práctica de una valoración forense adicional siendo imprescindible para ello el aumento de estas unidades de valoración y dotarlas de personal suficiente.

Por lo que se refiere a la **Unidad de Siniestralidad Laboral**, en la misma se pone el acento en la doble función que tiene encomendada, por una parte su actuación legal y constitucional en el proceso por parte del Ministerio Público y de otra, su trascendente actuación en defensa de los derechos de los trabajadores cuando son víctimas de siniestralidad laboral, algo que cobra especial relevancia en momentos de crisis económica y social como la actual que hace que su vulnerabilidad revista mayor importancia ante la precariedad laboral en un mercado donde existe una tensión entre los derechos de toda sociedad democrática a un orden económico y social justo en el que se promuevan las condiciones laborales para el progreso social y económico, y el reto de la globalización y competencia en el mercado que hace necesario la especial protección del trabajador. Se detallan por el Fiscal de Sala las diligencias de investigación fiscal y judicial realizadas en algunas fiscalías con ocasión de la insuficiencia o ausencia de las medidas de seguridad de los trabajadores en las condiciones de crisis sanitaria vivida, así como al estudio realizado por la Unidad en relación a las distintas denuncias y querellas presentadas en el Tribunal Supremo contra diferentes miembros del Gobierno por la comisión de delitos contra los trabajadores (artículo 316 y 317 del CP) por decisiones adoptadas durante la crisis sanitaria, y los posibles resultados imprudentes derivados de los mismos, de los que se elevó el oportuno informe. Con excepción de los derechos de los trabajadores recogidos en las normas laborales y que tienen su cauce con sus normas sustantivas y procesales en la jurisdicción laboral, se plantea por el Fiscal de Sala, la posibilidad de que se asuma por la especialidad el cono-

cimiento de todos los tipos penales que protegen el bien jurídico relativo los derechos de los trabajadores, lo que permitiría la perspectiva integral de esta materia ejerciendo las acciones penales y civiles cuando proceda, en plena coordinación con la jurisdicción social cuando la salud del trabajador sea la pretensión principal en la misma, como sucede en los casos de accidentes de trabajo o enfermedad profesional.

Se refiere también a la tarea encomendada al Fiscal de Sala como Presidente de la Comisión Institucional de Prevención de Riesgos Laborales de la Carrera Fiscal, siendo necesario que los integrantes de la carrera tengan un Servicio propio de prevención de riesgos laborales así como la evaluación de los riesgos que supone su trabajo y la determinación de las cargas del mismo, trabajando para lograr un convenio entre el Ministerio de Justicia y la FGE que determine las obligaciones a asumir y las que corresponden a las CCAA con competencias transferidas en materia de Administración de Justicia.

Por la Unidad de Medio Ambiente y Urbanismo se facilita un pormenorizado estudio de las incidencias, las variables climatológicas, causas y resultados lesivos y/o dañosos de los incendios forestales, así como de la investigación sobre el perfil psicosocial del incendiario forestal, proyecto iniciado por esa Fiscalía de Sala en el año 2007 y liderado por un equipo científico integrado por miembros de la Sección de Análisis del comportamiento Delictivo de la Unidad Técnica de la Policía Judicial de la Guardia Civil y las Universidades Autónomas de Madrid y de Barcelona, destacándose como la superficie afectada por incendios en el año 2020, se sitúa por debajo de la media del decenio 2010-2019.

El carácter proactivo de esta Unidad se puso de manifiesto en relación a la situación creada con el estado de alarma, que si bien limitó la movilidad de las personas, permitía el paseo de acompañamiento de los animales domésticos, que determinó que por la Fiscalía de Sala se hiciera un seguimiento de control de esta situación en prevención de un posible aumento de las adopciones de mascotas con el objetivo de posibilitar al adoptante la salida domiciliaria y que pudiera traer consigo un aumento posterior de abandonos de estos animales, lo que afortunadamente no se ha visto reflejado en los datos proporcionados al efecto por las fiscalías de la especialidad.

En relación con el trabajo de la **Unidad especializada de Extranjería** expone con rigor la evolución anual de las distintas materias de su competencia, resaltando cómo la declaración del estado de alarma, que conllevó el cierre total o parcial de fronteras y que ha limitado en gran medida la llegada de ciudadanos extranjeros, afectando no solo a los fines turísticos sino a la migración regular por motivos laborales,

profesionales o académicos, no ha impedido pese al riesgo sanitario existente detener la llegada de multitud de personas, mayoritariamente del continente africano, procedentes de zonas de extrema pobreza, o de conflictos bélicos o desplazados por razones de discriminación o simplemente de reagrupación familiar, quienes han arriesgado sus vidas y las de sus hijos en travesías marítimas peligrosas y muchas veces mortales para llegar a nuestras costas. Proporciona la memoria el dato numérico de 40.385 inmigrantes durante el año 2020 según información la UCRF, haciéndolo en embarcaciones de diversos tipos procedentes de África, lo que debido a las circunstancias ha ocasionado importantes problemas logísticos en los Centros de Internamiento. En relación a las expulsiones de los extranjeros, tanto judiciales como administrativas y en relación con el internamiento cautelar de los mismos, los efectos de la crisis sanitaria han sido muy acuciados, habiendo sido imposible su ejecución durante el confinamiento estricto y muy dificultoso posteriormente, en función de las medidas adoptadas por los diferentes países respecto al cierre total o parcial de sus fronteras, por lo que se optó por no informar favorablemente a la privación cautelar de libertad salvo que hubiera constancia por la autoridad gubernativa de la viabilidad del retorno a su país de origen acordado o por adoptar.

También se detalla en esta Memoria en relación con los delitos con fines de explotación cómo se ha visto impedida la efectiva explotación laboral de muchos sectores económicos como efecto directo del cese toda actividad económica no esencial decretado ante la pandemia, impidiendo de igual forma la explotación sexual por el cierre de los clubes de alterne. Ahora bien, la explotación sexual en la vía pública, dadas las limitaciones del confinamiento y toque de queda posterior se ha visto desplazada hacia domicilios particulares, concurriendo con un aumento de la explotación *on line* (pornografía de contacto individualizado), lo que ha constituido un problema para la detección e identificación de las víctimas, agravándose la situación de algunas de ellas que habrían sido abandonadas a su suerte por los proxenetas sin recursos para subsistir. En un intento de paliar esta situación por la Unidad se ha reforzado el flujo de información entre ONG, Policía Nacional y Guardia Civil especializadas, en aras a maximizar las posibilidades de detección, identificación y ayuda a las víctimas de esta lacra social.

Por su parte la **Unidad de Seguridad Vial** señala cómo habiendo comenzado el año con cifras poco alentadoras, superiores a las de la anualidad anterior, a partir del estado de alarma se produjo un descenso drástico en un 57% de la siniestralidad de accidentes mortales,

aportando como dato proporcionado por el Observatorio de Víctimas que a fecha 8 de abril, la mitad de los fallecidos conducía vehículos de más de 3.500 kilos, tratándose de vehículos no afectados por el confinamiento, y como a fecha 9 de mayo ya se había duplicado los accidentes de este tipo de camiones, habiendo aumentado el porcentaje de los producidos en autopistas y autovías. Señala la memoria cómo ciertos estudios (RACE; FESVIAL; Universidad de Zaragoza) han apuntado la influencia que en la circulación vial ha podido tener lo vivido en el excepcional estado de alarma, al haber generado situaciones de estrés, ansiedad, trastornos de sueño, frustración y agresividad, y cómo estas circunstancias pueden afectar a las maniobras, a la atención y a la concentración necesaria para una circulación segura. Tras un pormenorizado análisis de la evolución de la circulación durante este año se concluye que a pesar de que los flujos de circulación han sido notoriamente inferiores a los existentes antes de la pandemia, las cifras de siniestralidad continúan siendo desproporcionadas en relación con ellos, con el riesgo de volver al repunte que previamente a la pandemia existía.

En la Memoria se hace un estudio pormenorizado del Proyecto de Reforma de la Ley de Seguridad Vial y el RD 970/2020 de 10 de noviembre por el que se modifica el Reglamento General de Circulación, sobre el nuevo límite genérico de velocidad urbano en 30 km/h, incidiendo en cómo las políticas de movilidad y seguridad vial que desarrollan las administraciones locales evidencian la íntima conexión entre seguridad vial y movilidad sostenible debiendo trasladarse dicha interconexión a las reformas legislativas.

El contenido de la Memoria de **la Unidad Especializada de Menores** siempre tiene un especial interés dado que su actuación proporciona la información de los dos ámbitos de actuación -reforma y protección- que permite tener una visión global de la evolución este segmento poblacional. Se destaca este año el comportamiento que se califica de *ejemplar* de los menores internos en centros de reforma durante el confinamiento, pese a que estuvieron privados de salidas, tanto en régimen cerrado como semiabierto, paliándose mediante el abono de estos días y el adelanto de su conversión en libertades vigiladas. La promesa de tales beneficios como se propugnó desde la Unidad contribuyó al buen comportamiento y responsabilidad de los internos durante este difícil periodo temporal, siendo puntuales y aislados los incidentes, si bien hubo mayor problemática por la fuga de menores de los centros de protección y de sus domicilios particulares. La Memoria relata cómo pese a las limitaciones han seguido cumpliéndose las mediaciones, aun cuando una buena parte de las repara-

ciones extrajudiciales no pudieron llevarse a efecto o hubieron de ser suspendidas durante el confinamiento estricto, reanudándose con posterioridad o dándose por cumplidas. Igualmente realiza una importante reflexión sobre los esfuerzos telemáticos realizados durante las limitaciones vividas y a la necesidad de mejoras pero resaltando que por la naturaleza y especiales circunstancias que caracterizan la jurisdicción de menores, nada sustituye con ventaja a la instrucción con presencia física de todos los intervinientes, a la intermediación en la práctica de las diligencias con posibilidad de explorar la disposición de llegar a acuerdos o soluciones extraprocesales al ser esto consustancial a dicha jurisdicción.

Es la **Unidad de Cooperación Internacional** la que analiza más positivamente la incorporación del uso generalizado de los medios tecnológicos que ha impuesto la crisis sanitaria, haciendo constar que, pese a las dificultades experimentadas por las limitaciones deambulatorias, el resultado no ha sido especialmente negativo en la tramitación y ejecución de solicitudes de auxilio internacional, lo que ha servido como oportunidad para incorporar nuevos trámites al ámbito digital y extender el uso por los fiscales de esta especialidad de los instrumentos de trabajo electrónicos a distancia. Se resalta cómo las organizaciones internacionales han estado atentas a la problemática que la pandemia ha provocado en este área y tanto la UE a través de Eurojust como en el ámbito iberoamericano a través de AIAMP han recopilado informaciones sobre experiencias, dificultades y soluciones que las administraciones de justicia de los distintos países han vivido y aportado con el fin de mantener una práctica razonable de asistencia internacional, incluidos los problemas provocados con los cierres de fronteras y limitaciones de movimientos en los traslados de personas privadas de libertad, que abarca tanto a las órdenes europeas de detención y las extradiciones, como el traslado de condenados, con los que la Unidad ha ido elaborando informes para unificar y coordinar los criterios de actuación. Se reseña igualmente que el esfuerzo de adaptación a las nuevas tecnologías también se ha traducido en la posibilidad de estar presente en distintos foros internacionales a través de formatos digitales, afirmando sin ambages que la facilidad del formato virtual ha aumentado el número de actividades internacionales con presencia de la Fiscalía española.

Por su parte, y desde otra perspectiva distinta a la anterior, la **Unidad de Criminalidad Informática** hace una pormenorizada y reflexiva exposición sobre cómo uno de los efectos más claros de la pandemia extensivo a la mayor parte de los ciudadanos lo constituye el uso generalizado de las tecnologías de la información y la comunica-

ción (TIC). Las medidas de aislamiento internacionalmente impuestas y asumidas, han intensificado el nivel de acceso y penetración de la tecnología en los hábitos no solo profesionales sino también en todo tipo de actividades personales y sociales, lo que ha obligado a los poderes públicos de todo el mundo a promover medidas que mejoren la protección de los riesgos derivados del uso irregular del ciberespacio. La tendencia alcista que se venía detectando en anualidades anteriores en relación a la tipología delictiva relacionada con las TIC, se ha mantenido como consecuencia de las impensables circunstancias vividas durante la crisis sanitaria, refiriendo como ejemplo más claro y grave de esta progresión las conductas que atentan contra la libertad e indemnidad sexual de las y los menores y en concreto, el acoso *on line* a menores con fines de carácter sexual y para la elaboración y distribución de material pornográfico. Señala cómo la utilización masiva, permanente y generalizada por menores de estas herramientas para todo tipo de actividades, incluidas las escolares, unido a la intrínseca vulnerabilidad derivada de su edad, acrecienta sustancialmente su situación de riesgo en las redes, lo que afecta indudablemente a su futuro desarrollo y evolución por las acciones ilícitas realizadas por depredadores sexuales. Así, los datos obtenidos y facilitados a la Unidad por el Departamento de Delitos Telemáticos de la Guardia Civil, los reportes del NCMEC (Centro Nacional para la desaparición de menores desaparecidos y explotados) dirigidos a España, se incrementaron diariamente tras la declaración del estado de alarma en un 449% -de 105 reportes diarios a 578- ascendiendo dicho índice al 730% con ocasión del confinamiento más intenso, existiendo la misma progresión en la detección de las otras vías habituales de descarga e intercambio de pornografía infantil a través de redes P2P y en las conexiones a la red TOR con idéntico objetivo. La gravedad del problema, que viene dado por la vulnerabilidad de la víctima y la afección que en la misma tiene estos comportamientos delictivos, ya ha llamado la atención tanto los organismos especializados de nuestro país como las instituciones internacionales, citando como ejemplo la Comunicación que la Comisión Europea remitió el 24 de julio de 2020 al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones acerca de la necesidad de elaborar una estrategia en la UE para hacer posible una lucha más eficaz contra el abuso sexual de los menores. Según dicho informe la UE se ha convertido en el mayor centro de actividad relacionada con la pornografía infantil ofreciendo el inasumible dato de que en Europa, uno de cada cinco niños, es víctima de alguna forma de violencia sexual ya sea en el entorno virtual o físico, lo que está directamente relacio-

nado con las dificultades de investigación, dados los mecanismos de encriptación para garantizar el secreto de las comunicaciones utilizados por los delincuentes. En esta línea de preocupación se hace la propuesta europea de creación de un Centro contra la explotación sexual de los menores, en el que ya se está trabajando, y respecto a los que esta Unidad ha realizado algunas aportaciones.

Se alude en la Memoria a como las estafas y defraudaciones en sus múltiples y variadas modalidades siguen siendo los tipos delictivos más recurrentes cuantitativamente, poniéndose de relieve cómo los modelos defraudatorios se han ido adaptando a las peculiaridades de la situación vivida, existiendo múltiples defraudaciones realizadas aprovechando las necesidades y la inseguridad ciudadana con todo lo relacionado con el Covid-19, ya sea articulando los engaños para obtener el desplazamiento patrimonial mediante la oferta en web, plataformas de correo electrónico o cuentas de redes sociales para obtener productos o servicios necesarios durante el confinamiento estricto o relativos a productos para prevenir o curar la enfermedad que no se obtuvieron porque no existían. La adaptación de la dinámica criminal a las circunstancias derivadas de la pandemia es claramente perceptible en referencia a los fraudes relacionados con la banca *on line* en los que se combina el engaño con manipulaciones realizadas sobre sistemas de información para lograr los fines ilícitos pretendidos.

Hace la Fiscal Coordinadora una importante reflexión en la que expresa su gran preocupación por la incidencia que en los derechos y libertades de los ciudadanos, particularmente en la libertad de expresión e información, cuyo reconocimiento y ejercicio son esenciales en la formación y mantenimiento de una opinión libre, puede tener la utilización de los sistemas informáticos dadas las posibilidades que ofrecen para difundir información no contrastada sobre cualquier hecho, ya sea relativo a ofrecer soluciones o respuestas contra la infección del virus aprovechando la inseguridad derivada de la situación que se vivía, o relacionado con asuntos sociales, políticos o económicos que pueda lesionar el honor, intimidar o imagen de una persona, o promover al odio, discriminación o violencia contra determinados colectivos, o socavar los valores propios de nuestro sistema democrático.

La situación de incertidumbre creada con ocasión de la pandemia y el uso masivo de las TIC y la difusión de comentarios inveraces, también se ha hecho eco la Comisión Europea, quien en junio de 2020 dirigió una comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones para llamar la atención sobre la desinformación acerca de la Covid-19 y las graves consecuencias que de ello podría derivar para las personas más

vulnerables, tanto para su salud como su seguridad, así como para la pervivencia de los valores democráticos de los Estados de la UE y la credibilidad en sus autoridades e instituciones.

Por el Fiscal de Sala Delegado de **Vigilancia Penitenciaria** se transcriben en su Memoria las Notas de Servicio dictadas con ocasión de la crisis sanitaria y dirigidas a los fiscales de la especialidad, a fin de dar una respuesta eficaz y uniforme a las situaciones que se plantearon, realizándose la primera con ocasión del Decreto de la FGE de 10 de marzo, quedando suspendidas temporalmente las visitas e inspecciones presenciales de los fiscales a los Centros Penitenciarios, remitiéndose a la utilización de los medios telemáticos para contactar con los responsables de dichos centros así como para que los internos trasladaran sus quejas o peticiones, sin excluir la recepción de las mismas documentalmente, remitidas vía electrónica por el centro, habiendo funcionado correctamente el servicio de forma virtual pudiendo atender sus distintos cometidos. Igualmente se dio instrucciones a los fiscales para dar solución a aquellos casos en los que el Plan de Ejecución de los trabajos en beneficio de la comunidad se hubiere iniciado y viniera funcionando satisfactoriamente sin incumplimiento ni incidencia negativa por parte del interno, cuando el mismo hubo que ser suspendido o paralizado por la situación de emergencia sanitaria, considerándose dicha situación como causa de fuerza mayor, informándose a favor de dar por cumplidas el resto de las jornadas de trabajo coincidente con el plazo de suspensión cuando concurrieran aquellos requisitos. También se dirigió comunicación con ocasión del oficio de 6 de noviembre de 2020 del Secretario General de Instituciones Penitenciarias sobre medidas de actuación (Covid-19) en el que se acordaba, durante tres semanas a partir del 9 de noviembre, tres medidas que afectaban directamente a los internos, la suspensión de las comunicaciones íntimas, las familiares y las de convivencia referidas a comunicaciones con personas que entran en el centro y que no se producen en los locutorios; la restricción de comunicaciones ordinarias que se producen en los locutorios reduciendo a la mitad el número de visitantes aunque se aumentaban los días y la suspensión de los permisos de salida y las salidas programadas. En relación a dichas medidas y tras hacer referencia a la competencia de la Administración Penitenciaria para la adopción de las medidas de velar por la vida y salud de los internos, se apuntó que ello no impedía el control judicial de las mismas y que la tutela de los derechos de los internos y el control de la actuación penitenciaria se articula a través de quejas y recursos de aquellos por lo que la intervención fiscal consistiría en el análisis individualizado de aquellos, ponderando la justificación de la

medida en cada caso concreto y la proporcionalidad de la restricción acordada, debiendo primar, a la vista del estado de alarma sanitario los criterios médicos o de salud.

El **Fiscal de Sala Delegado en materia de Delitos Económicos** refiere cómo la pandemia ha afectado al deterioro claramente perceptible del nivel de vida de la ciudadanía, con especial incidencia en las clases más desfavorecidas pudiendo afirmar que esta franja poblacional ha aumentado como consecuencia de la crisis, siendo obvia la repercusión de esta situación en el ámbito competencial de esta sección. Se constata cómo al tiempo que se aprecia una disminución de las infracciones que requieren un contacto físico, han proliferado las formas comisivas realizadas a través de las TIC, apuntando la necesidad de perseverar en el esfuerzo para mejorar la persecución de aquellas actividades defraudatorias que ocasionan pérdidas de trabajo o perjuicios a pequeños ahorradores, lo que adquiere vital importancia en la actual situación económica derivada de la emergencia sanitaria.

El **Fiscal de Sala Delegado para los delitos de odio y contra la discriminación**, resalta al igual que lo hacen otras especialidades, la influencia de la pandemia sanitaria y de los cambios que ha impuesto el uso permanente de las TIC, que si bien afecta a todos los ámbitos de relación con el mundo exterior de las personas, adquiere especial incidencia en los delitos de odio que se producen a través de estos medios, apuntando la necesidad hacer frente a esta evolución profundizando en el conocimiento del funcionamiento de estos entornos de comunicación digital y en las herramientas legales de investigación que estas requieren.

La Unidad de Protección de Personas con Discapacidad y Mayores, creada por RD 255/2019 de 15 de abril y dotada efectivamente a finales del año 2020, pone de relieve como el Ministerio Público en su función de protección y garantía de los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad ha alcanzado una especial intensidad en el año 2020, constituyéndose en una auténtica *magistratura de amparo*. Como ya se apuntó anteriormente, se resalta cómo una gran parte del trabajo, desarrollado con un gran esfuerzo personal y psicológico de los compañeros, ha estado orientado al seguimiento de la situación de los centros residenciales y sociosanitarios de las personas mayores y con discapacidad, al haberse detectado la alta mortalidad de las personas mayores en los primeros meses de la pandemia, llegando a incoarse 786 diligencias preprocesales para su investigación, lo que supone un 4% de la cifra total de estas diligencias. Refiere la complicada situación en contextos de emergencias durante la crisis sanitaria de las personas mayores que precisaban una

plaza en residencias, a las que no se pudo acceder por la saturación de los centros y los planes de contingencia impuestos por la grave situación que se vivía, evidenciándose igualmente las carencias del sistema para atender a personas con discapacidad, lo que se palió desde algunas fiscalías solicitando la intervención de la Entidad tutelar aun cuando no era procedente tramitar un proceso de capacidad, al tener conocimiento de la situación de personas afectadas con una discapacidad que tras recibir el alta hospitalaria, no regresaban a sus domicilios ni eran atendidas por sus familiares. Es por ello que deja apuntado la Fiscal de Sala la necesidad de la existencia de Centros de recepción, que al igual que ocurre con los menores, puedan acoger personas con evidente falta de capacidad y en situación de riesgo. Si bien se hace una valoración positiva de la utilización de los medios telemáticos, lo que ha permitido continuar las entrevistas durante el periodo de pandemia tanto en los procesos de internamiento como de capacidad, se subraya su carácter temporal y coyuntural respecto a estos últimos, por su falta de idoneidad y riesgo de convertirlo en una barrera añadida para las personas afectadas por alguna discapacidad.

Por la Fiscal de Sala se aplaude la novedad legislativa introducida por LO 2/2020, de 16 de diciembre, que suprime el párrafo segundo del artículo 156 del CP, erradicando así la posibilidad de esterilización no consentida de las personas con discapacidad, lo que constituye un avance en el proceso de adaptación de nuestro derecho a la normativa sobre los derechos humanos. Termina la memoria refiriendo el carácter transversal de esta materia, y cómo estas personas son en numerosas ocasiones víctimas de ilícitos penales, debiéndose velar por hacer efectivas las medidas de acompañamiento y apoyo a las mismas ante la Administración de Justicia para hacer efectivo su derecho a la participación ante la justicia en condiciones de igualdad.

Como ya avancé en un momento anterior de la presentación, la actividad del Ministerio Fiscal tiene un ámbito de actuación mucho más extenso que lo ya expuesto, al que es necesario hacer una mención, a la vista de la repercusión de las resoluciones dictadas tanto por el Tribunal Constitucional y como por el Tribunal de Cuentas en sus respectivos ámbitos competenciales, siendo extraordinario el trabajo que desarrollan sendas Fiscalías de ambos órganos tanto la primera en su función de informar sobre el acomodo a nuestra norma básica de convivencia de las más variadas cuestiones y materias que le son sometidas al Tribunal, como la segunda al estar presente en todos los procesos de responsabilidad contable que se siguen en esta jurisdicción especializada, dado el actual diseño territorial en el que concurren múltiples entes públicos que gestionan ingentes recursos econó-

micos y siendo aquel Tribunal la única institución que vela por la integridad de los fondos públicos en las diferentes Administraciones Públicas.

Es de destacar en este ámbito, la transversalidad de las cuestiones suscitadas durante la pandemia, lo que ha permitido explorar algunas vías de colaboración entre las diferentes unidades y jurisdicciones. Los aspectos constitucionales y de estricta legalidad referidos a la respuesta normativa al reto de la pandemia y el estado de alarma han sido sometidos a la consideración de diferentes órdenes jurisdiccionales, lo que ha determinado y puesto de manifiesto la necesidad de arbitrar mecanismos de comunicación interna de la fiscalía para aprovechar la potencialidad de las especialidades, y los conocimientos de quienes participan en todos los órganos del Ministerio Fiscal.

En otro orden de cosas, la **Fiscalía de la Audiencia Nacional** trabaja con materias respecto de las que se mantiene una gran preocupación social como es la lacra del terrorismo, refiriéndose como la política criminal antiterrorista está centrada principalmente en prevenir procesos de captación, adoctrinamiento, adiestramiento, apoyo y cobertura a las células, grupos y personas que militan en el ideario yihadista, o la trata de seres humanos integrada en la persecución de la lucha contra organizaciones internacionales, que genera un rechazo social sin paliativos por el extraordinario daño humano que provoca. En relación con la especial problemática del año 2020 y la dificultad para la cumplimentación de las OEDE por el cierre de las fronteras y los apretados plazos de cumplimiento, se destaca como la Sala de lo Penal en su Auto de 6 de abril de 2020, en un supuesto en que el reclamado estaba en prisión, ha considerado que concurrían razones humanitarias que impedían la entrega hasta que desapareciesen permitiendo así mantener la prisión provisional acordada en ejecución de la OEDE.

Por su parte, la **Fiscalía Especial Antidroga** ha continuado su incansable lucha contra el enorme problema social que implica el tráfico de drogas, destacando el incremento de las plantaciones de cannabis con extensión en todo el territorio nacional, el tráfico de todo tipo de estas sustancias a través de nuestros puertos y la proliferación de los llamados narcopisos junto al mantenimiento de las llamadas mafias tradicionales, todos ellos fenómenos que vinculan estas actividades con grupos u organizaciones criminales que se extienden por toda la geografía española, resaltando como efecto positivo de la crisis sanitaria, la imposición forzada y acelerada de la digitalización que ha permitido la ejecución de los auxilios judiciales a nivel internacional, reforzándose la comunicación telemática directa entre las autoridades judiciales, base del reconocimiento mutuo.

Respecto a la **Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada**, cuyo nacimiento tuvo el propósito de abordar la corrupción y la gran delincuencia económica desde una perspectiva de especialización orgánica y funcional ante una criminalidad diferente, hoy podemos afirmar que se ha consolidado gracias al esfuerzo y compromiso de todos los implicados en la materia y actualmente extiende su ámbito de investigación a tres grandes grupos delictivos, la delincuencia económica, la corrupción y la criminalidad organizada, temas todos ellos de extraordinaria importancia y de indudable preocupación social.

Después de este breve resumen de las singularidades de las distintas fiscalías en relación a aspectos destacados de sus respectivas materias competenciales, y a la incidencia que en las mismas ha tenido la crisis sanitaria, por lo que respecta a la evolución de la criminalidad globalmente considerada, el primer indicador de la actividad de los órganos judiciales y de las fiscalías territoriales remite al número de procedimientos que se incoaron en 2020 en la jurisdicción penal. Ahora bien, antes de entrar en los datos, se impone hacer una observación previa que afecta a todas las actuaciones en las que interviene el Ministerio Fiscal, y que se refiere a la obvia repercusión que la suspensión de los plazos procesales y administrativos ha tenido en todas ellas, al haber condicionado la actividad judicial y por ende la fiscal, durante casi un trimestre y que se deja sentir en las cifras globales de todos los apartados que se desglosan, siendo por tanto este dato recurrente en todas las memorias que integran esta obra. Partiendo pues de esta premisa de disminución porcentual generalizada de la actividad anual de la institución, y que no podemos identificar con una tendencia delincencial a la baja, los datos son los que a continuación se detallan.

Se incoaron en 2020 un total de 1.372.314 procedimientos de diligencias previas, habiendo decrecido notablemente en un porcentaje del 12,7% respecto a las computadas en el año anterior, puesto que se incoaron un número de 1.571.860, constatándose como es lo habitual, un elevado número de diligencias previas acumuladas o inhibidas, lo que implica una duplicidad de procedimientos sobre los mismos hechos y que suponen el 22% del total de las incoadas, concretamente 303.529, número este muy similar al de anualidades anteriores, por lo que el número total neto de las diligencias previas incoadas en el año 2020 se concreta en 1.068.785.

En cuanto a la tipología delictiva, se aprecia la misma tendencia de años anteriores, siendo desde la reforma del CP operada en 2015 los delitos contra la vida y la integridad los que dan lugar a un mayor

número de diligencias previas, ascendiendo en el año 2020 al 29% de las incoaciones (32% en 2019), los delitos contra el patrimonio se mantienen en el 20% como en las tres anualidades anteriores y un 24% de las diligencias previas incoadas no tiene asociado ningún delito en su registro (25% en 2019, 24% en 2018 y 2017)

Por lo que se refiere a las diligencias urgentes, cauce previsto en el artículo 795 y siguientes de la LECrim por la que se tramitan los denominados juicios rápidos se han incoado 167.020 diligencias, lo que supone un 17,9% menos que en el año 2019, cifra que ha de completarse con las 18.229 diligencias previas que se transformaron en diligencias urgentes, lo que arroja una cifra total de estas últimas que se concreta en 185.249. En este tipo de procedimiento se ha calificado el 68%, manteniéndose así una cifra porcentual similar a la de 67% en 2019 y 2018 y 66% en 2017, llegando a conformidades en el Juzgado de Instrucción en un 73% de los casos, cifras muy semejantes al 72% de 2019 y 67% y 79% en 2020 y 2017 respectivamente, suponiendo estas calificaciones el 46% del total de las acusaciones formuladas en el año 2020, inferior al porcentaje de 2019 y 2018 que se situó en el 49%.

En lo que respecta a los juicios leves, que constituyen los procedimientos por el que se ventilan las infracciones de menor entidad y que devienen de la transformación que de las faltas realizó la modificación del Código Penal mediante la LO 1/2015, han sido tramitados como tal 297.744, cifra inferior a la de los tres años precedentes que ascendieron a 338.204, 348.907 y 361.061 en los años 2019, 2018 y 2017 respectivamente, lo que pone de relieve una tendencia bajista generalizada en este tipo de procedimiento. En los juicios por delitos leves no siempre es preceptiva la presencia del fiscal, lo que no necesariamente revierte en una descarga de trabajo para las fiscalías, pues la falta organizativa de los órganos judiciales de instrucción no discriminando los que requieren asistencia de los que no es preceptiva en orden a fijar días diferenciados para su celebración, implica la asistencia en todo caso del Ministerio Público a las sesiones.

El número de procedimientos ordinarios incoados en esta anualidad ha sido de 2.443, lo que implica un descenso de un 7,9% en relación con los datos del año 2019, en los que se incoaron 2.652 procedimientos.

Respecto a los nuevos procedimientos incoados directamente ante el Tribunal del Jurado, en el año 2020 se incoaron 607, continuándose así su ascenso, creciendo en un 2,7% lo que parece consolidar la tendencia alcista en este tipo de procedimientos. Puestos estos datos en contexto de la pandemia, resulta llamativo el aumento porcentual dada

la ya reiterada mención a la paralización de la actividad jurisdiccional, pudiendo encontrar su explicación en que dentro de la actividad esencial que en ningún caso quedó suspendida lo fueron las causas con preso, por lo que los tipos delictivos más graves de homicidio y asesinato estarían dentro de la competencia de este procedimiento.

En cuanto a la actividad instructora propia del fiscal en el marco de sus diligencias de investigación, así contemplada en el artículo 5 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal y en el artículo 773.2 de la LECrim, se han incoado 12.308 diligencias, repartida entre las fiscalías territoriales (12.150), la Fiscalía de la Audiencia Nacional (103), la Fiscalía Anticorrupción (19) y la Fiscalía Antidroga (36), con evidente descenso respecto a las 15.535 que se incoaron en el año 2019, 14.906 en 2018 y 14.438 en 2017. Fueron principalmente diferentes órganos de la Administración Pública los que pusieron en conocimiento de la Fiscalía los hechos que motivaron aquellas, siendo la denuncia particular la que ocupa el segundo lugar como vía de conocimiento. Dado el tiempo limitado de que se dispone para la investigación, la agilidad es la nota que las caracteriza siendo el tiempo medio de su tramitación de 135 días, computándose tanto las que se archivan como las que se judicializan mediante la interposición de la oportuna denuncia o querrela.

Se han formulado en este ejercicio memorial un total de 242.846 escritos de acusación en todo tipo de procedimientos, cifra notablemente inferior a la de 277.014 acusaciones del año 2019, por lo que supone un descenso porcentual de 12%, si bien esta disminución no puede ser calificada como tendencia a la baja dado el contexto de pandemia vivido este año. Desglosando el total de acusaciones, se han formulado 110.986 en procedimiento de diligencias urgentes, 129.429 en el marco del procedimiento abreviado, 2.029 acusaciones en el procedimiento ordinario o sumario, y 372 acusaciones en procedimientos ante el Tribunal del Jurado. Los descensos desglosados respecto del año 2019 son de más del 19% en diligencias urgentes, en casi el 6% en el procedimiento abreviado, en casi un 1% en los procedimientos de jurado y existiendo un repunte del 3,5% en las calificaciones de sumario.

En 2020, los fiscales asistieron a un total de 332.888 señalamientos, que se distribuyen entre 175.160 juicios por delitos leves, 147.819 juicios ante los juzgados de lo penal y 9.909 ante las salas de lo penal de las audiencias provinciales. Se observa como nuevamente la asistencia a delitos leves representa el mayor volumen en cuanto a los juicios celebrados, ascendiendo los celebrados con asistencia del Ministerio Público a 133.990, que supone el 45% de la cifra total,

contrastando nuevamente con la cifra de sentencias absolutorias que lo han sido en número de 48.526.

Hay un descenso lógico en el número de señalamiento en todo tipo de procedimientos con claro origen en el tiempo de suspensión de plazos procesales subsistente durante el primer tramo del confinamiento que no permitió la celebración de los mismos y que provocó la suspensión de los que ya se encontraban previamente señalados. También tuvo repercusión en los señalamientos posteriores al levantamiento de la suspensión de plazos, disminuyendo el número de juicios señalados en cada sesión por el fuerte componente de presencialidad física de nuestro sistema y ante la necesidad de salvaguardar las medidas sanitarias de seguridad para los asistentes a las vistas, evitando la aglomeración de personas en los palacios de justicia.

En relación con la **suspensión de juicios** en 2020, en los juzgados de lo penal alcanzó un 46% de los juicios, (frente al 33% del año 2019, 32% de 2018 y 31% de 2017) y en las audiencias provinciales la cifra porcentual llegó al 41% (frente al 27% de 2019, 28% de 2018 y 27% de 2017). En estas cifras, al igual que en las de los señalamientos, incide directamente el periodo de suspensión de plazos que impidieron la celebración de juicios durante casi un trimestre y que existencia posterior de serias dificultades para su celebración, pese a la potenciación de los medios telemáticos, los efectos de la pandemia sanitaria no permitieron la celebración con normalidad.

Se impone la necesidad de reiterar como en otras anualidades el comentario sobre el efecto perjudicial que ocasionan las suspensiones al incidir directamente en la organización de las fiscalías y de los órganos judiciales, junto a la insatisfacción y molestias a la ciudadanía, lo que se traduce en un efecto negativo en los tiempos de respuesta penal frente a los hechos delictivos que conlleva un evidente debilitamiento de la prueba y la apreciación de la circunstancia de dilaciones indebidas, lo que este año se ha visto aumentando en la misma proporción.

En relación a las sentencias dictadas, nuevamente los datos reflejan la incidencia del descenso de señalamientos provocado por la pandemia, así y desglosado por órganos judiciales, los Juzgados de lo Penal han dictado 111.585 frente a las 150.643 dictadas en el año 2019, las 155.288 del 2018 y las 156.651 del 2017; por las Audiencias Provinciales se han dictado 7.357 frente a las 9.405 del año 2019, las 8.909 del año 2018 y las 8.798 del año 2017. En esta anualidad la conformidad con la posición del Ministerio Fiscal se refleja en las sentencias (condenatorias y absolutorias) en un elevado porcentaje tanto en las dictadas por los Juzgados de lo Penal que asciende al 73%, superando así el de las tres anualidades anteriores que fue de un 70%,

como en las dictadas por las Audiencias Provinciales que se concreta en algo más del 72%, superando así el 70% el año 2019, el 71% de 2018 y muy superior al 66% de 2017.

Nuevamente han sido la seguridad vial y los delitos contra el patrimonio los ámbitos que dieron lugar a mayor número de sentencias condenatorias con un 32% y 19% respectivamente, mientras que los delitos de violencia familiar y de género representaron el 13%, los delitos contra la vida e integridad física el 10% y los delitos contra la Administración de Justicia el 7%, apuntándose que dentro de estos últimos se hallan comprendidos los delitos de quebrantamiento de condena y/o medida cautelar que se encuentran en íntima vinculación con la violencia familiar y/o de género. En menor porcentaje se sitúan los delitos contra la libertad, el orden público, las relaciones familiares, los de falsedad o contra la integridad moral y la libertad sexual.

En relación con la aplicación del artículo 324 de la LECrim, que introdujo un modelo de plazos máximos para la instrucción en función de la complejidad de la causa y que supuso un gran impacto de trabajo en las fiscalías en el año 2016, al conllevar la revisión de los procedimientos pendientes para el control de unos plazos para lo que ni fiscalías ni órganos judiciales disponían de información depurada sobre las peticiones y que, a la vista de las consecuencias que el transcurso de los plazos suponía, planteó la problemática de que el control de los mismos no podía recaer exclusivamente en el fiscal, lo que ha sido acogido en la modificación que del artículo 324 de la LECrim ha realizado la Ley 2/2020 de 27 de julio, que ha dado una nueva redacción a dicho precepto. El nuevo artículo establece un plazo máximo de 12 meses para la instrucción de las causas con carácter general, con posibilidad de prórrogas sucesivas por periodos iguales o inferiores a 6 meses, lo que puede ser acordado de oficio o a instancia de las partes, modificación que entró en vigor el 29 de julio, estableciendo en su disposición transitoria, su aplicación a todos los procesos en tramitación a su entrada en vigor considerando este día con el día inicial de cómputo de los plazos. La nueva redacción se hace eco de la problemática y descarga al fiscal de la responsabilidad exclusiva de control, acomodando el tiempo inicial de la instrucción a parámetros más acordes con la realidad de las investigaciones, en la medida que no es necesario agotar el plazo de un año si por la sencillez de los hechos investigados la misma concluye con anterioridad a esos 12 meses iniciales o a cualquiera de sus prórrogas.

En todo caso en el año 2020 se han solicitado por los fiscales la declaración de complejidad en 14.480 diligencias, cifra un 44% inferior a la del año anterior que fueron 26.014, 21,332 en 2018 y 25.746

en 2017. Respecto a la declaración de plazo máximo de instrucción, se solicitaron 4.574, un 56% menos que las 10.332 del año 2019, 9.035 en 2018 y 10.992 en 2017, peticiones que encuentran su sentido por la entrada en vigor de la nueva redacción del precepto el día 29 de julio, por lo que en el segundo semestre se habían reiniciado los plazos.

En cuanto a las propuestas de reformas legislativas, en el capítulo VI de la Memoria se recogen, entre otras reflexiones, la necesidad de acometer una profunda reforma del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal verdaderamente autónomo, fortalecido y adecuadamente dotado, capaz de afrontar los retos que la sociedad democrática a la que sirve demanda, en el marco de una Administración de Justicia moderna, ágil y eficaz que haga efectivo el servicio público de calidad que merece la ciudadanía. Se apunta igualmente, la necesidad de crear una Unidad de la FGE experta en la persecución de delitos contra la Administración, para luchar contra atávicas corruptelas generalizadas que sortean la aplicación de la norma administrativa y que constituyen una ofensa al orden penal, repercutiendo directamente en la desconfianza de los ciudadanos en la actuación de la Administración y que afecta, por consiguiente, a los fundamentos en los que se erige nuestro Estado social y democrático. En la misma línea se plantea la necesidad de revisar la configuración del elemento subjetivo del delito de prevaricación administrativa del artículo 404 del CP para dar cabida a su aplicación cuando concorra el dolo eventual, lo que ayudaría en la lucha contra las corruptelas a la vista de las enormes dificultades de acreditación del dolo directo en estos comportamientos delictivos. Otra reforma que se propone es la ampliación de los tipos que puedan ser cometidos por personas jurídicas, considerando razonable ampliar el catálogo de delitos al de administración desleal (art. 252 CP), apropiación indebida (art. 253 del P) y contra los derechos de los trabajadores (art.318 de CP) por tratarse de modalidades delictivas que pueden ser cometidas en el seno de sociedades mercantiles en claro beneficio de las mismas. En relación con las personas jurídicas y dadas las consecuencias penológicas asociadas a la efectiva instauración de un programa de cumplimiento normativo, se considera necesario la introducción de una regulación más detallada de estos programas de cumplimiento, así como la creación de un registro que permita conocer la fecha de su aprobación y su contenido de forma ágil, limitado y condicionado a la previa autorización pertinente. También se considera necesaria la admisibilidad de la autoría mediata, por inducción, cooperación necesaria y complicidad en los delitos especialmente propios, al entender inadmisibles tanto desde el punto de vista de perspectiva dogmática como de política criminal, la atipicidad de las

conductas de quienes no reúnen las concretas condiciones exigidas por el tipo penal para ser considerado autor del delito. Se propone la necesidad de modificación del artículo 969 de la LECrim que posibilite a los fiscales la no asistencia a los juicios por delitos leves, partiendo de la escasa entidad de las conductas que en los mismos se ventilan ante la necesidad de aprovechar los recursos humanos de las plantillas a la atención de materias de mayor entidad. Con el objetivo de descongestionar la justicia y agilizar sus trámites, se propone la ampliación del ámbito objetivo del procedimiento para el enjuiciamiento rápido de determinados delitos, permitiendo el enjuiciamiento en este marco procedimental, de los delitos de sencilla tramitación, pero extendiendo el límite penológico al establecido competencialmente para el Procedimiento Abreviado, lo que redundaría en una mayor agilización de la justicia penal.

Concluyo la presentación de la Memoria de 2020 asegurando, que si algo ha caracterizado sin duda la actuación del quehacer cotidiano de la actividad de la Institución en este difícil año es el reforzamiento de la función tuitiva que tenemos encomendada constitucionalmente, proporcionando una visibilidad de su incidencia transversal en sus distintos ámbitos y con sus diferentes motivaciones, pero convergiendo en un único hilo conductor, la conciencia de la vulnerabilidad de determinadas personas. El ejercicio de la función tuitiva nos ha movido a salvar obstáculos tendentes a evitar el empeoramiento de su situación, asumiendo como eje vertebrador de nuestras actuaciones el necesario reconocimiento del valor de la dignidad de todas personas, siendo esta dignidad la esencia del ser humano, ese algo inmaterial que no se proporciona sino que se tiene por el mero hecho de nacer y que constituye el auténtico marco en el que desarrollar los derechos de la personalidad individual, tal y como se proclama en el artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre 1948 y reproducido en el artículo 10.1 de nuestra Constitución.

Sirva lo expuesto para evidenciar la excelencia de la función jurídica y social que el Ministerio Público tiene constitucionalmente encomendada, que puedo asegurar se ha realizado en tan extraordinaria anualidad pasada como se refleja en todos los capítulos de la Memoria, y mi compromiso personal como representante de la Institución para continuar ejerciendo este servicio público, siempre al amparo de la legalidad e imparcialidad y cada vez cerca de las necesidades de la ciudadanía.

CAPÍTULO I

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

1. ACTIVIDADES DE LA FISCAL GENERAL DEL ESTADO EN EL AÑO 2020

La anualidad recogida en esta Memoria parte necesariamente de una mención, el relevo en la jefatura superior del Ministerio Fiscal tras el cese de la Excm. Sra. D.^a María José Segarra Crespo en virtud de Real Decreto 11/2020, de 14 de enero, y el nombramiento como Fiscal General del Estado de la Excm. Sra. D.^a Dolores Delgado García por Real Decreto 410/2020, de 25 de febrero, quien tomó posesión de su cargo el día 26 de febrero de 2020 en el Salón de Plenos del Tribunal Supremo, asumiendo la dirección de la Institución en este complicado año.

Los datos que habitualmente incorpora este apartado con el que se inicia la Memoria constituyen una muestra representativa de la labor de la Fiscal General del Estado durante el año al que se refiere, con la irrenunciable finalidad de acercar el trabajo realizado por el Ministerio Fiscal a la ciudadanía y, de esta forma, potenciar y dar visibilidad al quehacer de los integrantes del Ministerio Público en el ejercicio de las trascendentales funciones que tienen atribuidas por la Constitución y demás leyes que conforman nuestro ordenamiento jurídico en defensa de la legalidad y de la protección de los intereses públicos.

Sin embargo, la inaudita situación vivida este año 2020 con origen en la crisis sanitaria derivada de la pandemia provocada por la enfermedad Covid-19 ha condicionado toda la actividad institucional de la Fiscal General del Estado, haciéndolo de manera drástica tras la declaración del estado de alarma en virtud de Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, y mientras se mantuvo el estricto confinamiento domiciliario que impidió la celebración de los actos presenciales ya concertados. Posteriormente, esa labor de representación institucional se vio igualmente condicionada por la necesidad de extremar la cautela evitando el contacto físico, debiendo acomodar sus actos y rela-

ciones a la evolución de la crisis sanitaria, siempre con respeto a las limitaciones y directrices que a nivel nacional y comunitario fueron decretadas por las autoridades competentes.

Dicho lo anterior, de igual forma que la suspensión de los plazos procesales que trajo consigo la declaración del estado de alarma no supuso la paralización en el ejercicio de las funciones de la carrera fiscal, tal y como se refleja en las distintas memorias que integran esta obra, la actividad de la Fiscal General del Estado se adaptó con prontitud a las exigencias de la situación, utilizando las opciones telemáticas desde los primeros momentos ante la ineludible necesidad de contactar y debatir con los y las Fiscales Jefes de las diversas Fiscalías y órganos que integran la carrera fiscal.

De esta forma, la Fiscal General mantuvo reuniones *online* en los meses de marzo, abril y mayo con los/las Fiscales Superiores de las CC. AA., con los/las Fiscales de Sala de las Unidades Especializadas de la Fiscalía General del Estado (Extranjería, Seguridad Vial, Medio Ambiente y Urbanismo, Siniestralidad Laboral, Menores, Cooperación Internacional, Violencia de Género y Fiscalía ante el Constitucional); con los/las Fiscales de Sala Jefes de los órdenes Civil, Penal, Social y Contencioso-administrativo de la Fiscalía del Tribunal Supremo; con los/las Fiscales de Sala Delegados de Vigilancia Penitenciaria, Delitos Económicos, Protección de Personas con Discapacidad y Mayores, Delitos de Odio y Discriminación; con los/las Fiscales Jefes de las Fiscalías de ámbito nacional, con los/las Fiscales Jefes de las Fiscalías Provinciales, así como con los y las Vocales electivos/as del Consejo Fiscal.

En un primer momento en estas reuniones se abordó la problemática jurídica y social de una situación que afectaba de manera íntegra y global a toda la carrera, buscando las pautas y cauces oportunos para acometer en cada fiscalía la situación generada por la pandemia, siendo el objetivo prioritario compatibilizar el mantenimiento de las funciones constitucionalmente asignadas al Ministerio Público con la salvaguarda inexcusable del derecho a la salud de los miembros de la plantilla.

Posteriormente, tras la fase de aislamiento absoluto, continuaron los contactos y reuniones *online* con los/las fiscales relacionados *supra*, abordándose el tratamiento de otros asuntos jurídicamente relevantes aun cuando, por razones obvias, la preocupación principal siempre fue la evolución de la pandemia y la situación actualizada de los miembros de las distintas fiscalías.

De manera telemática la Fiscal General tuvo constante comunicación con los integrantes de los órganos centrales de la Fiscalía General del Estado y las asociaciones profesionales de fiscales, siendo esta

opción tecnológica la que posibilitó el mantenimiento de reuniones periódicas con los Fiscales Jefes de la Fiscalía Anticorrupción y de la Audiencia Nacional, dada la entidad y trascendencia jurídica y social que tienen los delitos que se investigan en sendas fiscalías, circunstancia que hacía imprescindible tales contactos permanentes para disponer de información actualizada en todo momento.

Se hace necesario señalar que el contacto telemático mantenido con el Consejo Fiscal tuvo relevancia en cuanto que, como órgano democrático de expresión e interlocución de la carrera fiscal, participó activamente en el análisis de la situación y en la búsqueda de soluciones.

Es evidente que el grueso de la actividad virtual de gran parte del año 2020 ha girado en torno a la Covid-19, tanto por la necesidad de crear el soporte jurídico mediante Decretos (fundamentalmente los de 10 y 13 de marzo de los que se dará cuenta en otro apartado de la Memoria) y Notas de Servicio para poder desarrollar en condiciones de seguridad y salubridad el trabajo realizado en las fiscalías, y de manera coordinada con los órganos judiciales, como para poder hacer frente a las distintas situaciones especiales creadas en este difícil marco temporal. Se hace imprescindible señalar que el día 9 de marzo se creó el Comité de Prevención del Coronavirus a la vista de la información que se iba desvelando por los medios de comunicación, con el objetivo de hacer las oportunas propuestas de atención a la ciudadanía y a la carrera fiscal en esos primeros momentos. Este Comité se integró por los Fiscales Jefes de la Inspección, de la Unidad de Apoyo, de la Secretaría Técnica y de la Sección de los Contencioso-administrativo de la Fiscalía del Tribunal Supremo, el Teniente Fiscal de la Secretaría Técnica y una Fiscal de la Unidad de Apoyo, quienes mantuvieron a la Fiscal General puntual y detalladamente informada de la situación existente, asistiendo esta telemáticamente a las distintas reuniones del Comité de Seguimiento que se convocaron en el periodo más duro y de mayor desconcierto de la situación pandémica, en los meses de marzo, abril, mayo y junio, momento en que se reinició formalmente la actividad judicial al entrar en vigor el alzamiento de la suspensión de los plazos conforme al artículo 8 del Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo.

También fue la vía telemática la utilizada por la Fiscal General para acercar al conocimiento público en esta delicada situación el contenido e importancia de la función constitucional del Ministerio Público, manteniendo entrevistas con distintos medios de comunicación, como Telemadrid, El Mundo, la Vanguardia o Antena 3.

La impensable situación pandémica que ha subsistido durante el año 2020, sin que la misma haya visto su final en la fecha de elabora-

ción de esta obra, ha determinado que toda actividad internacional presencial haya quedado suspendida por las razones que de forma expresiva refiere la Fiscal de Sala de Cooperación Internacional en su Memoria (incluida la suspensión de los vuelos).

Antes de que se decretara el estado de alarma, los días 2 y 3 de febrero de 2020 la Fiscalía General del Estado –representada por el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo (en funciones de Fiscal General) y la Fiscal de Sala de Cooperación Internacional– participó en el VII Encuentro judicial hispano-marroquí, evento que se celebra bianualmente con presencia de los tribunales supremos y fiscalías de esas cortes supremas y que tuvo lugar en Marrakech.

Una vez decretada la crisis sanitaria, la Fiscal General participó en el mes de junio en la reunión virtual del Comité Ejecutivo de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos, asociación con la que la Fiscalía española mantiene un fuerte compromiso de impulso y mejora de las actividades, asistiendo virtualmente a dos sesiones de la Asamblea General de la AIAMP en el mes de noviembre.

Igualmente, estuvo presente por videollamada en la presentación del Proyecto de España FIIAPP con Marruecos, cuyo objeto es fortalecer las capacidades de la presidencia del Ministerio Público marroquí, así como el Estado de derecho, la independencia del Poder Judicial y la protección de los derechos y libertades; también contactó por videollamada con la Fiscal General de Rumanía en el mes de mayo para la puesta en común de asuntos de interés recíproco.

Pese a la situación referida, podemos destacar algunas actividades relevantes de la Fiscal General del Estado durante esta anualidad que permiten apuntar un intento de normalidad con la celebración de hitos propios de esta carrera, como los que a continuación se relacionan.

Con las necesarias limitaciones pero manteniendo las tradicionales fechas, el día 7 de septiembre de 2020 tuvo lugar el solemne acto de apertura del Año Judicial en la sede del Tribunal Supremo, en presencia de S. M. el Rey Don Felipe VI, el Presidente del Consejo General del Poder Judicial, el Ministro de Justicia y otras personalidades, ante quienes la Fiscal General del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 181 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, presentó la Memoria Anual del Ministerio Fiscal del año 2020 (correspondiente a la actividad anual de 2019). El día 4 de septiembre había hecho entrega personal de la misma a S. M. el Rey y al Presidente del Gobierno, y con posterioridad al acto solemne y en fechas sucesivas entregó la Memoria al Ministro de Justicia; al Presidente del Tribunal Constitucional; al Vicepresidente 2.º del Gobierno, Ministro de Derechos Sociales y Agenda 2030; a las Vicepresiden-

tas 3.^a y 4.^a del Gobierno, Ministra de Asuntos Económicos y de Transformación Digital y Ministra para la Transición Ecológica y Reto Demográfico respectivamente; a la Presidenta del Senado, al Presidente del CGPJ; al Defensor del Pueblo; al Ministro del Interior y a la Presidencia del Consejo General de la Abogacía.

Igualmente, el día 25 de septiembre asistió a la entrega de despachos a la LXIX Promoción de la carrera judicial en la Escuela Judicial de Barcelona que contó con presencia de S. M. el Rey Felipe VI y el Presidente del Consejo General del Poder Judicial y, si bien esta entrega estuvo marcada por la especial y subsistente situación de crisis sanitaria que determinó la adopción de obvias limitaciones, supuso un paréntesis ilusionante por la energía que trasladaban los nuevos miembros de la carrera judicial. Lamentablemente, esta entrega presencial de despachos no fue posible en el mes de julio con la 58.^a promoción de la carrera fiscal al no darse la situación sanitaria que permitiera las condiciones de seguridad necesarias para ello, por lo que la Fiscal General hubo de dirigirse a los nuevos compañeros y compañeras por vía telemática lo que impidió la natural e informal interacción que permite la presencialidad.

La formación de los/las fiscales es un tema al que la Fiscalía General del Estado siempre ha dado especial prioridad, al considerar que es fundamental actualizar sus conocimientos sobre las diferentes materias que integran su trabajo profesional, así como la evolución de la doctrina y jurisprudencia, algo cada vez más visible gracias a la especialización del Ministerio Público y de lo que entendemos da buena muestra la extraordinaria calidad jurídica de las unidades y delegaciones especializadas.

En el año 2020, salvo su participación presencial en el acto de inauguración de las jornadas de especialistas en discapacidad celebradas el día 9 de marzo, la mayoría de las jornadas anuales de otras especialidades tuvieron que ser suspendidas, al igual que los cursos de formación continuada ya ofertados. Ahora bien, una vez se coordinaron los medios para la utilización de los recursos que la tecnología proporciona, la Fiscal General pudo inaugurar virtualmente las Jornadas de Criminalidad informática y las de Menores (celebradas ambas el mes de noviembre). También virtualmente y por la especial naturaleza de la materia inauguró el curso «Presente y Futuro en los delitos contra la libertad e indemnidad sexual», así como el curso «El derecho fundamental a la protección de datos en el marco de la nueva normativa europea y nacional», temas todos ellos de gran incidencia actual y en los que la protección a las víctimas alcanza singular relevancia, tanto por el perfil de los damnificados como por los derechos fundamentales afectados. La

implicación personal de la Fiscal General con las víctimas especialmente vulnerables se evidencia en las reuniones mantenidas con la Plataforma de Desapariciones Forzosas realizada por videoconferencia y, de forma presencial, con el Presidente de Movimiento contra la Intolerancia, ambas en el mes de octubre. Con ocasión de la inauguración del curso de formación «Deontología de la carrera fiscal», la Fiscal General del Estado reseñó los valores éticos que deben orientar la actuación de los y las fiscales; este curso tuvo particular interés tras la aprobación del Código Ético del Ministerio Fiscal el día 23 de octubre por el Consejo Fiscal, culminando así un laborioso y prolongado trabajo en el que se abordan los valores que han de integrar el quehacer de los/las fiscales imperando la ética, transparencia, deontología, prevención de la corrupción y conflictos de intereses.

Desde que las condiciones sanitarias lo permitieron la Fiscal General del Estado pudo asistir a actos como la «Presentación de la Guía para el uso forense del ADN», lo que tuvo lugar en el mes de noviembre en el Instituto de Toxicología de las Rozas (Madrid), con la que se pretende facilitar el conocimiento del uso forense del ADN a los profesionales de la administración de justicia, y que contiene recomendaciones de buenas prácticas fruto de la experiencia de los integrantes de la Comisión Nacional para el uso forense del ADN.

Aun cuando por los motivos reiteradamente expuestos fueron suspendidas las Jornadas de especialistas de Violencia de Género, el indudable compromiso de la Fiscal General contra esta lacra social se vio plasmado en su participación en la clausura del curso «Delitos contra menores de edad y mujeres a través de las RRSS», El 25 de noviembre, día contra la violencia de género, la Fiscal General accedió a través del canal YouTube del Ministerio de Igualdad a la entrega de los premios de la Delegación del Gobierno contra la violencia de género.

Destacar igualmente la inauguración del ciclo de conferencias, en el novedoso formato *webinar* semanal, por el que se posibilita el acceso a seminarios de indudable interés jurídico y social para las plantillas, el ciclo que se abrió con la exposición «La función del Ministerio Fiscal en las residencias de la tercera edad durante la pandemia Covid-19» el día 1 de octubre de 2020.

Por último, reseñar que la Fiscal General del Estado, en su función institucional como órgano constitucional comprometido y garante de los principios rectores del Estado social y democrático de derecho, asistió a dos actos conmemorativos de especial trascendencia que tuvieron lugar respectivamente en los meses de junio y julio. El primero de ellos fue la asistencia al Acto de izado de bandera en la sede del Estado Mayor de la Defensa en la capital, por el Aniversario de

la Coronación de S. M. el Rey Felipe VI, representando el incuestionable respeto y apoyo a la Corona. El segundo se celebró en el salón de actos del Tribunal Constitucional en el que se conmemoró el 40 aniversario del Tribunal Constitucional, máximo órgano de interpretación de la Constitución española y cuyas resoluciones se revelan como valor incuestionable de la convivencia social actual.

2. CONSEJO FISCAL

El Consejo Fiscal –órgano colegiado del Ministerio Fiscal que está constituido, bajo la Presidencia el Fiscal General del Estado, por el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo y el Fiscal Jefe Inspector como Vocales natos, así como por nueve Fiscales más como Vocales electos pertenecientes a cualquiera de las tres categorías de la Carrera Fiscal, elegidos cada cuatro años por sufragio de todos los miembros en servicio activo de la carrera (arts. 12.b y 14.1 EOMF)– fue renovado en 2018 al ser elegidos nuevos Vocales electos. Su regulación se encuentra recogida en el Estatuto, esencialmente en el artículo 14, pero también son numerosas las referencias al Consejo Fiscal en otros preceptos del texto estatutario, desarrollándose su normativa por el Real Decreto 437/1983, de 9 de febrero, sobre Constitución y Funcionamiento del Consejo Fiscal, que ha sufrido desde entonces diversas modificaciones, siendo la última de ellas la que estableció el Real Decreto 1009/2017, de 1 de diciembre. Además, se dispone de un Reglamento de Régimen Interior que fue aprobado en sesión del Pleno celebrado el día 20 de septiembre de 1983, texto que ha sido objeto de diversas modificaciones por acuerdo de sus integrantes ante la exigencia de adaptarse a la necesidad de modernización de la vida estatutaria, utilizando los recursos y medios tecnológicos existentes en la actualidad, como el Decreto de 21 de junio de 2019 por el que se aprobaron los «criterios de ejercicio de la competencia del Consejo Fiscal para informar los proyectos de ley o normas reglamentarias que afecten a la estructura, organización y funciones del Ministerio Fiscal».

2.1 Composición del Consejo Fiscal

Durante 2020 Dña. Dolores Delgado García ha ejercido el cargo de Presidenta del Consejo Fiscal en su calidad de Fiscal General del Estado al suceder en el cargo a Dña. María José Segarra Crespo. Su toma de posesión como Presidenta del Consejo Fiscal se produjo el

día 4 de marzo. Permanecieron en 2020 como Vocales natos: don Luis Navajas Ramos, Teniente Fiscal del Tribunal Supremo (se jubilaría al cumplir los 72 años el 17 de diciembre), y don Fausto Cartagena Pastor, Fiscal Jefe Inspector de la Inspección Fiscal de la Fiscalía General del Estado. Han continuado como Vocales electos: doña Concepción Talón Navarro, don Juan Andrés Bermejo Romero de Terreros, don Juan Francisco Ríos Pintado, doña María Rosario Lacasa Escusol, doña María Rosario Rubio Ramos, don Carlos García-Berro Montilla, y doña Inés María Herreros Hernández. Los Vocales del Consejo Fiscal don Álvaro García Ortiz y don Diego Villafañe Díez cesaron en el cargo que desempeñaban en el órgano colegiado desde la renovación de 2018, al haber sido nombrados Fiscal Jefe y Teniente Fiscal respectivamente de la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado, ante el impedimento que establece el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal para desempeñar el cargo de Vocal a quienes como fiscales prestan servicio ocupando plaza en la Inspección Fiscal, en la Unidad de Apoyo o en la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado (art. 14.2). Pasaron a ocupar el cargo de Vocales en su sustitución, don Aurelio Blanco Peñalver, Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y don Eduardo Navarro Domínguez, Abogado fiscal destinado en la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Illes Balears, desempeñando este último la función de secretario del Consejo Fiscal.

Como consecuencia de las anteriores variaciones, la Comisión Permanente ha pasado a estar integrada, además de por la Fiscal General del Estado que la preside salvo cuando delega en el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo, por el Fiscal Jefe Inspector, por doña Concepción Talón Navarro, por doña María Rosario Rubio Ramos, y por doña Inés María Herreros Hernández. La Comisión de Igualdad ha estado integrada por doña María Rosario Lacasa, doña María Rosa Rubio Ramos, y doña Inés María Herreros Hernández. La Comisión de Formación por don Juan Bermejo y doña Inés María Herreros Hernández. La Comisión de Deontología por doña Concepción Talón y don Carlos García Berro. La Comisión de Evaluación de Méritos por don Juan Bermejo y don Carlos García Berro. La Comisión de Productividad por don Juan Ríos Pintado y don Aurelio Blanco Peñalver. La Comisión de Comunicación por doña María Rosa Rubio Ramos y doña Inés Herreros Hernández. La Comisión de Riesgos Laborales por doña María Rosario Lacasa y don Carlos García-Berro, y la Comisión de Justicia Digital por don Juan Ríos Pintado y don Eduardo Navarro Domínguez.

2.2 Actuaciones del Consejo Fiscal en 2020

En el año 2020 el Pleno del Consejo Fiscal se ha reunido en un total de siete ocasiones en sesiones presenciales y virtuales –total o parcialmente– por medio de videoconferencia, ante la notable incidencia que ha supuesto para su desarrollo habitual la epidemia de Covid-19 y la declaración del estado de alarma derivada de la crisis sanitaria que la enfermedad ha originado, con las consiguientes dificultades para el desplazamiento de los Vocales a la sede de la Fiscalía General donde se celebran ordinariamente las sesiones presenciales del Consejo.

Siendo una de las funciones esenciales que el Consejo Fiscal ha de desempeñar la de informar las propuestas pertinentes respecto al nombramiento de los diversos cargos discrecionales (art. 14.4.c EOMF), ha de recogerse como dato destacable –por la incidencia que tendría para 2020 en la actividad del Consejo– que solo en dos de las tres primeras sesiones que se celebraron en el año 2019 fue posible deliberar e informar propuestas para la cobertura de plazas de nombramiento discrecional (cinco propuestas concretas), y ello a consecuencia de la convocatoria de elecciones generales y por las vicisitudes que se sucedieron durante varios meses para la designación del nuevo Gobierno, sin que se pudiese realizar nombramiento discrecional alguno estando el Gobierno en funciones. De esta manera, por aquella notable incidencia de 2019, un número muy elevado de plazas de nombramiento discrecional se encontraron en 2020 pendientes de cobertura por diversos motivos: vacantes por jubilaciones o traslados, vacantes por ser plazas de nueva creación, necesitadas de renovación por haber vencido el plazo de cinco años fijado en el Estatuto para cargos de jefatura o de teniente fiscal en las fiscalías de comunidades autónomas.

A modo de resumen indicativo seguidamente se reseñan algunas de las cuestiones o materias que fueron tratadas en las siete reuniones del Consejo Fiscal celebradas en 2020, siendo de destacar por su importancia para la carrera la aprobación del *Código Deontológico del Ministerio Fiscal*. Así:

– En la sesión del día 4 de marzo de 2020 del Consejo Fiscal se produjo la toma de posesión de la nueva Fiscal General del Estado como Presidenta del Consejo y de los dos nuevos Vocales que sustituyeron a los nombrados Fiscal Jefe y Teniente Fiscal de la Secretaría Técnica, dando a conocer la Fiscal General del Estado en esa sesión los nombres de los fiscales que propondría para integrar la plantilla de la Secretaría Técnica. La Fiscal General del Estado también expuso

las principales líneas del plan de actuación que pretendía desarrollar en el ejercicio del cargo que, en lo esencial, venía constituido por la búsqueda de la mayor transparencia de sus decisiones, conseguir una auténtica carrera profesional para el Ministerio Público, la eliminación de las cargas burocráticas existentes, premiar el trabajo y el esfuerzo con alicientes profesionales, la aplicación del principio de temporalidad de los puestos de libre designación –a semejanza de la reforma introducida en la carrera judicial– para cargos de jefatura en órganos fiscales territoriales, con examen público y objetivo de la valoración de los méritos y la capacidad, la incentivación del acceso de las mujeres fiscales a cargos de responsabilidad, la potenciación de la formación inicial y continua de los fiscales, la determinación de las cargas de trabajo de los fiscales, la reforma del Estatuto y de su Reglamento, el desarrollo de las capacidades del Ministerio Fiscal, la protección de las personas y colectivos más vulnerables, la ampliación de la plantilla de las fiscalías y la derogación del artículo 324 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Internamente, en el seno del Consejo Fiscal estableció que el orden de intervención de los Vocales electos del órgano colegiado en las deliberaciones y votaciones se produciría de manera inversa a su antigüedad escalafonal, para posteriormente dar paso a la intervención de los Vocales natos. Los integrantes de las diversas comisiones constituidas en el Consejo se reordenaron ante las nuevas incorporaciones de Vocales.

– En la sesión del día *28 de abril de 2020* se trató la necesidad de efectuar más sesiones del Consejo Fiscal en la forma excepcional virtual a través de videoconferencia para evitar el riesgo de contagio del Covid-19 que suponían los desplazamientos, recalcando las dificultades que para la reunión presencial de los Vocales presentaba la epidemia y el importante papel que frente a la situación sanitaria las fiscalías debían desempeñar ante la ciudadanía en el ámbito de la Justicia. Al estar suspendidos legalmente los plazos administrativos, se trató la reordenación del plan y los criterios para cobertura de las numerosas plazas de nombramiento discrecional pendientes de informe y propuesta al Ministerio de Justicia, así como la necesidad de renovar y adaptar los objetivos fijados inicialmente ante la evolución, incidencia y consecuencias de la pandemia.

– En la sesión del día *25 de junio de 2020* se trató la cobertura del cargo de Delegado de Protección de Datos del Ministerio Fiscal (DPD del MF), previsto en la Instrucción 2/2019, de 20 de diciembre, de la Fiscalía General del Estado, *Sobre la protección de datos en el ámbito del Ministerio Fiscal: el responsable y el Delegado de Protección de Datos*, siendo designado para su desempeño el Inspector Fis-

cal D. Agustín Hidalgo de Morillo. Se informó también sobre la modificación del *baremo de productividad*, considerando la incidencia del esfuerzo realizado por los fiscales en determinadas actividades de las fiscalías ante la situación de la pandemia, siendo informada previamente la modificación por la Comisión de Productividad y valorada la propuesta que la Inspección Fiscal efectuó en algunos aspectos. De esta manera, se introdujeron cambios en la puntuación de determinadas actuaciones de los miembros del Ministerio Fiscal a los efectos de percepción del complemento variable de productividad. Se informó también sobre la designación de fiscal específico para procesos penales concretos en los que era denunciante el fiscal y donde mediante sorteo se había producido la concreción del fiscal encargado del despacho al amparo de la previsión del artículo 26 del Estatuto, y se emitieron pronunciamientos varios sobre régimen de compatibilidad para desarrollar simultáneamente el cargo de fiscal, apreciación de las incompatibilidades que se llevan al Pleno presencial del Consejo siempre que es posible cuando el propio fiscal jefe del fiscal interesado o el Servicio de Inspección de la Fiscalía General manifiestan parecer contrario a la concesión o reconocimiento de la compatibilidad, al igual que –cuando la declaración de compatibilidad ofrece dificultad apreciativa o resulta inicialmente compleja– a petición de cualquiera de los Vocales. En el apartado de ruegos y preguntas se trató el tema relativo a los comunicados oficiales del Consejo Fiscal posteriores a la celebración de sus diversas sesiones, indicándose que había un pacto tácito que debía mantenerse, efectuando primero el comunicado oficial y posteriormente los Vocales electos de cada asociación emitirían, si así lo decidieran, el suyo propio.

– En sesión del día *29 de julio de 2020*, que se extendió al día siguiente, se procedió al nombramiento de Delegados Adjuntos Autonómicos del Delegado de Protección de Datos, previsto en la Instrucción 2/2019 FGE. Además, se informaron diversos cargos vacantes correspondientes a jefaturas y otros destinos de nombramiento discrecional (un total de 19 plazas).

– En la sesión de los días *22 y 23 de septiembre de 2020*, que se extendió al día *22 de octubre* al tener que suspenderse la segunda sesión de septiembre por riesgo de contagio de Covid-19 que podía afectar a uno de los Vocales asistentes, se trató la intervención del representante del Ministerio Fiscal en el Consejo Consultivo de Fiscales Europeos, la designación de Delegado Autonómico de Protección de Datos en la Comunidad de Galicia (único cargo que había quedado pendiente de nombramiento en la anterior sesión por falta entonces de peticionario), la designación de fiscal para actuar en comisión de ser-

vicio temporalmente en la Fiscalía Especial Antidroga, así como la incompatibilidad para intervenir como fiscal desempeñando determinados cargos: en el Observatorio de Justicia y Competitividad de la Comunidad de Madrid o en el Tribunal Europeo de Energía Nuclear como Juez o Presidente del Tribunal. El fiscal D. Félix Martín González fue designado Director de Formación de la Carrera Fiscal en el organismo autónomo Centro de Estudios Jurídicos. *También se aprobó el Código Deontológico del Ministerio Fiscal*, y se acordó crear la «Comisión de Ética Fiscal».

– En la sesión del día *27 de octubre de 2020*, que se extendió al día *30 de octubre*, se deliberó y emitieron informes para 18 nombramientos discrecionales (entre ellos, cuatro Fiscales de Sala y nueve plazas –8 de titular y 1 por la vía del artículo 355 bis LOPJ– en la Fiscalía Anticorrupción). Se trató el tema de la redacción de las actas del Consejo Fiscal y la minuciosidad que a veces se exige a su contenido. Se consideró que generalmente eran muy precisas y que no debía descenderse en su rigor para recoger detalles menores de las declaraciones que efectuaban los vocales, lo que complicaría en exceso en algunas ocasiones su aprobación. Se hizo mención del contenido limitado de las actas de las sesiones de los órganos colegiados que establece la Ley 40/2015 (art. 18.1).

– En la sesión de los días *17 y 18 de diciembre de 2020* el Ministro de Justicia, acompañado por la Directora General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, compareció ante el Consejo Fiscal para mantener un encuentro informativo con los Vocales, tal como se había concertado previamente. Se mantuvo un ilustrativo intercambio de opiniones sobre las perspectivas de la carrera y los objetivos a perseguir por el departamento ministerial en relación con la situación actual y funcionamiento futuro del Ministerio Fiscal, que permitió exponer a todos los asistentes cuantas observaciones, sugerencias o apreciaciones estimaron oportunas. Seguidamente, se inició la celebración propiamente dicha de la sesión del Consejo, en el que entre otras cuestiones se dio cuenta del informe sobre procedimientos seguidos y actuaciones practicadas por el Ministerio Fiscal en materia de violencia de género elaborado por la correspondiente Unidad de la Fiscalía General del Estado como tiene dispuesto el Estatuto (art. 20.1), se deliberó y aprobó propuesta para conceder el Ministerio de Justicia a determinados fiscales las condecoraciones pertinentes de la Orden de San Raimundo de Peñafort, y se emitió «parecer» sobre la aplicación efectuada del artículo 23 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal por algunos fiscales jefes. El Consejo se pronunció también sobre la falta de idoneidad de un fiscal sustituto y aprobó la creación

del *Comité de Ética Fiscal* que aplicará o formulará resolución a consultas relacionadas con el régimen de aplicación del Código Deontológico del Ministerio Fiscal. Finalmente, se sometió a consideración el Plan Anual de la Inspección Fiscal correspondiente a 2021.

2.3 Informes del Consejo Fiscal: proyectos normativos

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

En cumplimiento de semejante previsión estatutaria, el Consejo Fiscal ha informado en el año 2020, con la colaboración de la Secretaría Técnica, de otras Unidades de la Fiscalía General del Estado incluidas las Unidades especializadas, y Secciones de la Fiscalía del Tribunal Supremo, las siguientes propuestas legislativas:

- Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de Datos Personales tratados para fines de prevención, detección, investigación o enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales, así como de protección y prevención frente a las amenazas contra la seguridad pública (sesión de 28 de abril).
- Proyecto de Decreto del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía sobre la Oficina Fiscal en la Fiscalía Provincial de Córdoba (sesión de 25 de junio).
- Orden Foral 12/2020 del Gobierno de Navarra (Consejería de Políticas Migratorias y Justicia) sobre intervención del Ministerio Fiscal en el Servicio Navarro de Ejecución Penal (sesión de 29 de julio).
- Proyecto de Real Decreto por el que se regula el procedimiento de selección de candidaturas propuestas por España a jueces y abogados generales del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y a juez titular y jueces «*ad hoc*» del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (sesión de 22 de septiembre).
- Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 358/1991, de 15 de marzo, por el que se ordena la Organización Nacional de Ciegos Españoles, el Real Decreto 415/1996, de 1 de marzo, por el que se establecen las normas de ordenación de la Cruz Roja Española, el Real Decreto 177/2004, de 30 de enero, por el que se determina la composición, funcionamiento y funciones de la Comisión de Protección Patrimonial de las personas con Discapacidad, el Real Decreto 1855/2009, de 4 de diciembre, por el que se regula el Consejo Nacional de la Discapacidad, y el Real Decreto 774/2017,

de 28 de julio, por el que se regula la Comisión para el Diálogo Civil con la Plataforma del Tercer Sector (sesión de 27 de octubre).

– Anteproyecto de la Ley Orgánica de Garantía Integral de la Libertad Sexual (sesión de 17 de diciembre).

– Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo (sesión de 17 de diciembre).

– Proyecto de modificación del Reglamento 2/2011, de 28 abril, de la Carrera Judicial, ante las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica 5/2018, de 28 de diciembre, que reformó la Ley Orgánica del Poder Judicial, sobre medidas urgentes en aplicación del Pacto de Estado en materia de violencia de género (sesión de 17 de diciembre).

2.4 Distinciones de la Orden de San Raimundo de Peñafort

De conformidad con la previsión del artículo 14.4.e) del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, el Consejo Fiscal formuló propuesta al Ministerio de Justicia para la concesión de distinciones de la Orden de San Raimundo de Peñafort en dos ocasiones durante 2020.

La propuesta formulada en *mayo de 2020* recayó sobre los siguientes fiscales: Cristina Toro Ariza, M.^a Isabel Gómez López, Mariano Lucas Gálvez, Norberto Sotomayor Alarcón, Ana María Lanuza García, Manuel Ángel Martín Marrero, Esmeralda Rasillo López, Francisco Cayón Martínez, Mario Jesús Sanz Fernández Vega, Luis Lafon Nicuesa, y María José Segarra Crespo por su condición de anterior Fiscal General del Estado. El Ministerio de Justicia en julio de 2020 concedió condecoraciones a favor de los fiscales: Cristina Toro Ariza, Mariano Lucas Gálvez, Manuel Ángel Martín Marrero, Esmeralda Rasillo López, y María José Segarra Crespo

La propuesta formulada en *noviembre de 2020* recayó sobre los siguientes Fiscales: Nuria Arnaíz de Guezala, Juan Andrés Baratech Ibañez, Mercedes Barthe García de Castro, María Jesús Barrantes Sandoval, Juan Bautista Calvo-Rubio Burgos, Carmen Gil Soriano, José Ortiz Navarro, Begoña Polo Catalán, M.^a Idoya Zuriarraín Fernández y Juan José Pereña Muñoz. Además se reiteró la petición de concesión de condecoración formulada en mayo de 2020 a favor de M.^a Isabel Gómez López, Norberto Sotomayor Alarcón, Ana María Lanuza García, Francisco Cayón Martínez, Mario Jesús Sanz Fernández Vega y Luis Lafon Nicuesa, al no haberse denegado formalmente en junio de 2020. El Ministerio de Justicia en diciembre de 2020 concedió condecoraciones a favor de los fiscales: Mercedes Barthe Gar-

cía de Castro, María Jesús Barrantes Sandoval, Begoña Polo Catalán, M.^a Idoya Zuriarraín Fernández, y Francisco Cayón Martínez.

Menciones Honoríficas. Al Fiscal D. Fernando Santos Urbaneja, destinado en la Fiscalía Provincial de Córdoba, le fue reconocida por el Consejo Fiscal –al ser de su exclusiva competencia– la concesión de Mención Honorífica cuya iniciativa adoptó la Jefatura de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

3 y 4. JUNTA DE FISCALES DE SALA Y JUNTA DE FISCALES SUPERIORES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La situación de emergencia sanitaria derivada de la pandemia por coronavirus ha impedido durante el ejercicio de 2020 la normal convocatoria y celebración de las juntas de fiscales a que se refieren los dos epígrafes anteriores.

Las recomendaciones sanitarias emitidas por las autoridades competentes en los primeros días de marzo, el confinamiento de la ciudadanía y las medidas adoptadas a lo largo de todo el ejercicio memorial, han supuesto una reducción drástica de todos aquellos actos presenciales que no se incluyen en los denominados servicios esenciales de la Administración de justicia. No obstante, desde antes incluso de decretarse el primer estado de alarma por medio de Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, la Fiscalía General hubo de dar respuesta a un sinnúmero de situaciones perentorias directamente derivadas de la propia pandemia, cuidando de facilitar y difundir a todos y cada uno de los integrantes de la carrera fiscal las pautas a seguir en el contexto de una situación inédita y particularmente dolorosa.

A fin de articular esa necesaria respuesta, durante 2020 se han celebrado numerosas reuniones y/o encuentros *online* entre la Fiscal General del Estado y los/as Fiscales de Sala, en unas ocasiones con todos/as ellos/as de forma simultánea, en otras formando parte de grupos integrados por las especialidades más afectadas en cada caso. Dichos encuentros, ciertamente alejados de las formalidades propias de la Junta de Fiscales de Sala, han supuesto no obstante un cauce de colaboración y comunicación insustituible y muy fértil, gracias al cual se ha podido dar respuesta puntual a las numerosísimas contingencias planteadas. En el caso de los Fiscales de Sala, constan celebrados encuentros online con la Fiscal General del Estado los días 25 y 26 de

marzo, 20, 25 y 26 de mayo y 29 de octubre, además de una ronda de encuentros personales mantenidos por la Fiscal General con cada uno de los Fiscales de Sala, que tuvo lugar, concentradamente, a lo largo del mes de junio de 2020 y otra serie de contactos puntuales en diferentes fechas que sería ocioso enumerar aquí.

Aún más frecuentes han sido los encuentros con los Fiscales Superiores de las comunidades autónomas, colaboradores esenciales y auténticas correas de transmisión entre los integrantes de lo que se dio en denominar «Comité de Seguimiento CORNONAFISC» –compuesto por miembros de las unidades centrales de la Fiscalía General, Inspección, Unidad de Apoyo y Secretaría Técnica– y los fiscales jefes y fiscales integrantes de las diferentes fiscalías territoriales. Constan celebrados encuentros virtuales con los Fiscales Superiores los días 19 y 23 de marzo, 15 y 30 de abril, 22 de mayo y 29 de junio, entre otros encuentros diversos a través de los cuales ha sido posible gestionar la situación con notable eficacia.

La disponibilidad de todos/as los/as integrantes de estas reuniones virtuales ha sido determinante a la hora de dar pronta respuesta a las complejas situaciones a las que se ha visto enfrentada la institución como consecuencia de la emergencia sanitaria. Justo es reconocer la generosidad de ese esfuerzo y la altura profesional de quienes, desde el Ministerio Fiscal, han sabido estar a la altura de una situación tan excepcional como la vivida durante todo el ejercicio memorial.

5. INSPECCIÓN FISCAL

5.1 La Inspección Fiscal y sus funciones

El Estatuto del Ministerio Fiscal establece que el Fiscal General de Estado dirige la Fiscalía General del Estado, órgano en el que se encuentra integrada la Inspección Fiscal (art. 13.1), que ejerce con carácter permanente sus funciones por delegación del Fiscal General del Estado en la forma que el reglamento establezca, sin perjuicio de las funciones inspectoras que al Fiscal Jefe de cada Fiscalía corresponden respecto a los fiscales que de él dependan, y de las que de la misma naturaleza inspectora ordinaria tienen atribuidas los Fiscales Superiores respecto de las Fiscalías de su ámbito territorial (art. 13 EOMF).

Funciones de la Inspección Fiscal de la Fiscalía General del Estado:

a) Función inspectora: relativa al régimen de funcionamiento y actividad que desarrollan los órganos fiscales y los fiscales de las

plantillas. Se ejerce mediante la información documental que periódicamente es remitida y a través de visitas de inspección. Sobre este cometido ha incidido de manera notable la epidemia de Covid-19, con el riesgo de contagio de la enfermedad, determinando que el Fiscal Jefe Inspector acordase por Decreto, el 11 de marzo, suspender temporalmente la práctica de cualquier visita de inspección ordinaria potenciando el uso de medios electrónicos o telemáticos.

b) Función gubernativa: relativa esencialmente al régimen estatutario de los fiscales, al informar o aportar criterio sobre aspectos de la vida administrativa-profesional de los fiscales antes de resolver el Fiscal General del Estado o el Ministerio de Justicia.

c) Función de apoyo al Consejo Fiscal: en la preparación de sus reuniones y en la ejecución de los acuerdos adoptados. Proporciona la documentación y antecedentes necesarios para fundar muchos de sus dictámenes y decisiones. Elabora proyectos de resoluciones. Custodia y archiva la documentación del Consejo. El Fiscal Jefe Inspector es Vocal nato del Consejo Fiscal, participando en sus deliberaciones y toma de decisiones, al margen de poder informar los mismos asuntos previamente en su calidad de Jefe de la Inspección.

El Estatuto del Ministerio Fiscal, tras su reforma por Ley 24/2007 de 9 de octubre, configuró en la Inspección Fiscal la *Sección Permanente de Valoración* con la previsión de centralizar toda la información sobre méritos y capacidad de los fiscales para apoyar al Consejo a la hora de emitir informe sobre las propuestas de nombramientos discrecionales de la Carrera Fiscal que el Fiscal General del Estado efectuará al Ministerio de Justicia (art. 13.2).

Sobre la concreta actuación de la Sección Permanente de Valoración han sido varias las ocasiones en que el Jefe Inspector ha tenido que explicar cual es la labor que la Sección desarrolla para sustentar los informes respecto de nombramientos discrecionales que el Consejo Fiscal tendrá que emitir, y así se recogió en la Memoria de la Inspección Fiscal correspondiente al año 2017. La actuación sigue desarrollándose de igual manera que entonces se describía, mientras no se varíe la redacción legal o se modifique el criterio fijado por el Consejo Fiscal en la sesión que tuvo lugar el día 18 de diciembre de 2007, estando guiada por el criterio de unificar la Inspección toda la información sobre méritos y capacidad de los fiscales, a cuyo efecto se traslada a los Vocales una ficha con los datos relativos a situación administrativa, destinos y antigüedad de los fiscales aspirantes a las plazas, acompañando cuando son cargos de fiscales jefes las actas de las visitas de inspección efectuadas a las fiscalías cuyas jefaturas salen a concurso.

d) Función disciplinaria: al conocer la Inspección Fiscal de las *quejas que puedan presentarse sobre el modo de proceder de los fiscales* (art. 159.4 RMF 1969). La expresión «faltas [disciplinarias] cometidas en el ejercicio del cargo» que emplea el Estatuto del Ministerio Fiscal (art. 66) abarca también conductas ajenas a su actuación de participación jurisdiccional propiamente dicha (arg. STS 14/07/99 Rec. 617/1998), y es que se incurre en infracción disciplinaria cuando se realiza el comportamiento descrito en el supuesto de hecho del tipo infractor, lo que puede suceder en función de la actividad contemplada pero no solo durante el ejercicio de los cometidos propios del cargo, porque la expresión *faltas cometidas en el ejercicio del cargo* significa también «hallarse en la situación de estar ostentando el cargo» (arg. STS 23/01/2006 Rec. 18/2003), y es que existen determinadas faltas disciplinarias en el Estatuto del Ministerio Fiscal que, como se deduce de su propia redacción, no pueden ser cometidas en el ejercicio del cargo.

Procedimientos de naturaleza predisciplinaria de la Inspección:

La actividad de valoración de quejas se recoge a través de expedientes gubernativos, informaciones previas y diligencias informativas, habiendo matizado el Tribunal Supremo que Informaciones Previas y Diligencias Informativas son actuaciones administrativas dirigidas a esclarecer los hechos y valorar la procedencia de incoar o no un expediente sancionador. En consecuencia, «son actuaciones previas a la eventual puesta en marcha de un procedimiento sancionador que carecen de dicha naturaleza» (arg. STS 18/12/2017 Rec. 4816/2016). Las Diligencias Informativas tienen por objeto: determinar con la mayor precisión posible los hechos susceptibles de promover la incoación de un expediente disciplinario, la identificación de la persona que pudiera resultar responsable y las circunstancias relevantes que concurran en unos y otros. No se configuran como un procedimiento que se dirija contra nadie, sino que, únicamente tiene por objeto una primera aproximación a los hechos denunciados al efecto de determinar que camino ha de seguirse (archivo o incoación de expediente disciplinario). La LOPJ no exige que siempre se abra una investigación tras la presentación de una denuncia o queja; puede, por el contrario, ser archivado de plano en los casos en que por la naturaleza de los hechos relatados o los términos en que está formulada, se evidencie la inexistencia de indicios de responsabilidad disciplinaria o no obre asomo de certeza de cuánto se exponga por no tener apoyo en elemento acreditativo mínimamente verosímil (SSTS 30/10/2009 y 14/12/2016). A la notificación de la Información

Previa la Ley no le otorga efecto de interrupción de la prescripción, a diferencia de las diligencias informativas (art. 65.2 p.º 1.º EOMF).

Corresponde a la Inspección Fiscal formular al Fiscal General del Estado la propuesta de apertura de los expedientes disciplinarios, incoación que se produce tras haber tramitado y concluido diligencias informativas. Hasta 2019, no era inusual la designación de Inspectores Fiscales para desempeñar los cargos de Instructor y Secretario de los expedientes. Actualmente, instructores y secretarios de los expedientes disciplinarios son los fiscales a los que, conforme a un listado anual, por sorteo, les resulta encomendada la labor, habiendo resultado trascendental para ello el *Decreto de la Fiscal General del Estado de 25 de febrero de 2019 sobre designación de instructor y secretario de los expedientes disciplinarios*, cuyo contenido se recogió en la Memoria de la Inspección Fiscal del año 2019, de manera que los Instructores y Secretarios de los expedientes disciplinarios son designados por sorteo al inicio de cada año, situación que finalizará cuando el nuevo proyectado Reglamento del Ministerio Fiscal, que sustituya al de 1969, implante la figura del Promotor de la Acción Disciplinaria Fiscal como encargado de la instrucción de los expedientes de tal naturaleza abiertos a los integrantes del Ministerio Fiscal. De esta manera actualmente, la designación de Instructor y de Secretario se hace efectiva a través de una lista que resulta del sorteo que se celebra los primeros días del año y cuyos nombres se incorporan al Decreto de apertura del expediente que dicta el Fiscal General del Estado.

5.2 Medidas organizativas de servicio interno de la Inspección ante la epidemia de Covid-19

El 13 de marzo de 2020 el Fiscal Jefe Inspector dictó *Nota de Servicio sobre la actividad de la Inspección Fiscal durante la pandemia*, disponiendo lo siguiente: «Ante la grave situación que para la salud de todos los integrantes del Servicio de Inspección de la Fiscalía General del Estado plantea en los momentos actuales la epidemia de coronavirus Covid-19, resulta necesario adoptar determinadas *medidas organizativas* respecto del servicio que presta la Inspección, en prevención de su funcionamiento sostenido en tanto sea posible, en coordinación con las otras Unidades de la Fiscalía General del Estado, teniendo presente sus específicas funciones y el apoyo que la Inspección presta a los diversos órganos fiscales del territorio nacional así como a sus integrantes, y en particular a la Fiscal General del Estado.

Sin perjuicio de las variaciones que las circunstancias deparen, que se presume pueden resultar muy cambiantes en fechas próximas, y con la necesaria flexibilidad con que será necesario aplicarlas para su acomodación a la realidad de cada momento, teniendo presente la prioridad de proteger la salud de fiscales y personal colaborador, así como la responsabilidad de asegurar los servicios más imprescindibles se adoptan las siguientes *Medidas*:

1. Los integrantes de la Inspección Fiscal, tanto fiscales como personal colaborador, reducirán su presencia en las dependencias de la Fiscalía General ocupadas por este Servicio.

a) Siguiendo el criterio de las instrucciones adoptadas por la Fiscal General del Estado por Decreto de 11 de marzo, solo asistirán diariamente a dependencias de la Inspección, el Jefe Inspector o la Teniente Fiscal y dos fiscales de la plantilla. Si fuere preciso el número se reducirá a uno solo.

b) Jefe Inspector y Teniente Fiscal asistirán sustituyéndose entre sí, en función de las circunstancias de cada momento, teniendo presente que el primero se integra en la Comisión de Seguimiento establecida ante la grave situación planteada por la epidemia de coronavirus. En su caso, asistirá a esta reunión la Teniente Fiscal. Entre ambos se mantendrá una fluida comunicación ante los problemas que puedan suscitarse en los días en que estén ausentes. La alternativa descrita pretende asegurar, en la medida de lo posible, el mantenimiento de un puesto de mando con continuidad para una situación tan adversa como la que parece será necesario afrontar. *La cadena de mando seguirá en la Inspección por el orden de antigüedad en la Carrera Fiscal*, para el caso de que fuera necesaria la sustitución por razón de salud de los primeros. Si el Jefe Inspector o la Teniente Fiscal, por la razón expuesta no pudieran asistir, les sustituiría el Inspector más antiguo según escalafón.

c) Inspectores Fiscales. Diariamente solo dos de ellos estarán en la Inspección para colaborar en las tareas que desde la misma tengan que realizarse, particularmente atendiendo las llamadas telefónicas o consultas y apoyando al Fiscal Jefe o a la Teniente Fiscal. La rotación será diaria, valorando las circunstancias personales y familiares de cada uno de los Inspectores; el turno se flexibilizará para la fijación de los días en que cada uno asistirá, tratando de evitar que no haya periodo superior a dos días de ausencia o presencia. En todo caso, las reglas del sentido común determinarán la acomodación de las situaciones anteriores, pudiendo reducirse la presencia a una sola persona

si la situación lo exigiere. Se buscará siempre posibilitar una respuesta razonable con la presencia imprescindible de un Inspector.

d) Personal colaborador. De manera similar a los Inspectores, se establece un sistema rotatorio reduciendo el personal que asistirá a las dependencias. En consideración a las circunstancias personales y familiares, con la máxima flexibilidad se fijarán los días de asistencia sin perjuicio de las permutas que puedan establecerse

e) Funciones a desarrollar. Fiscales y personal colaborador darán prioridad a la tramitación o traslado de los procedimientos o asuntos que así lo exijan por ser más relevantes o por estar sujetos a un plazo perentorio, en la medida que sea razonablemente posible. Ante las circunstancias sanitarias que determinan la situación que se trata de afrontar con estas medidas, la permanencia en las instalaciones de la Inspección será la más imprescindible para los cometidos a desarrollar ante la tónica general de reducción derivada de la menor intensidad de actividad de los órganos fiscales que originan el trabajo en la Inspección, teniendo en consideración en todo caso la recomendación de acentuar la permanencia en los domicilios como mejor medida para evitar la propagación del virus. Con la flexibilidad que se viene indicando el trabajo a desarrollar para mantener el imprescindible mínimo funcionamiento de la Inspección, se ajustará a las circunstancias de cada momento...».

5.3 Plantilla de la Inspección Fiscal en 2020

La plantilla está integrada por las dos plazas de Fiscal Jefe Inspector y Teniente Fiscal, así como por las ocho plazas de Inspectores Fiscales, exigiéndose estatutariamente al menos 20 años de servicio en la Carrera Fiscal para ser Fiscal Jefe Inspector al tener que ostentar la categoría 1.^a de Fiscal de Sala (art. 37.1), y 15 años para ocupar los demás cargos en la Inspección Fiscal (art. 36.1 p.º 3.º). La *antigüedad* en la Carrera Fiscal es un requisito temporal que se precisa también en otros cargos, así: 10 años en Fiscal Jefe de Fiscalía Provincial y Teniente Fiscal de la Secretaría Técnica; Fiscales en la Fiscalía de la Audiencia Nacional y Fiscalías Especiales: Antidroga y Anticorrupción; 10 años en Fiscales adscritos a los Fiscales de Sala integrados en la Fiscalía General del Estado; 20 años en Fiscal de Sala; 15 años en Fiscal Superior de Fiscalías de Comunidades Autónomas, en Fiscalía Tribunal Supremo, Tribunal Constitucional y Tribunal Cuentas. Además, todos los puestos de la Inspección son de *nombramiento discrecional*, no se accede actualmente mediante concurso reglado. Asi-

mismo, *la duración* de los cargos de Inspector Fiscal y Teniente Fiscal Inspector se limita al máximo de diez años. A su vez, los cargos de Jefe Inspector y Teniente Fiscal Inspector están sujetos a *renovación* a los cinco años del nombramiento (arts. 41.1 y 41.3). La temporalidad del cargo de Teniente Fiscal aparece justificada en la Exposición de motivos de la Ley 24/2007, que reformó el Estatuto, por la grave responsabilidad que los Tenientes Fiscales asumen en Fiscalías con Jefes de categoría 1.^a

Durante el año 2020 cesaron en la Inspección Fiscal por cumplir el plazo máximo de permanencia de 10 años dos fiscales, y uno más dejó el cargo de Inspector al ser nombrado fiscal de la Fiscalía Anticorrupción, órgano fiscal del que procedía cuando se trasladó a la Inspección Fiscal. Estas circunstancias de cese o traslado determinaron la necesidad de repartir el trabajo que aquellos desempeñaban en la Inspección entre los restantes Inspectores.

5.4 Situación y evolución de la plantilla del Ministerio Fiscal en 2020

a) La plantilla orgánica: está constituida por 2.553 fiscales, desde el Real Decreto 255/2019, de 12 de abril. Se distribuye de la siguiente manera: a) Primera categoría o Fiscales de Sala: 26 (a este número ha de agregarse los Fiscales de Sala adscritos). b) Segunda categoría o Fiscales: 1.890. c) Tercera categoría o Abogados-Fiscales: 637.

b) Ascensos: A la primera categoría de la Carrera Fiscal ascendieron: Esmeralda Rasillo López, M.^a José Segarra Crespo, Álvaro García Ortiz, y Félix Pantoja García.

c) Altas en la carrera fiscal: Por Orden JUS/659/20, de 15 julio, una vez finalizado el curso teórico/práctico de selección para acceso a la Carrera Fiscal, se nombraron 108 nuevos abogados fiscales procedentes del Centro de Estudios Jurídicos. Ocuparon 80 plazas desiertas de la plantilla orgánica y 28 plazas *en expectativa de destino* ante la insuficiencia de plazas desiertas que ocupar. Todos los fiscales en expectativa de destino tuvieron que tomar parte en el concurso reglado convocado por Orden JUS/969/2020, de 13 octubre (BOE 18 octubre), permaneciendo después del mismo solo 4 abogados fiscales en situación administrativa de expectativa de destino, que a su vez tuvieron nuevamente que participar en el siguiente concurso para alcanzar plaza en propiedad.

La situación administrativa de expectativa de destino: esta figura jurídica contemplada para los jueces en la Ley Orgánica del Poder Judicial, tras la Reforma introducida por la Ley Orgánica 8/2012

(art. 308.2) está siendo objeto de aplicación a los fiscales en virtud de la previsión de supletoriedad que establece la Disposición Adicional 1.^a del Estatuto. La situación administrativa de expectativa de destino permite hacer frente a la situación transitoria de los aspirantes a la carrera fiscal que, habiendo aprobado las oposiciones y superado el correspondiente curso teórico-práctico en el CEJ, no pueden ser titulares en órganos fiscales al carecerse de plazas orgánicas en la plantilla del Ministerio Fiscal para su cobertura por ellos.

A través de semejante equiparación, el fiscal es asignado a un órgano fiscal de manera temporal, situación que tiene que ver más con la organización del servicio e imprevisión en la compleción de la planta fiscal que con unas eventuales funciones propias de su situación. Permite desempeñar temporalmente las funciones fiscales que les asignen los respectivos fiscales jefes de las fiscalías a las que hayan optado en ese destino temporal, hasta ser nombrados fiscales titulares en las plazas vacantes y desiertas que se ofrecerán en los siguientes concursos reglados de la carrera. Su régimen jurídico, en orden a derechos y deberes, es equivalente al de los fiscales que ocupan plaza sin carácter temporal. Gozan del estatuto propio de los miembros del Ministerio Fiscal con la única excepción o salvedad de que obligatoriamente han de concursar a todas las plazas que se ofrezcan en el primer concurso reglado (aún en la modalidad de «a resultas»), concurso en el que se ofrecerán todas las plazas desiertas de la carrera en el momento de la convocatoria, incluyendo las de nueva creación de nombramiento reglado. Si no ocupan plaza en este concurso por no alcanzarles, habrán de concursar en los consecutivos, de manera que sobre la plaza que ocupan en expectativa de destino no adquieren ningún derecho preferente. A efectos de cómputo, el plazo de un año del Estatuto para poder concursar los fiscales tras su ingreso en la carrera (art. 36.5), no sufre modificación por encontrarse el fiscal en la situación administrativa de expectativa de destino, y cuando se les adjudique plaza en el correspondiente concurso reglado tendrán derecho a los veinte días de permiso por traslado.

d) Bajas en la carrera fiscal: El número de bajas y sus causas durante 2020 en la carrera fiscal ha sido el siguiente: 21 jubilaciones, 4 fallecimientos y 1 excedencia voluntaria.

Jubilaciones: se jubilaron los fiscales Luis Manuel Navajas Ramos, Mariano Fernández Bermejo, José M.^a Paz Rubio, Alfonso Aya Onsalo, M.^a Angustias Santa-Olalla Fernández-Figares, Mariano de Lucas Gálvez, Felisa Alcántara Barbany, Miguel Ángel Subirán Espinosa, Mercedes Barthe García de Castro, Carmen Rebollo Fernández, Ana Gloria Antuña Álvarez, Miguel Martín Gómez, M.^a Dolores

Villalonga Serrano, M.^a Idoya Zurriaran Fernández, Consuelo Álvarez Ciurana, M.^a Jesús Barrantes Sandoval, Fernando López García de la Serrana, M.^a Jesús Cañadas Lorenzo, Fernando García Vicente, Begoña Polo Catalán, y Concepción Salinas de La Casta.

Fallecimientos: M.^a Cristina Toro Ariza, Manuel Ángel Martín Marrero, Sixto Ruiz Crespo, M.^a Jesús Moya Martínez. La Carrera Fiscal guarda un grato recuerdo de todos, destacando en su actividad profesional el compromiso con la defensa de los valores constitucionales encomendados al Ministerio Fiscal.

Excedentes Voluntarios: Enrique Remón Peñalver.

e) Prolongación en el servicio activo: La reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial por la Ley Orgánica 7/2015 modificó la redacción del artículo 386.1 para admitir la prolongación de los fiscales en el servicio activo hasta los setenta y dos años. Haciendo uso de dicho precepto, 7 fiscales formalizaron en 2020 la prolongación, demorando de esta manera la jubilación forzosa por razón de edad: Bartolomé Vargas Cabrera, Juan Ignacio Campos, Fausto Cartagena Pastor, José M.^a Lombardo Vázquez, Félix Pantoja García, Illana Navia-Osorio García-Braga, y Carmen Gil Soriano.

5.5 Concursos de traslado de Fiscales

A) Concursos ordinarios. La Inspección impulsa periódicamente la convocatoria de los concursos reglados de plazas vacantes en la carrera, que se tramitan desde hace más de seis años por el sistema de cobertura «*a resultas*», que presenta la gran ventaja de concentrar en una única convocatoria y resolución la cobertura de las plazas desiertas ofertadas y la de todas aquellas que, por la inicial adjudicación de plazas, puedan quedar vacantes, lo que de otra manera exigiría convocar varios concursos a lo largo del año. El sistema «*a resultas*» ofrece singular interés cuando desde hace muchos años tan solo se tramitan anualmente dos concursos reglados, al margen de la asignación de plazas que se ofrece a los fiscales en prácticas cuando concluyen el período de formación teórico/práctica en el CEJ.

Durante 2020 se convocaron y tramitaron dos concursos ordinarios de fiscales:

a) Orden JUS/194/20, de 5 de marzo (corregida por Orden JUS/203/23020). Ante la incidencia que supuso la declaración del estado de alarma, con la consiguiente paralización de los procedimientos administrativos que se encontraban en trámite, el concurso fue resuelto

por Real Decreto 620/20, de 30 de junio y por Orden JUS/584/2020, de 23 de junio, ambos publicados en BOE de 1 de julio de 2020.

Al tener que suspenderse la tramitación del concurso de traslado por la declaración del estado de alarma, al igual que el concurso interno que se tramitaba para designación del Delegado de Protección de Datos del Ministerio Fiscal, el 27 de mayo de 2020 la Inspección Fiscal dirigió a todas las Fiscalías una *Nota Informativa* que llevaba por título «*Reanudación de tramitación de los concursos interrumpidos y suspendidos en su tramitación por la declaración del estado de alarma*», y que decía así:

«1. El Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE 14 marzo), acordó la *interrupción de los plazos de tramitación de los procedimientos* de las entidades del sector público, declarando que su cómputo se reanudaría en el momento en que perdiera vigencia el real decreto o, en su caso, las prórrogas del mismo (disposición adicional 3.^a1). *La entrada en vigor del Real Decreto tuvo lugar el mismo día de publicación del Real Decreto en el Boletín Oficial del Estado* (disposición final 3.^a), por tanto el 14 de marzo.

2. Habiéndose acordado desde entonces sucesivas prórrogas, el Real Decreto 537/2020 de 22 mayo (BOE n.º 145 de 23 mayo) ha prorrogado nuevamente el estado de alarma que declaró el Real Decreto 463/2020, habiéndolo extendido hasta las 00.00 horas del 7 de junio de 2020 en las mismas condiciones establecidas y en las disposiciones que lo modifican, aplican y desarrollan, *sin perjuicio de lo que sus preceptos establecen* (arts. 1 y 2), que en el artículo 9 –bajo la rúbrica «*plazos procesales suspendidos en virtud del Real Decreto 463/2020 de 14 de marzo*»– dispone que *con efectos desde el 1 de junio de 2020, el cómputo de los plazos administrativos que hubieran sido suspendidos se reanudará...* A su vez, la Disposición derogatoria única 2) hace constar que *con efectos desde el día 1 de junio de 2020 queda derogada la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo*, mientras que la Disposición final única establece que el presente real decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

El *Prólogo* del Real Decreto 537/2020 refiere que «el Plan para la desescalada hace conveniente facilitar el normal desarrollo de los procedimientos administrativos, y que por ello se prevé *el levantamiento de la interrupción de plazos administrativos*, estableciendo –con efectos de *1 de junio* de 2020– la derogación de la disposición adicional

tercera del Real Decreto 463/2020 de 14 de marzo. De este modo *se prevé que se reanude el cómputo de los plazos desde esa misma fecha*».

3. El Real Decreto 463/2020 de 14 de marzo afectó, por interrumpir el plazo de tramitación, al procedimiento del concurso para cobertura de plazas regladas en el Ministerio Fiscal que convocó la *Orden JUS/194/2020 de 5 de marzo* (BOE 6 de marzo), modificada por la Orden JUS/203/2020, de 9 de marzo, para corrección de errores (BOE 10 de marzo).

4. El Real Decreto 463/2020 de 14 de marzo también afectó, por interrumpir el plazo de tramitación, al procedimiento para designación del cargo de Delegado de Protección de Datos del Ministerio Fiscal, que la Excm. Sra. Fiscal General del Estado convocó el 9 de marzo de 2020 anunciándose el mismo día en la *página web del Ministerio Fiscal*.

5. Como consecuencia de las disposiciones legales sobre interrupción y reanudación de plazos administrativos recogidas en los Reales Decretos 463/2020 de 14 de marzo y 537/2020 de 22 de mayo, el cómputo del tiempo para tramitar los dos procedimientos antes mencionados se reanudará el próximo día 1 de junio, incidiendo la fecha de su finalización en el número de miembros de la carrera fiscal que todavía podrán participar en los concursos y en la posible modificación de los términos de las solicitudes ya presentadas por los fiscales interesados.

6. Respecto del procedimiento de concurso reglado para cobertura de plazas en el Ministerio Fiscal recogido en la *Orden JUS/194/2020 de 5 de marzo* (BOE 6 marzo), la convocatoria se efectuó con arreglo a las siguientes *Bases*:

La *Base 1.ª* dispuso que podrían tomar parte en el concurso los fiscales de segunda categoría y los abogados fiscales que llevasen más de dos años en la plaza a la que hubieran accedido voluntariamente, *así como los abogados fiscales nombrados para su primer destino que lleven más de un año en el mismo. 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 para el destino que ocupan.*

La *Base 4.ª1* decía asimismo que podían solicitar plaza *quienes reunieran los requisitos exigidos en la fecha de finalización del plazo de presentación de las solicitudes*, mientras que la *Base 5.ª1 p.º 2.º* recogió la previsión de poder *modificar su solicitud los participantes dentro del plazo de presentación de las solicitudes.*

La *Base 5.ª* estableció que los fiscales que participasen en el concurso de traslado cumplirían su solicitud por vía electrónica con carácter obligatorio, a través del Asistente de inscripción, y que si algún solicitante quisiera *modificar la solicitud* ya confirmada, *dentro del plazo de presentación de solicitudes*, podrá volver a crear y confirmar una *nueva solicitud*, considerándose válida la última solicitud confirmada a través del Asistente de inscripción. Asimismo, el Asistente permite la *renuncia* a la solicitud confirmada.

Posteriormente, la *Orden JUS/203/2020 de 9 de marzo* (BOE 10 marzo) corrigió errores en la Orden JUS/194/2020 de 5 de marzo, disponiendo que «la presente corrección de errores *reabre* el plazo de presentación de instancias durante 10 días naturales a contar desde el día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado» (corrección 3.ª).

De esta manera, al interrumpirse y suspenderse el 14 de marzo de 2020 el plazo reabierto –10 días naturales– para presentación de instancias por la Orden JUS/203/2020 de 9 de marzo de corrección de errores (BOE 10 de marzo), como comenzó a computarse nuevamente el 11 de marzo solo habían transcurrido 3 días de los 10 establecidos para poder presentar instancias al concurso, y como desde el día 1 de junio –incluido– el cómputo se reanuda, el plazo ha de concluir 7 días después y siendo domingo el 7 de junio, al ser día inhábil el plazo para concursar se extenderá hasta el lunes 8 de junio, de conformidad con la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (arts. 30.2 y 30.5).

Por tanto, siendo el 8 de junio el día en que finaliza el plazo para poder presentar solicitud de traslado, el amplio tiempo transcurrido desde que en marzo de 2020 se convocó –e interrumpió– el procedimiento de concurso puede trascender a su resolución en dos aspectos: a) *el incremento de participantes*: por reunir cuando acabe el plazo los requisitos exigidos por la convocatoria para participar o por haber cambiado las circunstancias personales o profesionales de los interesados. b) la presentación de *peticiones para modificar solicitudes de traslado ya presentadas* al haber podido variar durante el periodo de interrupción y suspensión el interés de los participantes.

7. Sobre el *incremento* de fiscales participantes ha de tenerse en cuenta que la excepcional interrupción y suspensión del plazo para presentar instancias por la declaración del estado de alarma hace posible que puedan participar en el concurso de traslado quienes en marzo de 2020 no estaban facultados si el 8 de junio de 2020 han superado el tiempo de permanencia de dos años que el Estatuto exige en el último

destino al que se trasladaron a petición propia, o de un año si es el primer destino de los que ingresan en la carrera fiscal tras aprobar el proceso selectivo/formativo del CEJ (art. 36.5 EOMF).

8. La permanencia de uno o dos años ha de computarse desde la fecha de publicación en el Boletín Oficial del Estado del Real Decreto u Orden de nombramiento para el destino que ocupan los fiscales solicitantes (base 1.^a), sin perjuicio de la matización que posteriormente se recoge respecto de los abogados fiscales que ingresan en la carrera fiscal incorporándose en la situación transitoria de «expectativa de destino» al no haber plazas desiertas para su ocupación en propiedad. Además, el requisito de la permanencia ha de cumplirse en la fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes (base 4.^a1).

9. La permanencia de 1 año para poder concursar los miembros de la Carrera Fiscal que obtienen *primer destino se computa desde la fecha de la Orden de nombramiento, cualquiera que hubiese sido el sistema de ingreso* (arg. Disp. Adicional 1.^a EOMF en relación con los arts. 327.2 LOPJ, y 136 y 137 del *Reglamento de la Carrera Judicial 2/2011*). Este criterio es aplicable a los treinta abogados fiscales de la 57 promoción, nombrados en calidad de titulares, que prometieron o juraron el cargo ante la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia a cuyo territorio fueron destinados (art. 45.2 EOMF), con independencia de la fecha en que lo hicieran, seguramente posterior al día 8 de junio de 2019.

Así, la fecha a partir de la que se computa el año durante el que están impedidos de concursar los fiscales que acceden como titulares a la Carrera es la de la Orden de nombramiento como abogados fiscales, que es distinta de la fecha en la que quedan investidos de la condición de miembros del Ministerio Fiscal, lo que tiene lugar al tomar posesión del primer destino tras prestar juramento o promesa del cargo (art. 45 EOMF en relación con el 307.7 LOPJ).

10. La fecha a partir de la que se computa el año durante el que están impedidos de concursar los abogados fiscales que acceden «en expectativa de destino» a la Carrera es igualmente la de la Orden de nombramiento. Los seis abogados fiscales de la 57 promoción que accedieron en dicha situación (Disp. Adicional 1.^a en relación con el artículo 308.2 LOPJ), de acuerdo con su peculiar régimen jurídico juraron o prometieron y tomaron posesión del cargo el día 3 junio ante la Excm. Sra. Fiscal General del Estado, viéndose obligados a participar en el primer concurso de traslados que convocó la Orden JUS/957/2019 de 13 de septiembre (modificada por Orden JUS/966/2019 de 23 septiembre), cuya Base 1.^a establecía expresamente para los que se encontraban en «expectativa de destino» la obligación de concursar a todas

las plazas ofertadas en el concurso, indicando la Base 2.^a que el tiempo transcurrido en semejante situación se computaría a todos los efectos, incluido el relativo al tiempo mismo de permanencia en primer destino al que se refiere el artículo 36.5 del Estatuto.

A los seis abogados fiscales les adjudicó plaza en propiedad la Orden JUS/1239/2019, de 18 diciembre, que resolvió el concurso, sin que el traslado para adquirir plaza en propiedad les impida participar en el concurso convocado por la Orden JUS/194/2020 de 5 de marzo. Para ellos, *el plazo anual cuya superación permite participar de manera voluntaria en los concursos se computa desde la fecha del nombramiento, y comprende tanto el tiempo transcurrido en el destino en expectativa como el transcurrido en el destino que se obtenga «como titular con carácter forzoso» al amparo del artículo 308.2 LOPJ* (arg. arts. 19.2 y 10.2 Reglamento de desarrollo del Estatuto de los Jueces en Expectativa de Destino y de los Jueces de Adscripción Territorial, aprobado por Acuerdo CGPJ 24/XI/2016, en relación con el art. 308.2 LOPJ y la Disp. Adicional 1.^a EOMF). La figura jurídica de la expectativa de destino no permite cubrir plaza orgánica con carácter permanente y estable, es una situación transitoria que tiene que ver más con la defectuosa organización del servicio e imprevisión en la compleción de la planta judicial/fiscal (apdo. IV p.^o 4.^o Prólogo Reglamento).

11. Respecto de la convocatoria que por Decreto de 9 de marzo de 2020 efectuó la Excm. Sra. Fiscal General del Estado para designar fiscal que ocupe el cargo de Delegado de Protección de Datos del Ministerio Fiscal, cabe igualmente apreciar que al haberse suspendido el día 14 de marzo el plazo otorgado de seis días hábiles para presentar solicitudes (siguientes a la fecha de publicación del Decreto en la *página web del Ministerio Fiscal*, que tuvo lugar el mismo 9 de marzo), su reanudación el día 1 de junio supone que el día 3 de ese mes vencerá el plazo, quedando todavía tres días para poder formular solicitud. El día 4 de junio los respectivos Fiscales Jefes habrán de comunicar y remitir a la Inspección Fiscal de la Fiscalía General del Estado el nombre de los posibles peticionarios para DPD del MF junto con el informe requerido por los acuerdos 2 y 3 del mencionado Decreto de 9 de marzo.

12. Sobre la eficacia de las solicitudes ya presentadas por los interesados antes de declararse el estado de alarma, no es necesaria ratificación o confirmación alguna para reconocerlas validez, si bien cabe desistir expresamente de las peticiones que hayan podido efectuarse durante el tiempo que todavía queda hasta finalizar el plazo o modificarlas total o parcialmente mediante nueva solicitud del fiscal interesado (arts. 55.6 RMF 1969, 149 RCJ 2/2011 y 94 Ley 39/2015),

previsión que para el concurso de traslado recoge expresamente la Base 5.^a de la convocatoria establecida por la Orden JUS/194/2020 de 5 de marzo (BOE 6 marzo)».

b) Orden JUS/969/2020, de 13 de octubre (BOE 16 de octubre). Resuelto por Real Decreto 109/2020, de 9 de diciembre y por Orden JUS/1182/2020, ambos publicados en el Boletín Oficial del Estado de 10 de diciembre de 2020.

c) Las retenciones en los concursos reglados. Los fiscales pueden quedar retenidos temporalmente por razones de oportunidad (necesidades del servicio de la Fiscalía en la que venían trabajando) y por razones familiares (escolarización de hijos) o por retrasos en el despacho de causas (puede interesarse el aplazamiento de la efectividad del traslado para concluir el despacho de procedimientos: art. 327.3 LOPJ). La retención puede acordarse contra la voluntad del fiscal afectado. En el primer concurso de 2020 quedaron retenidos 17 fiscales; en el segundo 4 fiscales. El tratamiento de la retención se recogió en la Instrucción 8/1987 FGE «Sobre destacamentos de fiscales al amparo del artículo 20 del Estatuto del Ministerio Fiscal» (actual 21.5 EOMF tras reforma por Ley 24/2007), constituyendo la retención una *decisión del Fiscal General del Estado* en la que se requiere antes de su adopción la previa audiencia del Consejo Fiscal, de los Fiscales Jefes de las Fiscalías de origen y destino, y del fiscal afectado. Podría decirse que la retención constituye un *destacamento temporal inverso*. Su duración normal de hasta 6 meses, es susceptible de prórroga y también de reducción (si las circunstancias que determinaron imponer la retención desaparecen). Las retenciones no se publican en el BOE. De acordarse la retención, el transcurso del tiempo para poder volver a concursar el fiscal retenido se computa a partir del día en que se habría agotado el plazo posesorio normal de no haber quedado retenido el fiscal, contado desde la fecha de publicación del nombramiento para el nuevo cargo en el BOE (Orden Ministerial 11/5/1983 sobre cómputo del plazo posesorio para miembros de la Carrera Fiscal en determinadas situaciones, BOE 22 junio). La *retención* es una figura jurídica absolutamente distinta de la *comisión de servicio* que, prevista en la Ley Orgánica del Poder Judicial, no se puede acordar sin la voluntad del fiscal comisionado, consentimiento que no es necesario en la retención. Ante el sistema de «resultas», la retención no impide que la plaza vacante del retenido la ocupe con efectividad en virtud del propio concurso otro fiscal de distinta plantilla, cuyo traslado no queda suspendido por la retención, como ha interpretado la Inspección Fiscal alguna consulta. Permanecer algún

fiscal en un órgano fiscal por encima de plantilla no es un hecho aislado o excepcional (fiscales adscritos).

B) Concursos para cobertura de plazas de nombramiento discrecional. En 2020 un número muy amplio de esas plazas estaban pendientes de cobertura: por renovación del cargo, vacantes por jubilación o traslado del titular o plazas de nueva creación. La amplitud obedeció a la incidencia de la convocatoria de elecciones generales y formación de nuevo gobierno de la nación en 2019 (solo en dos sesiones el Consejo Fiscal informó plazas convocadas en concurso), y la posterior incidencia en 2020 de la pandemia de coronavirus. El régimen estatutario de sustitución de fiscales hizo posible que, la institución del Ministerio Fiscal pudiera seguir funcionando sin problemas, y que fuera posible establecer escalonadamente con diferentes criterios de prioridad la cobertura de los cargos. El *principio de temporalidad* de los cargos de jefatura territorial, al margen de su renovación quinquenal (art. 41.1 y 5 EOMF) de la Ley Orgánica del Poder Judicial para los presidentes de órganos judiciales territoriales –TSJ y Audiencias Provinciales– al establecer como *límite máximo para su ejercicio dos mandatos de 5 años* (arts. 336.1 y 337 LOPJ reformado por LO 4/2018) ha trascendido a los nombramientos en la Carrera Fiscal.

Las plazas de nombramiento discrecional que en 2020 tenían que cubrirse eran 46, a las que habría que agregar las vacantes que se produjeren por pasar a ocupar los titulares de cargo de tal naturaleza otra plaza de nombramiento discrecional. Además, la Fiscal General del Estado tuvo que nombrar, mediante designación directa, los titulares de las plazas de Fiscal en la Secretaría Técnica, Unidad de Apoyo y Unidades Especializadas de la Fiscalía General del Estado confirmando o nombrando a otros (art. 36.2 EOMF), los cargos de Delegado de Protección de Datos del Ministerio Fiscal y a los 17 Fiscales Adjuntos Autonómicos del Delegado de Protección de Datos, sin perjuicio de la designación de los Fiscales de Sala Delegados del artículo 20.3 EOMF.

En 2020 se convocaron los siguientes concursos para la cobertura de plazas de nombramiento discrecional:

a) Orden JUS/621/2020, de 6 de julio. Nombramientos: Fiscales del Tribunal Supremo a Lourdes Rodríguez Rey y Rosa M.^a Pérez Martínez; Teniente Fiscal de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Illes Balears a Julio Cano Antón; Fiscal Jefe de la Fiscalía Provincial de Alicante a Jorge Rabasa Dolado; Fiscal Jefe de la Fiscalía Provincial de Ávila a Francisco Javier Rojo López; Fiscal Jefe de la Fiscalía Provincial de Ourense a Eva Regueiro Rodríguez; Fiscal Jefe de la Fiscalía Provincial de Segovia a Inmaculada Martínez García;

Fiscal Jefe de la Fiscalía Provincial de Soria a M.^a José Burgos Monge; Fiscal Jefe de la Fiscalía Provincial de Teruel a M.^a Isabel Buj Romero; Fiscal Jefe de la Fiscalía Provincial de Santa Cruz de Tenerife a María Farnés Martínez Frigola; Fiscal Jefe de la Fiscalía de Área de Ceuta a Silvia Rojas Rodríguez; Fiscal Jefe de la Fiscalía de Área de Dos Hermanas a M.^a Amparo Camacho Rubio; Fiscal Jefe de la Fiscalía de Área de Marbella a Julio Martínez Carazo; Fiscal Jefe de la Fiscalía de Área de Arrecife-Lanzarote a Yolanda López Gómez; Fiscal Jefe de la Fiscalía de Área de Ponferrada a Jacinto Fernández Villalvila; Fiscal Jefe de la Fiscalía de Área de Manresa-Igualada a Francisco José Córcoles Sánchez; Fiscal Jefe de la Fiscalía de Área de Mataró-Arenys de Mar a Montserrat Poderoso Martínez; Fiscal Jefe de la Fiscalía de Área de Villanova i La Geltrú a Ana Mireya Gómez Baquero y Fiscal Jefe de la Fiscalía de Área de Benidorm a María Isabel Medina Velásquez.

b) Orden JUS/922/20, de 24 de septiembre. Nombramientos: Fiscal de Sala de lo Penal del Tribunal Supremo a José Javier Huete Noguera; Fiscal de Sala de la Fiscalía Togada a Esmeralda Rasillo López; Fiscal de Sala de Siniestralidad Laboral a Félix Pantoja García; Fiscal de Sala para la protección de personas con Discapacidad y Mayores a M.^a José Segarra Crespo; Fiscal Superior de la Comunidad de Castilla y León a Santiago Mena Cerdá; Fiscal del Tribunal de Cuentas a Carlos Castresana Fernández; Fiscal de la Audiencia Nacional a Carlos García-Berro Montilla (por la vía del artículo 355 bis LOPJ); Fiscales de la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada a Inmaculada Violán González, Luis Rodríguez Sol, Belén Dorremochea Fernández, Cesar de Rivas Verdes-Montenegro, Alejandro Cabaleiro Armesto, Irene Rodríguez Acuña, Miguel Serrano Solís, Jorge Andújar Hernández y María del Pilar Santamaría Villalaín (por la vía del artículo 355 bis LOPJ); Fiscal Jefe de la Fiscalía Provincial de Gipuzkoa a Juan Ramón Calparsoro Damián y Fiscal Jefe de Área de Alzira a Patricia Llorca Alcalá.

c) Orden JUS/1092/2020, de 18 de noviembre. Se convocaron las plazas de Teniente Fiscal de la Fiscalía del Tribunal Supremo, dos plazas de Fiscal del Tribunal Supremo; dos plazas de Inspectores Fiscales; Fiscal Jefe de la Fiscalía Provincial de Córdoba; Fiscal Jefe de la Fiscalía Provincial de Ciudad Real; Fiscal Jefe de la Fiscalía Provincial de Cuenca; Fiscal Jefe de la Fiscalía Provincial de Palencia; Fiscal Jefe de la Fiscalía Provincial de Badajoz; Fiscal Jefe de la Fiscalía Provincial de Lugo; Fiscal Jefe de la Fiscalía de Área de Mérida y Fiscal Jefe de la Fiscalía de Área de Cartagena. Los nombramientos,

tras la correspondiente celebración de sesión del Consejo Fiscal, tendría lugar ya en el año 2021.

5.6 Actividad inspectora de la Inspección Fiscal en 2020

a) *El Decreto de 11 de marzo de 2020.* Ante la situación de pandemia, el Fiscal Jefe Inspector dictó resolución dirigida a todos los Fiscales Superiores que decía lo siguiente: «En la mañana del día de hoy la Excm. Sr. Fiscal General del Estado ha dictado Decreto recogiendo instrucciones diversas, al amparo del artículo 22.2 EOMF, derivadas de la situación sanitaria que está planteando la difusión del denominado coronavirus. En el punto segundo se hace mención a evitar en lo posible todos los desplazamientos potenciando el uso de medios telemáticos. Las instrucciones acordadas afectan también a la actividad inspectora que desarrolla la Inspección Fiscal de la Fiscalía General del Estado, y la que, a su vez, de la misma naturaleza, tienen encomendados los Fiscales Superiores de Fiscalías de Comunidades Autónomas. Por todo ello, atendiendo a las medidas adoptadas, se comunica que la Inspección Fiscal *suspende temporalmente la práctica de cualquier visita de inspección ordinaria* que tuviere prevista efectuar a los diversos órganos fiscales del territorio nacional. Igualmente, los Fiscales Superiores deben suspender las visitas que con carácter ordinario hubieran previsto en tanto dure la situación que provoca la adopción de las presentes medidas, lo que no impide mantener los controles haciendo uso de los medios electrónicos o telemáticos de que se dispone. Para cualquier duda o aclaración sobre esta comunicación deben dirigirse a la Inspección Fiscal pertinentes de la Fiscalía General del Estado.

b) *La Nota de Servicio del Comité de la FGE Covid-19 de 16 de marzo.* Acordó la paralización de la incoación de actuaciones en la Inspección Fiscal en base a la declaración legal de suspensión de tramitación de los plazos administrativos, posponiendo mientras se mantuviera la declaración del estado de alarma la remisión de los informes periódicos (retiradas de acusación, presos preventivos, diligencias de investigación penales, asuntos pendientes de despacho, actas, falta de capacidad de fiscales sustitutos y otros de similar naturaleza). La Fiscalía General del Estado por Decreto de 27 de octubre mantuvo la suspensión de las visitas de inspección presenciales.

c) *El Plan Anual de la Inspección Fiscal.* El Fiscal Jefe Inspector lo presentó en la sesión del Consejo Fiscal celebrada el 22 de diciem-

bre de 2020. El informe que recogía el *Plan Anual 2021*, decía lo siguiente:

«El Estatuto del Ministerio Fiscal atribuye entre las funciones del Consejo Fiscal la de audiencia sobre el Plan de Actuación anual que presente la Inspección Fiscal (art. 14.4.h). Ello tiene lugar en la práctica de los últimos años en el mes de diciembre. Dicho informe incorpora una referencia de la actividad inspectora desarrollada por los fiscales superiores en el ámbito de las competencias de dicha naturaleza respecto de las fiscalías de su respectiva comunidad, recogiendo también la previsión de visitas de inspección a efectuar el año siguiente.

En la presente ocasión, las visitas de inspección en el año 2020 y las proyectadas para 2021 vienen caracterizadas por la influencia negativa que en ellas ha ejercido la pandemia de covid. Por una parte, las visitas inspectoras se han visto radicalmente restringidas, y hasta suprimidas, por lógicas razones de seguridad vital, tanto para los inspectores que debían efectuarlas como para los fiscales de las plantillas de las fiscalías que deberían ser visitadas. Sin perjuicio de los controles que se han mantenido por vía telemática o por documentación física (papel), lo cierto es que la influencia de la epidemia del covid ha exigido no arriesgar, particularmente, porque la propia declaración del estado de alarma estableció el confinamiento, que a lo largo del año ha sufrido diversas variantes sobre la manera de llevarlo a efecto. Esta circunstancia de riesgo persiste motiva que, a diferencia de otros años, las previsiones para 2021 de las inspecciones y su práctica estén condicionadas a la evolución de la enfermedad. Que, con la finalidad de ofrecer el Plan de actuación anual al Consejo Fiscal, en el mes de noviembre se cursó comunicación a todos los fiscales superiores para concretar las inspecciones que en 2020 se habían podido llevar a efecto, y para que manifestaran las que tenían en previsión para 2021. La comunicación decía lo siguiente: «Con motivo de la dar cuenta al Consejo Fiscal del Plan de Actuación Anual de la Inspección Fiscal en materia de visitas inspectoras, previsión de competencia que establece el artículo 14.4.h del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, todos los años en el mes de diciembre desde este Servicio de la Fiscalía General del Estado se solicita a las fiscalías de comunidades autónomas que participen la previsión de las visitas inspectoras a realizar a los diversos órganos fiscales del ámbito territorial autonómico. Esa dación de cuenta al Consejo Fiscal se realiza usualmente en el mes de diciembre, relacionando tanto las visitas efectuadas el año que concluye como las que se tiene intención de realizar el año siguiente por la Inspección Fiscal, y las que han desarrollado o efectuarán previsi-

blemente las fiscalías de comunidades autónomas conforme a la información que suministran los fiscales superiores. En la presente ocasión, en el mes de diciembre próximo, en alguna de las reuniones del Consejo Fiscal que puedan celebrarse, se dará cuenta de la mencionada actividad inspectora. Teniendo presente la enorme incidencia que está suponiendo la pandemia del coronavirus desde el mes de marzo del presente año, efectos que se extienden también al año próximo sin poderse determinar en estos momentos cuándo se producirá su finalización, todas las visitas de inspección presenciales han quedado suspendidas, sin perjuicio de los correspondientes controles por medios telemáticos y a través de las comunicaciones y petición periódica de información que debe proseguir. No obstante lo anterior, solicito de V. E. que traslade a esta Unidad de la Fiscalía General las visitas de inspección que hayan podido llevarse a cabo por las fiscalías que dirigen –cumpliendo con las facultades estatutarias reconocidas– en los primeros meses de 2020. Igualmente, trasladarán relación de los órganos fiscales de sus respectivos territorios que serían objeto de visita inspectora el próximo año, si las circunstancias sanitarias lo permitieran con la debida seguridad para la salud, tanto de los inspectores como de las plantillas sobre las que recaería la inspección. Lo que se pide en segundo lugar es una relación meramente provisional que cuando cambiaran claramente las graves circunstancias actuales se interesaría de las correspondientes jefaturas mayor definición. La próxima sesión del Consejo Fiscal no se podrá celebrar seguramente sino hasta la primera o segunda semana de diciembre.»

Las respuestas ofrecidas por las catorce fiscalías de comunidades autónomas con competencias inspectoras efectivas sobre otros órgano fiscales coincidieron plenamente en el hecho de que no había sido posible realizar en 2020 las visitas de inspección que tenían previstas a los órganos fiscales de sus respectivos territorios y que se reseñaron como previsión futurible en el anterior Plan que se presentó al Consejo en 2019, salvo alguna excepción como la efectuada a la Fiscalía de Área de Cartagena (Murcia), determinadas comprobaciones de archivos (Extremadura) y varias Secciones de la Fiscalía Provincial de Madrid.

Las previsiones para el año 2021 de los fiscales superiores inciden en destacar la eventualidad que determina la situación de la pandemia, siendo de destacar que la Fiscalía General del Estado acordó y comunicó desde el inicio de la difusión de la enfermedad que se suspendía la práctica de todas las visitas inspectoras presenciales, tanto de la Inspección Fiscal de la Fiscalía General del Estado como de los fiscales superiores, acuerdo de suspensión que fue reiterado en el segundo

semestre de 2020, ante el gravísimo peligro derivado de la fácil propagación y contagio del virus.

De esta manera, la Inspección Fiscal de la Fiscalía General del Estado solo pudo realizar en los primeros meses del año 2020 visita de inspección a la Fiscalía Provincial de Córdoba y a la Fiscalía Provincial de Badajoz, además de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Galicia, y conjuntamente con el Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial se visitaron las Secciones Civiles de la Fiscalía Provincial de Málaga y de la Fiscalía de Área de Marbella. Con la mirada en el año 2021, las previsiones dependían de la evolución de la pandemia y se tratarían de efectuar las programadas para 2020 que no se pudieron desarrollar. Las Fiscalías que la Inspección Fiscal tenía previsto inspeccionar en 2020 y que no se visitaron fueron las siguientes: Fiscalía de la Comunidad de Aragón, Fiscalía de la Comunidad de Extremadura, Fiscalía de la Comunidad de Madrid, Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Cantabria, Fiscalía Provincial de Las Palmas, Fiscalía Provincial de Lugo, Fiscalía Provincial de Toledo, Fiscalía Provincial de Palencia, Fiscalía Provincial de Cuenca, Fiscalía Provincial de Ciudad Real, Fiscalía de Área de Cartagena (Fiscalía de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia), Fiscalía de Área de Vilanova i La Geltrú, Fiscalía de Área de Mataró, Fiscalía de Área de Manresa, Fiscalía de Área de Mérida (Fiscalía Provincial de Badajoz), Fiscalía de Área de Alzira (Fiscalía Provincial de Alicante), Sección Territorial de Menorca, (Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Baleares) y Fiscalía de la Audiencia Nacional».

5.7 Actividad gubernativa de la Inspección Fiscal en 2020

La actividad gubernativa de la Inspección queda registrada a través de expedientes gubernativos cuyo número en 2020 ascendió a 622, aunque en esta cifra aparecen incorporadas también quejas que recibe la Inspección, muchas veces referidas a disfunciones funcionales u organizativas que no presentan suficiente inicial alcance infractor disciplinario. Además, en 2020 se tramitaron 103 expedientes de compatibilidad, incluyendo los que fueron abiertos, agrupados en único expediente, de todos los fiscales de una misma fiscalía para realizar actividades docentes de *prácticum* de las Universidades.

Abstención y apartamiento de Fiscales. Particular incidencia han presentado las actuaciones gubernativas abiertas ante la presentación de peticiones de abstención o de apartamiento de fiscales por particulares, denunciando también la infracción del deber de abstención para

su reflejo en la vía disciplinaria. El Estatuto del Ministerio Fiscal establece que son causas de abstención para los fiscales las previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial para los jueces y magistrados (art. 28). La remisión se está refiriendo a la actuación jurisdiccional, porque en vía administrativa la abstención y la recusación se recogen en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (arts. 23 y 24).

Abstención y recusación son instrumentos que el Derecho arbitra para asegurar la exigencia de imparcialidad y la confianza del justiciable en una justicia fuera de sombra de duda, prejuicio o prevención, evitando temer que, por cualquier relación con el caso concreto, no se utilizarán como criterios de juicio consideraciones ajenas al ordenamiento jurídico (STC 69/2001).

Deber primordial del fiscal es desempeñar el cargo con sujeción al principio de imparcialidad, correspondiéndole actuar con plena objetividad e independencia en defensa de los intereses encomendados (arts. 2.1, 48 y 7 EOMF). La admisión de causas de abstención obedece a asegurar que el fiscal desarrollará su función con imparcialidad, permitiéndole renunciar voluntariamente –ex officio– a intervenir en un determinado proceso porque carece o puede carecer de las condiciones necesarias subjetivas –neutralidad, ecuanimidad, y rectitud– para actuar independientemente (arg. STS 22/4/83). Las causas de abstención que el artículo 219 de la Ley Orgánica del Poder Judicial establece para Jueces y Magistrados configuran un sistema cerrado, tasado o de *númerus clausus*, y de interpretación restrictiva (STC 162/1999), que no permite motivos distintos ni interpretación analógica o extensiva (STC 12/12/2006). Su exigencia a los fiscales, «en cuanto les sean de aplicación» (art. 28 EOMF), requiere considerar la naturaleza y cometidos del Ministerio Fiscal en el proceso penal, donde actúa como órgano promotor de la acción de la justicia y «parte» que ejercita derechos de toda la Sociedad (STS 25/11/1997).

La *recusación* es acto de parte que interesa la separación en el proceso de quien incurre en causa que pone en duda su necesaria imparcialidad. Aunque el Estatuto declara que «los miembros del Ministerio Fiscal no podrán ser recusados», permite a las partes intervinientes en los procesos «acudir al superior jerárquico del Fiscal de que se trate interesando que, en los referidos supuestos, se ordene su no intervención. Frente a esa decisión no cabe recurso alguno» (art. 28).

El *derecho y deber del fiscal de desempeñar el cargo* no puede verse perturbado a *iniciativa propia* promoviendo la abstención precipitadamente o por escrúpulos comprensibles, pero no justificados. Tampoco a *instancia de parte*, sin fundamento o abusivamente, por-

que apartar al fiscal determinado por las normas de reparto interno de las fiscalías exige fundadas razones que eliminen la posibilidad de utilizar interesadamente los mecanismos de garantía de la imparcialidad, debiendo ser *especialmente riguroso* el canon de enjuiciamiento de las dudas alegadas (arg. STC 162/1999). Entre las causas de abstención hay que *diferenciar* las puramente *objetivas*, que enmarcan circunstancias fácticas incuestionables e inconcusas, y *las que abundan en juicios de valor*, como acontece con la amistad íntima y la enemistad manifiesta y el interés directo e indirecto (STS 29/4/85) que requieren exteriorización apoyada en datos objetivos, un soporte fáctico de consistencia, y demostración evidente, ostensible y patente (ATC 20/2/2003 y STC 306/05).

5.8 Actividad disciplinaria de la Inspección Fiscal en 2020

A) Las informaciones previas para delimitar preliminarmente posibles anomalías en el funcionamiento de los servicios antes de proceder –de presentar entidad disciplinaria– a la apertura de diligencias informativas o expediente disciplinario, ascendieron en 2020 a un total de catorce. Su objeto más frecuente continúa siendo el retraso en el despacho de procedimientos; supuesta desatención o pasividad en el ejercicio de la función; falta de motivación de los informes y desacuerdo con su contenido, aludiendo frecuentemente a falta de imparcialidad del fiscal. Las diligencias informativas ascendieron a tres y a igual número los expedientes disciplinarios que fueron abiertos por infracciones disciplinarias de desconsideración y retraso. Las Informaciones Sumarias abiertas a fiscales sustitutos por falta de idoneidad o capacidad y por comisión de infracciones disciplinarias fueron ocho, proponiendo la Fiscal General –tras audiencia del Consejo Fiscal– su cese en el cargo o la imposición de sanción disciplinaria al Ministerio de Justicia.

B) Sobre el contenido de las quejas

a) El principio culpabilidad en el régimen disciplinario. El principio de culpabilidad es de inequívoca aplicación en el ámbito disciplinario, donde no es admisible la responsabilidad objetiva. Para apreciar la culpabilidad tiene que acreditarse que se pudo haber actuado de manera distinta a como se hizo, lo que comporta valorar las específicas circunstancias del caso concreto.

b) Mención en las quejas a las supuestas faltas disciplinarias cometidas. La falta de mención específica del supuesto ilícito infractor disciplinario no afecta al curso de los escritos de tal naturaleza. El *Reglamento 1/1998 CGPJ de «Tramitación de quejas y denuncias*

relativas al funcionamiento de los Juzgados y Tribunales» indica que se podrán presentar *quejas* mediante escrito en que se indiquen los datos de identificación del interesado, el motivo de la queja, órgano al que se dirige y el órgano jurisdiccional y procedimientos a que se refiera (art. 6). No exige calificación jurídica de los hechos ni indicación del supuesto tipo infractor cometido. En similar sentido se pronuncia *la Ley 39/2015*, que define la *denuncia* como el acto por el que cualquier persona pone en conocimiento de un órgano administrativo la existencia de un determinado hecho que pudiera justificar la iniciación de oficio de un procedimiento administrativo, debiendo expresar su identidad y el relato de los hechos que se ponen en conocimiento. Cuando pudieran constituir infracción administrativa recogerán la fecha de comisión y, cuando sea posible, la identificación de los presuntos responsables (art. 62.1 y 2), incluyendo entre los procedimientos iniciados de oficio por la administración, los que tienen lugar por acuerdo del órgano competente tras la puesta en conocimiento de una denuncia (art. 58). El *Tribunal Supremo* tiene declarado que para iniciar la acción investigadora disciplinaria «basta que los términos y contenido de las quejas o las denuncias ofrezcan datos suficientes que muestren razonablemente la conveniencia de proceder a la investigación por exteriorizar mínimos indicios de verosimilitud» (arg. STS 23/12/2008 Rec. 24/2006), y considera su improcedencia cuando la denuncia resulta genérica, por no *individualizar* a los fiscales contra los que va referida o no *concretar* los procesos en que se pudiera haber intervenido indebidamente (arg. STS 23/12/2008 Rec. 24/2006).

c) Formalidades de las quejas. La presentación de escritos de queja no exige especiales formalidades que hayan de cumplirse. Su existencia depende de que materialmente alguien ponga en conocimiento –de la Fiscalía General, de la Inspección Fiscal o de las Fiscalías– algo relevante a efectos de un procedimiento administrativo disciplinario, debiendo valorarse si merece la iniciación del correspondiente procedimiento, cuestión atinente al objeto de la denuncia o queja, no a sus características extrínsecas o formales. No requiere calificación jurídica o tipificación del hecho infractor disciplinario, afirmación que concuerda con el *Acuerdo del CGPJ de 22/09/1999* cuando, al fijar el contenido de los *formularios de quejas*, excluye todo formalismo, indicando que *basta* que los escritos recojan mención de su objeto, circunstancias identificativas del órgano judicial y del interesado. Lo mismo sucede con la regulación del *Servicio de Atención al Ciudadano de la Fiscalía General del Estado*: la página web *fiscal.es* manifiesta su función de órgano receptor de denuncias y quejas, excluyendo formalismos para la tramitación.

d) Contenido y peticiones de las quejas. Han de referir los hechos o conductas que, a juicio de quienes las presentan, son supuestamente infractoras del régimen disciplinario del Ministerio Fiscal. Se acompañan a veces con *peticiones autónomas* distintas a la disciplinaria (denuncias penales relacionadas o no –directa o indirectamente– con su objeto, o peticiones de abstención del fiscal encargado del despacho). En estas ocasiones, las peticiones se trasladan a los órganos fiscales competentes para la resolución. Otras veces, las quejas se acompañan de peticiones accesorias, subordinadas a la apreciación de responsabilidad disciplinaria, siendo improcedente el planteamiento al solo poder dilucidarse en esa vía pretensiones de tal naturaleza (ej.: indemnizatorias).

La Inspección Fiscal no está obligada a iniciar actuación investigadora de naturaleza netamente disciplinaria ante cualquier queja o denuncia que exprese una disfunción en el funcionamiento del Ministerio Público o atribuya una posible responsabilidad de fiscales, sino únicamente cuando los términos y el contenido de las denuncias ofrezcan datos suficientes que demuestren razonablemente la conveniencia de la investigación por exteriorizar mínimos indicios de verosimilitud (arg. STS 23/12/2008 Rec. 24/2006).

La actuación investigadora resulta improcedente cuando la denuncia resulta genérica por no individualizar a los fiscales o no concretar los procesos en que pudieran haber intervenido indebidamente (arg. STS 23/12/2008 Rec. 24/2006).

Si las denuncias presentadas ya fueron decididas anteriormente a través de resoluciones de la Inspección que pudieron ser objeto de impugnación, son «actos consentidos» por no haber sido recurridos en tiempo y forma (arg. STS 23/12/2008 Rec. 24/2006), la reapertura de actuaciones por los mismos hechos no es posible al haberse agotado la vía administrativa.

Quedan generalmente fuera de las atribuciones disciplinarias las quejas que recaen sobre operaciones valorativas fácticas o jurídicas en el marco de una actuación procesal (arg. STS 09/10/2013 Rec. 23/2013).

5.9 Actuación del Fiscal Jefe Inspector en 2020 como miembro del Ministerio Fiscal encargado de velar por el adecuado uso del Fichero de Titularidades Financieras (FTF)

El Fichero de Titularidades Financieras, contemplado en la Ley 10/2010 de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo (art. 43), es un fichero de titularidad pública del que es responsable la Secretaría de Estado de Economía y de cuya

gestión se encarga el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención de Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (SEPBLAC), y al que las entidades de crédito tienen obligación de declarar mensualmente la apertura o cancelación de cuentas corrientes, cuentas de ahorro y de valores y depósitos a plazo, conteniendo los datos identificativos de titulares, representantes o autorizados, personas con poderes de disposición, fecha de apertura o cancelación, tipo de cuenta o depósito y datos identificativos de la entidad declarante.

El Jefe Inspector fue nombrado responsable del Fichero por Decreto 28/04/2016 FGE en aplicación de la Ley 10/2010 (art. 43.4), que dispone que «un miembro del Ministerio Fiscal, designado por el Fiscal General de conformidad con los trámites previstos en el Estatuto del Ministerio Fiscal y que durante su ejercicio no desarrolle función en órganos del Ministerio Fiscal encargados de la persecución de delitos de blanqueo de capitales o financiación del terrorismo, velará por el uso adecuado del fichero, a cuyo efecto podrá requerir justificación completa de los motivos de cualquier acceso». Por otra parte, el Real Decreto 304/2014 que aprobó el Reglamento de la Ley 10/2010 dispone las funciones a realizar por el Fiscal designado: autorizar la relación de puntos únicos de acceso a quienes el SEPBLAC habilitará su conexión al sistema, y verificar que las consultas o accesos al FTF han sido realizados por las autoridades o funcionarios autorizados y para los fines establecidos en la Ley 10/2010 (art. 43).

En 2020 se han realizado, entre otras, las siguientes actuaciones:

1. Se resolvieron las incidencias derivadas de la solicitud de acceso de la Policía de la Generalitat (Mossos d'Esquadra) para realización de consultas a los entornos de preproducción y producción del FTF.

2. Se autorizó acceso y consulta al entorno de preproducción, tras reclamar información adicional al *Consorci Administració Oberta de Catalunya* (nodo de interoperabilidad de las administraciones públicas catalanas), con la finalidad de realizar pruebas y para la comprobación del correcto funcionamiento del servicio y detección, seguimiento y actualización de incidencias o errores.

3. En cinco ocasiones se denegó el acceso a organismos o entidades con, en principio, facultad para ello, al no haber canalizado la solicitud a través del punto único de acceso que les correspondía (art. 52 RD 304/2014), así como por solicitar el acceso para finalidades distintas a la de prevención o de represión del blanqueo de capitales o de financiación del terrorismo.

4. Se ha realizado una auditoría consistente en consultas al FTF a través de los correspondientes puntos únicos de acceso, sin detectar

conducta irregular. A su vez, en cumplimiento del RD 304/2014 (art. 55.2), el SEPBLAC remitió los listados semestrales de accesos al FTF. Tras su examen no se detectó indicio de consulta o acceso irregular al FTF y no se llegó a iniciar actuación previa.

5.10 La gestión del complemento de productividad en 2020

En 2020 la actividad de la Inspección en la gestión del complemento variable, regulado en Ley 15/2003 y en el Real Decreto 432/2004, de 12 de marzo, ha consistido en la tramitación de las percepciones correspondientes al segundo semestre de 2019 y al primero de 2020. Sobre las primeras, la tramitación del complemento se inició el 20 de febrero, una vez que todas las fiscalías territoriales como los órganos fiscales centrales y fiscalías de comunidades autónomas desdobladas enviaron los datos de actividad y propuestas procedentes. Tres impugnaciones se formularon al reparto estimándose una de ellas. El 11 de junio se remitió por la Fiscal General la propuesta de devengo al Ministerio de Justicia, percibiéndose en la nómina de julio. En cuanto al segundo periodo se inició la tramitación a mediados de septiembre. Se formularon cuatro impugnaciones, estimándose tres de ellas. El 20 de noviembre la Fiscal General remitió la propuesta, percibiéndose en la nómina de diciembre. Los aspectos fundamentales del reparto se describen en el cuadro adjunto, siendo 1.665.697,13€ la cantidad destinada al segundo semestre de 2019, y para el primer semestre de 2020 correspondieron 1.699.010,35€.

Destino	2/2019		1/2020	
	Importe global	Beneficiarios	Importe global	Beneficiarios
Perceptores de Órganos Centrales	112.280,02€	43	117.421,78€	52
Fiscales adscritos a Fiscales de Sala	15.078,05€	6	20.690,62€	8
Fiscalías de Comunidad Autónoma desdobladas .	21.360,67€	9	36.928,43€	15
Fiscalías de Comunidad Autónoma no desdobladas	125.270,77€	65	135.501,33€	71
Fiscalías Provinciales ...	1.057.173,76€	544	1.088.925,44€	542
Fiscalías de Área	247.833,80€	139	231.760,47€	125
Fiscales Superiores y Fiscales Jefes	86.700,07€	36	67.782,28€	28
Total	1.665.697,13€	842	1.699.010,35€	841

En junio el Consejo Fiscal acordó iniciar un proceso de revisión global del modelo de productividad e introdujo nuevas actuaciones para ser baremadas en la apreciación del complemento variable, vinculadas a la situación sanitaria provocada por la pandemia de Covid para valorar el mayor esfuerzo en el ejercicio de las funciones (conformidades previas al juicio, dictámenes de calificación del concurso, uso de videoconferencia en Cooperación Jurídica Internacional, actividades de especial dedicación, etc.).

6. UNIDAD DE APOYO DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

6.1 **Gobernanza**

6.1.1 OFICINA FISCAL

La crisis sanitaria provocada por la Covid-19 ha frenado el proceso de implantación de la oficina fiscal en los órganos territoriales del Ministerio Fiscal, que iba avanzado de forma lenta y desigual.

Nos encontramos con un escenario en el que, aun después de tanto tiempo, todavía hay territorios sin implantación y con unos ritmos muy heterogéneos.

Se halla pendiente en La Rioja, Valencia, Andalucía (implantada en Sevilla, Córdoba y Dos Hermanas), Asturias, Cataluña y La Rioja. Madrid, Aragón y Navarra, sin completar aún los procesos, se encuentran en una dinámica de finalización de la implantación a corto plazo.

Las dificultades en la implantación de la oficina fiscal se deben a la falta de priorización dentro de los proyectos de la administración correspondiente, que se refleja en problemas concretos, como la falta de previsión presupuestaria, la pretensión de ligar su implantación a la de la oficina judicial o una infructuosa tramitación de los instrumentos legales autonómicos que tienen que dar cobijo a la oficina.

6.1.2 TRANSPARENCIA

La Fiscalía General del Estado está comprometida con las obligaciones dimanantes de la legislación sobre transparencia, ofreciendo a los ciudadanos información periódica y actualizada para garantizar la transparencia de sus actividades. En los ámbitos institucional, organizativo y de planificación la transparencia exige la publicación de información relativa a las funciones que se desarrollan, la normativa que

resulta de aplicación y la estructura organizativa, además de sus instrumentos de planificación y la evaluación de su grado de cumplimiento.

Tras la puesta en funcionamiento en el año 2019 de la nueva página web fiscal.es, que supuso, además de mejoras técnicas, una mayor facilidad de acceso y de consulta, a lo largo del año 2020 se ha continuado el proceso de mejora de sus contenidos y del portal de transparencia. Pese a que las reuniones del comité de seguimiento del portal de transparencia constituido en la Fiscalía General del Estado se han visto condicionadas por las circunstancias sanitarias, la revisión de los contenidos del portal y su actualización se ha ido produciendo a lo largo de este año de forma constante a los efectos de ofrecer la información más actualizada y completa posible para su consulta por los ciudadanos.

En cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en el citado portal fiscal.es y, dentro de él, a través del portal de transparencia, se ofrece información activa relativa a los miembros del Ministerio Fiscal, información económica, presupuestaria y estadística, institucional y organizativa, incluyendo la agenda institucional. En concreto se incorpora la información relativa a sustituciones, refuerzos, así como el informe de gestión de la caja fija de la Fiscalía General del Estado. También puede ser objeto de consulta la información sobre altos cargos y personal, así como la de contenido jurídico, que incluye, además de las Memorias anuales, las Circulares, Instrucciones y Consultas de la Fiscalía General del Estado.

En el año 2020 se culminó la elaboración del código ético del Ministerio Fiscal, el cual puede también ser consultado a través del portal de transparencia.

A través de la Unidad de Apoyo se da respuesta a las peticiones de información pública dirigidas a la Fiscalía General del Estado por los ciudadanos o instituciones. Las solicitudes claramente etiquetadas como de transparencia se vienen realizando a través del servicio de comunicación ciudadana que ofrece el portal, por escrito o derivadas del portal de transparencia de otras Instituciones, por competir la respuesta a la información a la Fiscalía General del Estado.

Se sigue trabajando para llegar al pleno cumplimiento de las obligaciones auditadas por el Consejo de Transparencia, siendo compromiso culminarlo en el 2021.

Durante el año 2020 se han atendido puntual y motivadamente 9 solicitudes de información pública, todas ellas contestadas en plazo, siendo 6 estimatorias y 3 desestimatorias de la información solicitada. Se ha producido un descenso de las solicitudes formales de informa-

ción y la consiguiente incoación de expedientes del portal de transparencia, puesto que el año pasado se tramitaron 14 solicitudes. Puede apreciarse que las solicitudes de información no han sido ajenas a las especiales circunstancias del año 2020, puesto que, tras la declaración del estado de alarma y el confinamiento domiciliario obligatorio, no se produjo ninguna petición de información, de tal forma que, desde el 6 de marzo de 2020 no se incoó ningún expediente del portal de transparencia hasta el 8 de septiembre de 2020.

6.1.3 RELACIONES CON LAS ADMINISTRACIONES (COMISIONES MIXTAS)

Las comisiones mixtas articulan una parte importante del marco de relaciones entre el Ministerio Fiscal y las Administraciones que le proveen de medios personales y materiales necesarios para el ejercicio de su función. Ello se articula en el día a día con la relación que se mantienen entre la Unidad de Apoyo y el Ministerio de Justicia, respecto al ámbito en el que este mantiene sus competencias, y el resto de las Comunidades a las que les han sido transferidas.

Durante el año anterior se celebraron nueve comisiones mixtas con las Comunidades de Canarias, Cantabria, Andalucía, Madrid (2), Aragón (2), País Vasco y Galicia.

En ellas se abordaron cuestiones sobre:

- Medios materiales e infraestructuras. En este año, muchas veces especialmente relacionadas con el escenario pandémico.
- Medios personales, fundamentalmente el personal al servicio de la Administración de Justicia que compete a estas Administraciones y otro personal que presta colaboración y que igualmente depende de las mismas.

El resumen de la situación en 2020 se concreta en las siguientes ratios:

	Promedio Ratios Fiscalías Nacional
Funcionarios fiscalía / órgano judicial	0,38
Funcionarios fiscalía / órgano penal	0,60
Funcionarios fiscalía / fiscal	0,65
Órganos judiciales / funcionario	3,12
Fiscales / funcionarios	1,65

- Organización de las fiscalías, con especial incidencia sobre la oficina fiscal todavía pendiente de implantación en múltiples territorios.
- Soporte tecnológico a los órganos fiscales, con especial incidencia en las aplicaciones de gestión procesal y las relacionadas con el ejercicio de la función fiscal.
- Oficinas de atención a las víctimas, cuya competencia corresponde a estas Administraciones, pero cuyo ejercicio interacciona de forma relevante con la función fiscal.
- Integración y participación de las fiscalías en determinados convenios u órganos autonómicos.
- Presupuestos ejecutados en lo que concierne al Ministerio Fiscal.
- Protección de datos, especialmente en base a la posición de las Administraciones como encargadas de algunos tratamientos y como suministradoras de medios materiales para propiciar entornos adecuados.

6.1.4 ATENCIÓN CIUDADANA Y DEFENSOR DEL PUEBLO

En el año 2020 tuvieron entrada en la Unidad de Apoyo 2.438 escritos conforme al Registro.

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

EXPEDIENTES DE ATENCIÓN CIUDADANA INCOADOS EN 2020

Por correo electrónico	788
Por correo ordinario	172
Por derivación interna dentro de la institución	2
Por Fax	1
Presentación personal en registro	12
Total	975

POR TIPO DE RECLAMACIÓN COMUNICACIÓN CIUDADANA EN 2020

Tipo reclamación	Quejas	Denuncias	Peticiones de información	Ley de Transparencia	Otros
Por correo electrónico ...	132	344	282	3	27
Por correo ordinario	56	77	15	8	16
Por derivación interna dentro de la institución ...	0	1	0	0	1
Por fax	0	1	0	0	0
Presentación personal en registro	2	6	2	0	2
Total	190	429	299	11	46

COMUNICACIONES RECIBIDAS DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EN 2020

Expedientes abiertos durante 2020	95
Expedientes pendientes al 01/01/2020	126
Expedientes pendientes al 31/12/2020	108

ORDEN JURISDICCIONAL AL QUE SE REFIEREN LAS RECLAMACIONES FORMULADAS POR EL DEFENSOR DEL PUEBLO EN 2020

Civil	6
Contencioso administrativo	0
Militar	0
Penal	13
Social	0
Otros	76
Total	95

6.1.5 INDICADORES SOCIOLOGICOS DE LA CARRERA FISCAL

Los indicadores sociológicos de la Carrera Fiscal tienen por objeto proporcionar, de forma gráfica y resumida, información sobre el perfil de sus miembros. Al principio de cada año se publica en la página web un amplio estudio actualizado con la situación a 31 de diciembre.

Además de las presentaciones y parámetros habituales, en desarrollo del Plan de Acción 2019-2020 del Plan de Igualdad, en los últimos indicadores se introducen nuevos elementos con el fin de ofrecer una fotografía lo más amplia posible de los parámetros de igualdad de género.

En relación con los procesos selectivos para el ingreso en las carreras judicial y fiscal, se proporciona información, desagregada por sexo, de la composición y presidencia de los tribunales de acceso y de los directores, ponentes y profesores de los programas de formación continua e inicial.

Sin perjuicio de la exposición detallada que obra en nuestro portal, en este apartado se hace referencia únicamente a los datos más significativos.

- Hay 2.552 fiscales de los cuales el 64% son 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 2020 fue de 5,02 fiscales/100.000 habitantes frente al 4,86% de 2019. La ratio más alta está en las Fiscalías de Cas-

tilla y León con 6,2 fiscales/100.000h y la más baja en la Fiscalía de la Comunidad Foral de Navarra, con 3,3 Fiscales/100.000h.

– El porcentaje más elevado de fiscales se encuentra en el tramo de edad de 41 a 50 años, con un 34% de la plantilla, seguido del tramo de 51 a 60 años, con un 31 % de la plantilla. Los fiscales de edad inferior a 30 años representan el 2%. Todos estos porcentajes son coincidentes con los del ejercicio 2019.

– En cuanto a la relación edad/antigüedad, sin diferencia respecto del año anterior, las fiscalías de órganos centrales presentan las medias más elevadas (60 años de edad y 32 años de antigüedad). En el sentido opuesto, las fiscalías de Canarias y del País Vasco presentan la media de edad más baja (43 y 44 años, respectivamente) y la inferior media de antigüedad (13 y 14 años respectivamente).

– En cuanto a la distribución por sexo, del total de fiscales, el 64% son mujeres. El porcentaje más elevado se encuentra en las fiscalías de Madrid, País Vasco Cataluña y Navarra, con índices superiores al 70%. En cuanto al rango de edad, el mayor porcentaje de mujeres se encuentra en los tramos de 20 a 49, donde su presencia supera el 70%. Por otra parte, en cuanto a cargos directivos, es destacable la mayor presencia de hombres con un 59%: la ratio más elevada se encuentra la categoría de Fiscales de Sala (71%) y en los Fiscales Superiores de Comunidad Autónoma (71%), frente al 60% de Fiscales Jefes Provinciales y el 33% de Fiscales Jefes de Área, único grupo en el que las mujeres son mayoría (el 67%).

6.2 Relaciones institucionales

6.2.1 UNIVERSIDADES

Como consecuencia de la situación de pandemia, durante el ejercicio 2020 no ha sido posible la realización de actividades presenciales en el marco de las prácticas universitarias que todos los años se hacían en colaboración con determinadas universidades.

Eventualmente, durante el ejercicio 2020 se han llevado a cabo algunas charlas y conferencias telemáticas con las universidades que lo han solicitado.

6.2.2 CONVENIOS

A lo largo del ejercicio el Ministerio Fiscal ha firmado siete Convenios con distintas Entidades y Administraciones. Sin hacer una enu-

meración expresa de todos y cada uno, cabe una referencia genérica a sus ámbitos:

Firmado por	Firmado con	Título del convenio
Fiscal General del Estado	European Investment Bank	Memorandum of understanding on exchange of information between the Republic Prosecutor's Office of the Kingdom of Spain and the European Investment Bank (EIB)
Fiscal General del Estado	Universidad Carlos III	Convenio de Cooperación Educativa entre la Universidad Carlos III y la Fiscalía General del Estado.
Fiscal General del Estado	SEVIFIP	Convenio Marco de Colaboración entre la Fiscalía General del Estado y la Sociedad Española para el estudio de la Violencia Filio-Parental
Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Canarias	Universidad Rey Juan Carlos	Convenio para el Desarrollo de Programas de Cooperación Educativa entre la Universidad Rey Juan Carlos y la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Canarias.
Fiscal General del Estado	Consejo General de Poder Judicial	Convenio de Colaboración entre el Consejo General del Poder Judicial y la Fiscalía General del Estado para aplicar los métodos adecuados de solución de conflictos (MASC) y la Justicia restaurativa en el Sistema de Justicia
Fiscal General del Estado	Fiscal Superior de Aragón	Convenio entre la Comunidad Autónoma de Aragón y la Fiscalía General del Estado para la creación de la Comisión Mixta de Coordinación de la Comunidad Autónoma de Aragón y el Ministerio Fiscal en dicha Comunidad Autónoma.
Presidente de la Comisión Delegada de Girona	Presidente de la Audiencia Provincial de Girona	Protocol d'Actuació en els casos de Violencia Masclista a la Demarcació en Girona

6.3 Nuevas tecnologías en la gestión y en la sociedad de la información

6.3.1 SÍNTESIS DE LOS DISTINTOS TERRITORIOS

Aragón

La situación excepcional de confinamiento puso de manifiesto la importancia de los medios telemáticos para desempeñar el trabajo y, en este caso concreto, facilitó enormemente el trabajo de los actores jurídicos. El teletrabajo permitió a las fiscalías seguir despachando los asuntos. Las herramientas de las que se dispone han demostrado una buena funcionalidad y eficacia en el desempeño del trabajo. El escenario de gestión procesal (basado en la herramienta Avantius) permite el despacho telemático de las causas.

Asturias

Un escenario tecnológico bastante obsoleto en cuanto a plataformas y equipamiento dificultó enormemente el trabajo durante la pandemia. 2021 supondrá en cambio un marco de completa transformación ya que se va a entrar en un ámbito de justicia digital que exige la renovación de los equipamientos y de la forma de trabajar.

Baleares

La introducción y evolución de las TIC ha mejorado notablemente el desarrollo de la actividad de las Fiscalías, especialmente en el marco de la pandemia, donde el teletrabajo ha pasado de reto a necesidad.

Destacan las mejoras en el acceso y manejo de expediente judicial electrónico a través del Visor, con una mejora en su conformación.

Canarias

Se ha implantado la versión web de la aplicación de gestión procesal Atlante, lo que ha permitido trabajar en un escenario digital en varias jurisdicciones, especialmente hasta el momento en el ámbito civil.

El escenario de la pandemia ha sido catalizador en la mejora del uso de medios tecnológicos para atender el servicio de guardia, asistir a juicios, vistas, celebrar juntas, etc.

Se ha dotado a los fiscales con medios portátiles y se ha mejorado el acceso remoto a las herramientas de trabajo, lo que ha facilitado enormemente el teletrabajo, especialmente en este período.

Cantabria

La aplicación de gestión procesal VEREDA presenta todavía importantes inconvenientes por tratarse fundamentalmente de una herramienta judicial que tiene todavía importantes deficiencias para la gestión específica de la Fiscalía.

Se ha continuado con el despliegue del módulo de notificaciones telemáticas entre los Juzgados y la Fiscalía y se culminó la conexión con las Fuerzas de Seguridad del Estado. Se ha hecho posible la recepción de denuncias de los profesionales por vía electrónica que ha resultado especialmente útil durante el estado de alarma.

El entorno tecnológico ha sido clave para evitar la parálisis total de la actividad durante la pandemia, ha contribuido a conocer las carencias y sirve para impulsar las actuaciones necesarias para trabajar plenamente en un entorno digital.

Castilla-La Mancha

Hay una valoración global positiva del entorno tecnológico en sus distintas derivadas.

Castilla y León

La pandemia ha permitido comprobar que las herramientas informáticas han sido de gran utilidad. El escenario de Justicia digital ha supuesto una importante ventaja durante el confinamiento.

Todavía es necesario progresar para que el expediente digital cumpla plenamente con los parámetros legales y sea una herramienta que facilite el trabajo de los distintos interlocutores.

Cataluña

El sistema e-Justicia.cat está solo muy parcialmente implantado en los órganos judiciales. La Fiscalía comenzó su incorporación en 2016, aunque tan solo en el ámbito civil.

Ha habido una importante renovación del equipamiento informático en todas las fiscalías. La utilización de plataformas de comunica-

ción virtual fue fundamental durante el periodo pandémico y se hace expreso llamamiento sobre las indudables ventajas de su definitiva implantación.

Extremadura

Las nuevas tecnologías en la Administración de Justicia han contribuido en el año 2020 a salvar muchos de los inconvenientes generados por la pandemia, permitiendo a las fiscalías el teletrabajo en buena medida.

Se ponen de manifiesto necesidades de mejora en la aplicación de Fiscalía (Fortuny) en materias como ejecutorias o estadística, lo que se hace extensivo al expediente judicial electrónico, donde todavía se aprecia un campo de mejora tanto en su conformación como en la herramienta que lo soporta.

Se resalta la importancia de la comunicación virtual especialmente en estos tiempos.

Galicia

Las tecnologías son un elemento estratégico y fundamental, cuya importancia se exacerba en momentos como los pandémicos, constituyéndose como base del teletrabajo

El escenario de Justicia digital está implantado y operativo en todos los órdenes jurisdiccionales en todas las Fiscalías (salvo Santiago). Está pendiente la integración del visor documental en la aplicación de gestión.

La Rioja

Ha habido importantes mejoras de fiscales y funcionarios, disponiendo todos los primeros de portátiles, herramienta altamente facilitadora en un escenario de excepción como el que se ha producido.

Madrid

La implantación del expediente digital es un proyecto esencial, cuya importancia y necesidad se ha vislumbrado especialmente en tiempo de pandemia. La implantación en el ámbito penal sufre cierto retraso y se hace necesario consolidar el manejo en todas las demás jurisdicciones.

Se han creado buzones Lexnet en todas las fiscalías de la comunidad. Se ha producido un importante esfuerzo para la disponibilidad de herramientas y elementos de conectividad para todos los fiscales, lo que se está haciendo extensivo progresivamente para los funcionarios.

Murcia

El año ha sido de consolidación del escenario de justicia digital, aunque la disponibilidad de medios y plataformas se ve muchas veces oscurecida por las dificultades de acceso y conectividad.

La situación de pandemia fue en parte combatida por la posibilidad de teletrabajo de los funcionarios de las secretarías. Se insiste en la persistencia de déficits concretos ligados a la falta de itineración de algunos procedimientos y defectos de digitalización de los mismos.

Navarra

Un sistema de gestión muy consolidado se ha visto mejorado con prestaciones muy concretas como el control de plazos, los expedientes de reforma de menores o el control de ejecutorias. El expediente judicial electrónico también ha sido objeto de una mejora tan relevante como la disponibilidad del índice electrónico.

Se prevén futuras mejoras en ámbitos concretos como el sistema de grabación de vistas, la incorporación de documentación anexa a los escritos fiscales o la consolidación del modelo estadístico para la memoria anual.

País Vasco

La pandemia ha puesto en evidencia las enormes carencias que en medios tecnológicos padece este territorio, tanto en digitalización como en auténtica transformación digital.

Este escenario ha sido catalizador para generar un plan de dotación de elementos portátiles a los fiscales.

El gran óbice sigue siendo la inexistencia de un expediente judicial electrónico, para lo cual la actual aplicación de gestión parece presentarse como inadecuada.

Se ha mejorado la comunicación telemática de la ciudadanía con la Fiscalía, a través de sistema de correo electrónico. También se han producido mejoras relevantes en las infraestructuras para la grabación de vistas y actos procesales.

Comunidad Valenciana

Con carácter general es de resaltar la continua mejora de los medios informáticos puestos a disposición por la Administración, con disponibilidad de elementos portátiles para el acceso a las aplicaciones judiciales y fiscal. En general se ha mejorado notoriamente un escenario facilitador del teletrabajo durante la pandemia.

Está pendiente la definición final de la opción tecnológica de la Administración para la transformación del sistema de gestión procesal, aunque se está avanzando en la posibilidad de visualizar el expediente judicial a través de un visor.

6.3.2 ACTUACIONES GENERALES

En obligada síntesis, cabe hacer referencia a lo siguiente:

1. La implantación del escritorio integrado en todas las fiscalías, como plataforma de acceso a aplicaciones, servicios y enlaces. Esto sustituye a la intranet del Ministerio Fiscal.
2. La implantación generalizada en todas las fiscalías de un módulo para la tramitación de los expedientes gubernativos.
3. La progresiva implantación de la Calculadora 988, como herramienta facilitadora de los cálculos en las acumulaciones de condenas.
4. Las mejoras sobre la herramienta de cooperación internacional, fundamentalmente centradas en la orden europea de investigación.
5. La progresiva activación de pilotos para dotar a las fiscalías de una herramienta de textualización de las actuaciones procesales orales.
6. La implantación de un escenario de justicia digital en la Audiencia Nacional y las tres fiscalías que allí actúan.

6.3.3 GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN

Sistema de Información, Control y Consulta.

Se trata de una herramienta de explotación de la información que la Institución genera y de la que dispone. El módulo de cargas de trabajo analiza de forma ponderada la actividad procesal, el volumen y tipología de guardias y el tipo y número de órganos judiciales que atiende cada fiscalía territorial y con ello trata de generar una imagen de la carga de trabajo que soporta cada órgano para facilitar la toma de decisiones, fundamentalmente organizativas.

Es de especial significación la consolidación y extensión del denominado «borrador de Memoria» a todas las Fiscalías que utilizan el

sistema de gestión procesal Fortuny. Con su puesta a disposición se facilita la elaboración de las estadísticas para la Memoria anual y, aun cuando es necesario seguir avanzando en la mejora de la calidad de algunos datos, el resultado es altamente satisfactorio.

En el módulo de cuadro de mandos se han normalizado y revisado los indicadores de tiempos y volúmenes que permiten estudiar la actividad judicial y fiscal desde múltiples puntos de vista, especialmente los más estratégicos, con el fin de disponer de una información analítica sobre la actividad, que puede ayudar en la toma de decisiones. En este año se han hecho concretos ajustes y avisos para poner de manifiesto la obvia relevancia que la crisis sanitaria ha tenido precisamente sobre esos tiempos y volúmenes.

Objetivo continuo y renovado es conseguir que las Administraciones remitan al sistema una información de calidad y con una periodicidad adecuada, ya que ello es la base para que la herramienta sea útil.

6.4. Gestión presupuestaria

La Fiscalía General del Estado gestiona una denominada «caja fija» dependiente del Ministerio de Justicia. A través de ella se administra una partida que atiende gastos corrientes en bienes y servicios.

Estos gastos son generados por órganos que se hallan dentro de la órbita de la Fiscalía General: la Fiscal General del Estado, la Inspección Fiscal, la Secretaría Técnica, la Unidad de Apoyo, las Unidades Coordinadoras Especializadas y la Fiscalía del Tribunal Supremo.

La gestión del gasto de caja fija en el ejercicio 2020 se resume en:

Reparaciones, Mantenimiento y Conservación.	6.907,20 €
Material, Suministro y otros	39.073,07 €
Atenciones protocolarias y representativas de la FGE	19.905,13 €
Indemnizaciones por razón del servicio	93.360,91 €
Gastos de Publicaciones	7.797,96 €
Total Asignado	265.790,00 €
Total Ejecutado	167.044,27 €

Por otro lado, para el año 2020 la Fiscalía General del Estado, como unidad editora, ha tenido una asignación presupuestaria de 10.000 € para el Plan de Publicaciones anual para la edición digital de la Revista del Ministerio Fiscal:

– Revista n.º 8 «Lenguaje jurídico y comunicación», con un gasto de 3.868,82 euros.

- Revista n.º 9 «La Fiscalía Europea y el Proceso Penal Español», con un gasto de 3.929,14 euros.
- Igualmente, se ha editado y publicado el «Código Ético del Ministerio Fiscal» con un coste de 3.374,80 euros.

La gestión de la asignación presupuestaria del Plan Nacional contra la droga a la Fiscalía Especial Antidroga para 2020 ha ascendido a 17.039,50 €, que se han destinado a la puesta en marcha de una plataforma e-learning de capacitación a distancia.

El deber que las Administraciones tienen para que el Ministerio Fiscal conozca el esfuerzo presupuestario de cada una de ellas es continuo objeto de debate e hincapié en las comisiones mixtas con el fin de que esa información, desglosada en los mejores términos que permitan las prácticas de contabilidad, sea finalmente derivada a la plataforma de información que mantiene la Comisión Nacional de Estadística.

6.5. Biblioteca, publicaciones, documentación y archivo

6.5.1 PUBLICACIONES

La formación de los fiscales y la divulgación de la labor que desarrollan han seguido siendo, y más todavía en un año como el 2020, los principios que han inspirado la planificación del programa editorial de la Fiscalía General del Estado. En busca de esa difusión, y también para ahorrar costes y contribuir a la preservación del medio ambiente, todas las publicaciones han pasado a realizarse en formato electrónico y se alojan, a disposición de los ciudadanos, en la página web del Ministerio Fiscal.

Además de las publicaciones habituales (la Memoria anual 2020 y un nuevo número de la Revista del Ministerio Fiscal, esta vez bajo el título La Fiscalía Europea y el proceso penal español), como resultado del convenio de coedición firmado con la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, se ha seguido realizando la actualización del Código del Ministerio Fiscal (en papel, pdf y epub) y de la Doctrina de la Fiscalía General del Estado (base de datos en línea con numerosas posibilidades de recuperación de la información).

En el último trimestre, como alta excepcional, se añadió al Programa Editorial 2020 la publicación Código Ético del Ministerio Fiscal, en palabras de la Fiscalía General del Estado, «un código de conducta para los y las fiscales conforme a las recomendaciones

del Grupo de Estados contra la Corrupción». Se realizó una tirada en papel de 2.600 ejemplares distribuidos entre todos los fiscales.

Fuera ya del Programa Editorial 2020, la Fiscalía realizó, bajo el título La Fiscalía ante el reto de la pandemia Covid-19 y para distribución interna, una publicación que recopila las respuestas que el Ministerio Fiscal ha ido dando a los problemas suscitados por la pandemia.

6.5.2 VISITAS Y ACTIVIDADES CULTURALES

La Fiscalía General del Estado, orgullosa de tener como sede el Palacio de Fontalba y de contar con numerosas obras pertenecientes al Patrimonio Nacional en depósito, considera una obligación la colaboración con los programas ¡Bienvenidos a Palacio! de la Comunidad de Madrid y Madrid Otra Mirada del Ayuntamiento, cuya finalidad es dar a conocer el patrimonio cultural.

Además de estos programas, la propia Fiscalía General del Estado ofrece a las asociaciones culturales sin ánimo de lucro que lo soliciten la posibilidad de realizar, en horario de tarde (para no interferir con el trabajo de los fiscales), visitas guiadas al Palacio de Fontalba.

Durante 2020, las visitas de estudiantes o de asociaciones culturales tuvieron que interrumpirse a partir de marzo por prevención ante el contagio. La Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento mantuvieron su calendario de visitas, si bien en grupos muy reducidos.

A lo largo del año 2020 se han realizado 32 visitas guiadas al palacio.

6.5.3 BIBLIOTECA

En la biblioteca de la Fiscalía General del Estado han ingresado en el año 2020 un total de 679 monografías (526 por compra y 153 por donación). El número de títulos de revista a los que la biblioteca está suscrita (por compra o gratuitamente) asciende a 13 en papel y a 55 en formato electrónico.

El número total de préstamos domiciliarios realizados ha sido de 654, siendo 59 de ellos de carácter interbibliotecario.

El número de documentos electrónicos enviados a los peticionarios como resultado de las búsquedas documentales se eleva a 3.604.

Además de realizar la selección, adquisición y el proceso técnico de los fondos (catalogación, clasificación, etc.), y de contribuir, como es también habitual, al mantenimiento y actualización del catálogo colectivo de la Red de Bibliotecas del Ministerio de Justicia, en el que el catálogo de la Biblioteca de la Fiscalía General del Estado está inte-

grado, se ha prestado una especial atención durante el año 2020 a la difusión de las bases de datos a las que los Fiscales de todo el territorio nacional tienen acceso. Para ello se han puesto en marcha diversas acciones:

- Envío de correos electrónicos informativos a fin de dar a conocer la existencia o mejorar la utilización de las bases de datos (CENDOJ, El Derecho y La Ley Digital).
- Prestación de ayuda para solventar los problemas técnicos que han surgido al utilizar dichas bases de datos.
- Formación de usuarios, tanto de forma telemática como presencial.
- Organización de tres cursos telemáticos para fiscales sobre el manejo de las bases de datos La Ley Digital 360 y El Derecho.
- Difusión de la información sobre el acceso al catálogo en línea de la Biblioteca (OPAC).

La Biblioteca ha seguido realizando puntualmente la elaboración y el envío al colectivo de fiscales de dos boletines electrónicos: el Boletín de monografías, de periodicidad variable en función de las compras, y el Boletín de revistas jurídicas, de periodicidad mensual. La elaboración de estos dos boletines ha hecho que se incrementen notablemente las peticiones de información.

En el año 2020 a estos dos boletines se añadió un tercero específico sobre la Covid-19 en el que, al principio de la pandemia, se reunieron, ordenados por categorías, más de 400 artículos jurídicos.

La biblioteca y las personas que en ella se integran han sido especialmente protagonistas de un esfuerzo para mantenerse como referente de apoyo y conocimiento a todos los fiscales en estos tiempos de virtualización de las relaciones y de aparente aislamiento y dificultad de acceso a los recursos.

Se abre una vía de reflexión para evolucionar hacia una biblioteca virtual en formato digital, lo que se halla pendiente de la evolución de las ofertas y la adecuación presupuestaria que ello supone.

6.5.4 ARCHIVO

A lo largo de 2020 el archivo ha realizado la transferencia de 6 unidades de instalación y 13 expedientes. Así mismo, se han incorporado 346 unidades de instalación y 4 expedientes. El número de préstamos y devoluciones de expedientes realizados ha sido de 60.

En lo que respecta a la organización y automatización del archivo, dada la falta de personal cualificado suficiente para realizar tanto la

identificación y valoración de las series documentales producidas por la Fiscalía General del Estado como la automatización del sistema (se ha vuelto en 2020 a sacar a concurso la plaza N24), se han seguido valorando las posibilidades de realización de esta primera fase por parte de una empresa externa.

6.6 Gestión de sustituciones

6.6.1 CONSIDERACIONES GENERALES

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

El Real Decreto contiene las grandes líneas del régimen de sustituciones y considera la sustitución interna como el modo normal, 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 y dificultan 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 coyunturalidad de la sustitución profesional.

6.6.2 SUSTITUCIONES EN LA CARRERA FISCAL

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.

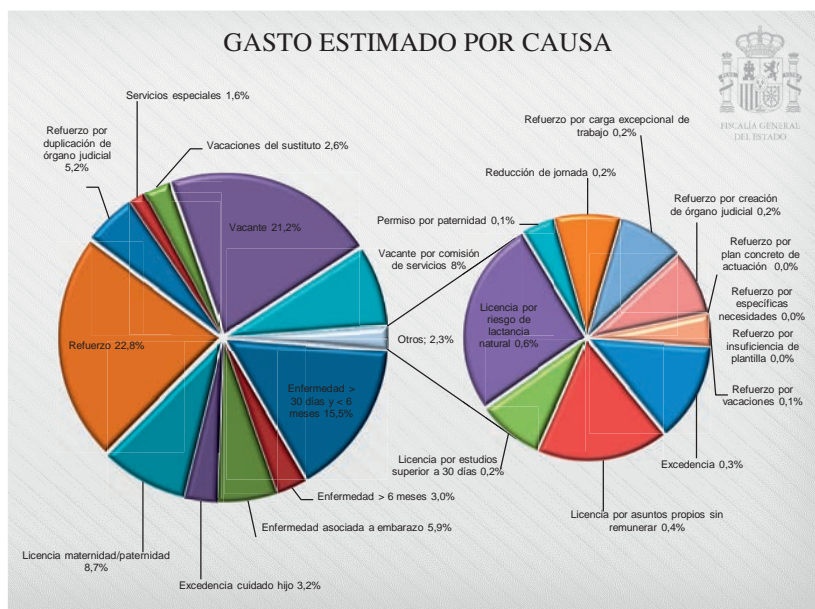
La gestión de sustituciones en la carrera fiscal implica para la Fiscalía General del Estado la tramitación de solicitudes, su aprobación o denegación y el control del gasto.

En el año 2020 se tramitaron un total de 1099 sustituciones, de las cuales 972 fueron externas y 127 profesionales. Su coste y causas se aglutinan en tres grandes bloques:

- Por plazas no cubiertas por su titular (vacantes, excedencias y servicios especiales): 5.816.514,72€.

- Por ausencias reglamentarias de su titular (bajas por enfermedad, licencias y permisos): 6.302.379,85€.
- Por refuerzos (propios, por vacaciones y por duplicación de órgano judicial): 4.829.000,98€.

Se muestra a continuación una distribución del gasto en función de la causa de la sustitución.



7. SECRETARÍA TÉCNICA

El artículo 13.1 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (en adelante, EOMF) establece que la Secretaría Técnica forma parte de la Fiscalía General del Estado que dirige el/la Fiscal 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 se refiere en su apartado tercero a su composición, indicando que *será dirigida por un Fiscal Jefe y estará integrada por un Teniente Fiscal y los fiscales que se determinen en plantilla*, y a sus funciones, atribuyéndole la realización de 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 este procedente», la colaboración en la «planificación de la formación de los miembros de la carrera fiscal cuya competencia corresponde al Centro de Estudios Jurídicos» y «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».

A lo largo del año 2020, la Secretaría Técnica ha desplegado un amplio apoyo a la labor institucional de la Fiscal General del Estado y de asesoramiento técnico-jurídico en las más diversas materias.

El día 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró la situación de pandemia por la enfermedad de Covid-19. Previamente, el día 10 de marzo de 2020, la Fiscalía General del Estado, tras consultar con las instituciones sanitarias y el resto de los operadores jurídicos implicados, dictó un Decreto con las primeras medidas extraordinarias y urgentes para enfrentar la situación de pandemia sanitaria que sería declarada tan solo un día después. Por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por dicha enfermedad.

La Secretaría Técnica se enfrentó entonces a una situación inédita que exigía soluciones inmediatas y eficaces. El día 9 de marzo de 2020 se constituyó el Comité de prevención del Coronavirus con la finalidad de evaluar la situación, proponer a la Fiscal General las primeras soluciones y atender a las necesidades de la carrera. También como foro de exposición de los temas que habrían de ser objeto de los acuerdos que se adoptarían en el futuro con otras instituciones, singularmente con el Consejo General del Poder Judicial y el Ministerio de Justicia.

Este Comité estaba integrado por los fiscales jefes de la Inspección Fiscal, la Unidad de Apoyo y la Secretaría Técnica; el Fiscal Jefe de la Sección de lo Contencioso-administrativo de la Fiscalía del Tribunal Supremo, el Teniente Fiscal de la Secretaría Técnica y la fiscal de la Unidad de Apoyo, Dña. Esmeralda Rasillo.

A lo largo de los meses de vigencia del estado de alarma se puso en marcha un ámbito de colaboración entre la Fiscalía General del Estado, el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio de Justicia y las Consejerías de Justicia de las comunidades autónomas con competencias en materia de justicia que resultó fundamental para conjugar la necesaria protección de la salud de la ciudadanía y de los profesionales en nuestro específico ámbito de la actividad, además del mantenimiento de los servicios esenciales.

También la Fiscalía General –representada por la Unidad de Apoyo y la Secretaría Técnica– ha formado parte de dos grupos de trabajo

con el CGPJ sobre propuestas en materia de Justicia, todo ello sin perjuicio de las relaciones y contactos bilaterales entre la Fiscal General del Estado, el Presidente del CGPJ y el Ministro de Justicia.

El seguimiento y la protección de las víctimas, especialmente de las personas mayores y/o con discapacidad domiciliadas en centros geriátricos y/o establecimientos residenciales que, como es bien sabido, han resultado particularmente afectadas por la enfermedad, ha sido objetivo prioritario de la Secretaría Técnica durante todos estos meses. A través de la red de fiscales delegados de Personas Mayores y Personas con Discapacidad, la Fiscalía General ha mantenido la supervisión y el control de las residencias, además de iniciar las investigaciones pertinentes cuando se han denunciado o detectado hechos o irregularidades ubicadas en ese específico contexto.

Aparte, se han contabilizado en la Unidad un total de 720 expedientes gubernativos que incluyen la revisión de 236 solicitudes de prórroga de diligencias de investigación y el estudio de 52 daciones de cuenta de asuntos de especial importancia o transcendencia.

Por su especial entidad, resulta de interés sintetizar las siguientes acciones desarrolladas:

7.1 Circulares, Consultas e Instrucciones

Una de las funciones que estatutariamente tiene atribuidas la Secretaría Técnica se refiere al estudio de las cuestiones de índole sustantiva y/o procesal que se plantean en el trabajo diario. Esta actividad constituye la base sobre la que se construye la doctrina de la Fiscalía General a través de las Instrucciones, Circulares y Consultas. Durante el tiempo de confinamiento se han elaborado numerosos informes cuya publicación se consideró útil para el trabajo diario de los fiscales en las diferentes áreas de intervención.

1. Informe sobre la situación generada en las entregas de las OEDE's con motivo de la crisis y las medidas adoptadas por los países de la UE como consecuencia de la pandemia de la Covid-19 dirigida a los fiscales jefes de las fiscalías Antidroga, de la Audiencia Nacional y la Fiscal de Sala de Cooperación Internacional. El informe dio respuesta a diversas consultas cursadas por las autoridades de varios Estados miembros que se encuentran en fase de ejecución de OEDE's emitidas por autoridades judiciales españolas en relación con la procedencia de la materialización de las entregas en los casos en los que la misma se ha acordado por la autoridad de ejecución de

otro Estado miembro. Idéntica cuestión se planteó en los casos en los que España es Estado de ejecución.

2. Informe sobre *fake news*. Desde el inicio de la pandemia se produjo una eclosión de información cuyo contenido podía no ajustarse a la realidad. Las *fake news* o noticias falsas inundaron las páginas de Internet y las redes sociales, pudiendo llegar a generar confusión e incluso alterar la percepción de la realidad de los ciudadanos. Ante la solicitud de información de compañeros, compañeras y medios de comunicación, se elaboró un informe que fue remitido a todas las fiscalías y facilitado a los medios en relación con los diversos tipos penales que estos hechos pueden llegar a integrar (delitos de odio; descubrimiento y revelación de secretos; delitos contra la integridad moral; desórdenes públicos; injurias y calumnias; delitos contra la salud pública, estafas, intrusismo y delitos contra el mercado y los consumidores).

3. Autorizaciones de actos multitudinarios y manifestaciones celebrados los días previos a la declaración del estado de alarma.

4. Propuestas de mejora y modernización de la Administración de justicia surgidas a raíz de las necesidades puestas de manifiesto como consecuencia de la crisis sanitaria.

5. Medidas de choque en el ámbito de la Justicia penal tras la pandemia por el coronavirus, a fin de colaborar con el CGPJ en la tarea de reconstrucción del estado de cosas posterior a la situación actual.

6. Pautas de actuación, delimitación de la documentación a remitir, periodicidad en la remisión, modos de canalizar la información respecto de las fiscalías territoriales, ofreciendo ayuda y colaboración a las mismas, estableciendo vías de comunicación constantes y centrando la actuación del Ministerio Fiscal no solo en el ámbito penal, sino fundamentalmente en el tuitivo.

7. Estudio sobre las medidas de confinamiento impuestas como consecuencia de la enfermedad Covid-19 desde la perspectiva administrativa y de los derechos fundamentales.

8. Estudio sobre la repercusión penal de determinadas acciones individuales durante el estado de alarma.

9. Propuesta de 60 medidas para el plan de desescalada en la administración de justicia tras la pandemia de coronavirus Covid-19, de fecha 24 de abril de 2020

10. Análisis de impacto del Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al Covid-19 en el ámbito de la administración de justicia.

11. Nota informativa de 30 de abril de 2020 sobre conversión en formato *online* de las actividades presenciales programadas en el 2020 por el Centro de Estudios jurídicos.

12. Informe de 29 de abril, sobre plazos y términos procesales, artículo 324 LECrim y notificaciones telemáticas al Ministerio Fiscal.

13. Informe de 3 de junio de 2020 sobre plazos de instrucción en el estado de alarma.

14. Informe de 3 de junio de 2020 sobre plazos de prescripción en el estado de alarma.

15. Informe de 3 de junio de 2020 sobre plazos de prisión provisional y estado de alarma.

Durante el ejercicio correspondiente al año 2020 se han elaborado los borradores de una Circular y una Instrucción, que fueron aprobados y finalmente publicados como tales Circulares e Instrucciones, tras el informe favorable de la Junta de Fiscales de Sala.

Resulta importante exponer de manera sucinta la problemática que vienen a solventar los textos aprobados a lo largo del año 2020 y la orientación en ellos seguida, sin perjuicio de que su texto completo forma parte del Anexo que aparece al final de esta obra.

– *Circular 1/2020, sobre los recursos de casación y extraordinario por infracción procesal en el orden jurisdiccional civil.*

El objetivo de la presente Circular es facilitar la labor de las/los Sras./es. Fiscales, dándoles pautas orientativas para valorar la procedencia y viabilidad de la interposición y, en su caso, a la hora de redactar el escrito del recurso de casación, de infracción procesal y de queja, con la finalidad de promover la utilización de estas vías procesales imprescindibles para generar criterios jurisprudenciales sólidos en el ámbito de intervención del Ministerio Público.

La necesidad de pautas para la correcta comprensión del recurso de casación civil no solo puede predicarse de los Fiscales adscritos a las Secciones Civiles (*vid.* Instrucción 4/2009, de 29 de diciembre, *sobre la organización de las secciones de lo civil y del régimen especializado en materia de protección de personas con discapacidad y tutelas*), sino también, atendiendo a los cometidos asignados a los de las secciones de menores (Instrucción 1/2009, de 27 de marzo, *sobre la organización de los servicios de protección de las Secciones de Menores*, en relación con los procesos de protección de menores y de derechos fundamentales de menores), a los de Violencia de Género (Instrucción 7/2005, de 23 de junio, *sobre el Fiscal contra la Violencia sobre la Mujer y las Secciones contra la Violencia sobre la Mujer*

de las Fiscalías, en relación con los procesos civiles relacionados con violencia de género) y a los de Extranjería (Instrucción 5/2007, de 18 de julio, sobre los fiscales de sala coordinadores de siniestralidad laboral, seguridad vial y extranjería y sobre las respectivas secciones de las fiscalías territoriales, en relación con la determinación de edad de los menores extranjeros no acompañados).

– Instrucción 1/2020, de 15 de septiembre, sobre criterios de actuación para la solicitud de medidas cautelares en los delitos de allanamiento de morada.

La realidad social evidencia que la ocupación de bienes inmuebles constituye un fenómeno que, desde su misma aparición, ha generado y genera preocupación social y una innegable sensación de inseguridad en la ciudadanía. A los perjuicios que estas acciones ocasionan a los titulares de los inmuebles ocupados, se unen los problemas de convivencia a que pueden dar lugar en el entorno social en que las mismas se producen.

La instrucción pretende ofrecer a las/los Sras./Sres. Fiscales la recopilación y el análisis sistematizado de las herramientas legales que expresamente prevé la legislación penal vigente, facilitando el ejercicio de nuestra función en defensa de la legalidad y los derechos y legítimos intereses de las víctimas y los/las perjudicados/as por estas infracciones con arreglo a criterios uniformes.

Ambos textos constan al final de la presente obra, en el epígrafe «Anexo».

7.2 Formación inicial

El nuevo Estatuto del Centro de Estudios Jurídicos ha reforzado la posición de la Fiscalía General del Estado en la planificación de la formación inicial de la carrera fiscal. Tal y como consta en el nuevo artículo 22 del Real Decreto 312/2019, de 26 de abril, el curso selectivo teórico-práctico de formación inicial de los aspirantes al ingreso en la carrera fiscal se desarrollará con sujeción al contenido y duración que se especifiquen en el plan de estudios elaborado por la Fiscalía General del Estado.

Los planes docentes de la carrera fiscal se someten anualmente a una revisión para asegurar que la formación que reciben los fiscales en prácticas, durante su estancia en el Centro de Estudios Jurídicos, les proporcione de forma progresiva las competencias y habilidades que les permitan una eficaz incorporación a sus destinos profesionales.

Durante el año 2020 se desarrolló una parte del Curso Selectivo de la 58.^a promoción.

La 58.^a promoción de acceso a la carrera fiscal estaba integrada por un total de 108 personas. A continuación, se muestran los datos de distribución por género:

Género	Número	Porcentaje
Hombres	26	24,07
Mujeres	82	75,93
Total	108	100,00

Dicho proceso selectivo constaba de dos etapas:

- Fase teórica-práctica, que se inició el lunes 9 de septiembre de 2019 y finalizó el jueves 19 de diciembre de 2019, dándose cuenta del mismo en la Memoria de 2019.
- Fase de prácticas tuteladas, que se inició el 8 de enero de 2020 y que originariamente concluía el 30 de abril de 2020.

Esta segunda etapa pretende completar la formación de los alumnos a través de la aplicación práctica de los conocimientos adquiridos durante la primera fase de formación presencial y enfrentarse a la realidad profesional en las distintas fiscalías de España.

Los datos del equipo tutorial, distribuidos por género son los siguientes:

		Hombres		Mujeres	Total
Equipo tutorial	65	32,50% del total	135	67,50% del total	200
Personal del equipo de coordinación	17	34,70% del total	32	63,50% del total	49

Los equipos tutoriales se detallan en la siguiente tabla:

Provincia	Localidad	Equipo	Personas que integran el equipo
A Coruña	Santiago de Compostela	1	Fernández Pérez, Pilar Ladrón de Cegama, Fuencisla Pacios Yáñez, Beatriz Sixto Tejo, Marta

Provincia	Localidad	Equipo	Personas que integran el equipo
Alicante	Alicante	2	Del Teso Esteban, María Illán Medina, María López Nieto, Martín Meana Sánchez-Bermejo, Ángel Luis Morillas Alba, M. ^a Luz Palau Benlloch, Inmaculada Pedreño Ávila, Gonzalo Peral Pascual, M. ^a José
Almería	Almería	3	Hermoso Guerrero, Manuel Leví
Asturias	Oviedo	4	Fernández Caldevilla, Jorge Rodríguez Fernández, Alberto Rodríguez Marcos, Miguel Valdés-Solís Hevia, Enrique
Badajoz	Badajoz	5	Alonso Tejuca, José Luis Cabezas Rangel, Inocencia Gandolfo Barja, Sonia Inés Luengo Nieto, Antonio
Burgos	Burgos	6	Gómez Recio, Fernando
Cáceres	Cáceres	7	Barquilla Bermejo, Carmen Cortés Cosmet, Amalia Crehuet Olivier, Ruth González-Grano de Oro García, Natalia
Cantabria	Santander	8	Arteaga Quintana, Jesús Dacio Ciriza Maisterra, Irene Secada Gutiérrez, Ana Isabel Tejido Román, José Ignacio
Córdoba	Córdoba	9	Bautista Torres, María Eugenia Chacón Ledesma, Lucía García Iglesias, M. ^a Luisa Ramos Aguilar, Francisco José
Granada	Granada	10	Casas Olea, María Fátima Crespo González, Maira José Santos Urbaneja, Fernando Coya Linares, Maira Vanesa Galindo Sacristán, Carlos Guerrero Rodríguez, Rosa María Leyva Muñoz, José Luis Linares Vallecillos, Ana Rodríguez Cabezas, Concepción

Provincia	Localidad	Equipo	Personas que integran el equipo
Guadalajara	Guadalajara	11	Gredilla Cardero, Mercedes Guiard Abascal, María Dolores Penalva Melero, Paloma Vargas Luque, Estrella María
Gipuzkoa	San Sebastián	12	Álava Zalduenza, Dorleta Bautista Vázquez, Mercedes Fernández Leiras, Raquel Larraya Astibia, Javier Mayor Fernández, David Pedrero Redondo, Catalina Rodríguez Fernández, Estela
Huelva	Huelva	13	Campomanes Cabeza, Alberto López Blasco, Ana Belén López Ordiales, Jesús García Barreiro, Adela Jiménez Soria, Jesús
Jaén	Jaén	14	Fernández Aparicio, Juan Manuel
Cádiz	Jerez de la Frontera	15	Álvarez Medialdea, Andrés Francisco Conde Lozano, Álvaro Jesús Yagüe Bermejo, Javier
La Rioja	Logroño	16	De la Iglesia Palacios, Valentín José García Baquero Borrell, Santiago Juan Pina Lanao, Juan José
Málaga	Málaga	17	Alés Cambero, María Luisa Martínez Carmona, Esperanza Macarena Soriano Villanueva, María Teresa Vázquez Presencio, Pilar
Málaga	Málaga	18	Bentabol Manzanares, Fernando Sedano Rueda, María Ángeles Soriano Villanueva, María Teresa Vázquez Presencio, Pilar
Málaga	Málaga	19	Ferrol Rosa, Alicia Mansilla Barreiro, Ramón Sedano Rueda, María Ángeles Soriano Villanueva, María Teresa
Málaga	Málaga	20	Lobillo García, Ana Rey Zamora, Arancha Sedano Rueda, María Ángeles Soriano Villanueva, María Teresa

Provincia	Localidad	Equipo	Personas que integran el equipo
Illes Balears	P. de Mallorca	22	Carrascón Gil, Mercedes García Guillot, María del Rosario Lamas López, Ana Pilar Quevedo Juanals, María Rullan Losada, Gabriel Solano Marino, Raquel
Illes Balears	P. de Mallorca	23	Cano Antón, Julio Casado Fernández, Eva De Miguel Herrero, Carolina Fernández Tous, Carmen González Molina, Amparo Navarro Domínguez, Eduardo Pérez Serrano, Nicolás
Murcia	Murcia	24	Fernández Delgado, María Luisa
Santa Cruz de Tenerife	Santa Cruz de Tenerife	25	Campos Davo, Manuel Salinas Casado, Alejandro Sánchez Jáuregui Alcaide, José Luis Serrano-Jover González, Jaime
Sevilla	Sevilla	26	García Kromer, María Gracia Martín Ríos, Roció Rossignol Rodero, María José Sánchez Lima, Inmaculada Concepción Vázquez Berdugo, Isabel Bienvenida
Sevilla	Sevilla	27	González Roldán, María Ángeles Ojeda Bastida, José Manuel Sánchez Romero, Rosario Torres Mourullo, María Consuelo Vidal Delgado, María Teresa
Sevilla	Sevilla	28	González Fernández, Gabriel González Roldan, María Ángeles Sánchez Romero, Rosario Torres Mourullo, María Consuelo Vidal Delgado, María Teresa
Sevilla	Sevilla	29	Camacho Rubio, Amparo De Blas Gorordo, Itziar Hernando Ramos, Susana Patricio Rodríguez, Rosario Soto Díaz, Francisco
Tarragona	Tarragona	30	Domínguez López, Carlos Luis García-Reyes Parra, Ana María Nieto Sánchez, Patricia

Provincia	Localidad	Equipo	Personas que integran el equipo
Valencia	Valencia	31	Baños Alonso, Joaquín Ramón Benavente Palop, Consuelo Lanuza García, Ana Mariner Baldovi, Sofía Martínez Marzal, María Ángeles
Valencia	Valencia	32	Correro Segura, Macarena Gastaldi Mateo, Antonio Simarro Gómez, Isabel María Sotos Falgueras, María Zaragoza Campos, María Socorro
Valencia	Valencia	33	Correro Segura, Macarena Guillamon Senent, José Vicente Simarro Gómez, Isabel María Terol Garaulet, Álvaro Zaragoza Campos, María Socorro
Valladolid	Valladolid	34	Álvarez Cantalapiedra, María Petra Martínez Matesanz, José María Montejo Sancho, Carlos Vicente Vicente Calvo, María Teresa
Bizkaia	Bilbao	35	Arias Robles, Mónica Berdugo García-Maestro, María José Carrillo Gromaz, María Ángeles López Martín, Arantza Morales Bravo, José María
Zaragoza	Zaragoza	36	Asensio Galdiano, María Cristina Checa Fernández, Francisco Javier Iñigo Franco, María Cristina Martínez Rodríguez, María José Villacampa Abadía, Alfonso
Zaragoza	Zaragoza	37	Cantón Rayado, Yolanda Díez Giménez, Ana María Iñigo Franco, Cristina Ortín Martín, José María Soteras Escartín, Rafael
Madrid	A. de Henares	38	Abad Juarranz, Paula García Guzmán, Mónica Martin Peinador, Gemma Monge Curiel, María del Valle

Provincia	Localidad	Equipo	Personas que integran el equipo
Madrid	A. de Henares	39	Hernández, Myriam Llamas Morón, María Martín Peinador, Gemma Urías Gamonal, Inmaculada
Madrid	Alcobendas	40	Fernández Rivero, Raquel González Garrote, Noelia López Torres, María de los Ángeles Novo Paz, Ana Ruiz Risueño, Antonio
Madrid	Collado Villalba	41	Arconada Ibarra, Cristina Díaz Roldan, Carlos Méndez Hernández, Miguel Novo Paz, Ana Sánchez Secilla, Rafael
Madrid	Collado Villalba	42	Carmona Mijares, Laura Gutiérrez Alhambra, Aránzazu Lucía Martín Peinador, Gemma Raimundo, María Jesús Rojo Alfonso, Ana Victoria
Madrid	Getafe-Leganés	43	Díaz Torrejón, Pedro Fernández Rivero, Raquel Sabater, Almudena Sáez Malceñido, Emilio
Madrid	Getafe-Leganés	44	Calzada Martín, Sara Coronado Muñoz, Concepción García de Miguel, Mario Martín Peinador, Gemma
Madrid	Madrid	45	Bernal Marsalla, Lorenzo Raimundo Bonilla García, Victoria López Leonor, Begoña Páramo de Santiago, Castro Prado Benayas, Beatriz Zarzosa Hernández, Adrián
Madrid	Madrid	46	González Sanz, Mónica Gutiérrez Alhambra, Aránzazu Lucía Herranz Sanz, Olga Milagros León Palomares, María Ángeles López Leonor, Begoña Prado Benayas, Beatriz

Provincia	Localidad	Equipo	Personas que integran el equipo
Madrid	Madrid	47	López Leonor, Begoña Martín Fusellas, Carmen Páramo de Santiago, Castro Prado Benayas, Beatriz Salto Torres, Julián Zarzosa Hernández, Adrián
Madrid	Madrid	48	Catalán Verdejo, Carolina Fernández Olalla, Patricia González Sanz, Mónica León Palomares, María Ángeles Novo Paz, Ana Rivas Martín, Manuel José
Madrid	Madrid	49	Catalán Verdejo, Carolina González Sanz, Mónica León Palomares, María Ángeles Rodero Navarro, Eva Sáez Malceñido, Emilio Sánchez García, Beatriz

El 14 de marzo de 2020 se publicó el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de la crisis sanitaria ocasionada por la Covid-19, lo que justificó la modificación del Plan de Formación Inicial, decidiéndose la suspensión de las prácticas en el mes de marzo.

Posteriormente, el alzamiento de la suspensión de los plazos procesales con efectos desde el día 4 de junio de 2020, acordado mediante Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, hizo posible un nuevo escenario que conllevó una modificación del Plan de Formación Inicial para que los fiscales en prácticas pudieran reemprender las mismas, reiniciándose en fecha 11 de junio. A tal fin se acordó en coordinación entre el Centro de Estudios Jurídicos y la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado que fueran los tutores nombrados originariamente quienes continuaran realizando la labor tutorial, siendo los Fiscales Jefes de las Fiscalías Territoriales y, en su caso, los Decanos de las secciones territoriales, quienes coordinaran las prácticas de los aspirantes a fiscales que con ocasión de la pandemia hubieran modificado su lugar de destino de las prácticas.

Precisamente fue el contexto de pandemia existente en el año 2020 lo que motivó la suspensión primero y retraso después del proceso selectivo de las carreras judicial y fiscal convocado por Acuerdo de

la Comisión de Selección de fecha 5 de julio de 2019 para la provisión de plazas de alumnos de la Escuela Judicial, para su posterior ingreso a la carrera judicial por la categoría de Juez, y plazas de alumnos del Centro de Estudios Jurídicos, para su posterior ingreso en la Carrera Fiscal por la categoría de Abogado Fiscal. Así por Acuerdo de la Comisión de Selección de fecha 25 de marzo de 2020 se acordó la suspensión temporal del proceso selectivo, con motivo del estado de alarma declarado para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19, acordándose su reanudación en Acuerdo de la Comisión de Selección de fecha 10 de junio de 2020. Todo lo anterior motivó que la integridad del proceso selectivo de la 59.^a promoción se desarrolló durante 2021, dándose cuenta de ello en la memoria del año próximo.

La 59.^a promoción de acceso a la carrera fiscal que desarrollará la integridad de su proceso selectivo en 2021 estará integrada por un total de 113 personas. A continuación, se muestran los datos de distribución por género:

Género	Número	Porcentaje
Hombres	29	25,70
Mujeres	84	74,30
Total	113	100,00

Edad media: 29,35 años.

La distribución de alumnos por CCAA de origen, es la siguiente:

Andalucía	35
Aragón	4
Asturias	1
Baleares	4
Canarias	4
Castilla y León	7
Castilla-La Mancha	5
C. Valenciana	16
Extremadura	1
Galicia	8
La Rioja	2
Madrid	21
Murcia	2
Navarra	3

7.3 Formación continuada

7.3.1 CURSOS REALIZADOS

Como consecuencia de la crisis sanitaria ocasionada por la Covid-19, se dictó un Decreto de la Fiscal General de fecha 10 de marzo en el que estableció la suspensión de la actividad formativa de la carrera que tuviera carácter presencial. Desde la Secretaría Técnica se valoró la urgencia por poner en marcha un cambio de metodología que garantizara la continuidad en la formación de los fiscales. La adaptación a la metodología *online* culminó con la carta de la Fiscal General de fecha 31 de marzo dirigida a toda la carrera fiscal, en la que expresó la necesidad *de continuar la formación necesaria para el desempeño de nuestras funciones y para adquirir conocimientos determinantes para los años venideros*.

Para ello, se trabajó en coordinación con el Centro de Estudios Jurídicos, como organismo encargado de la ejecución de la formación destacando la excelente colaboración con el Director de Formación de la Carrera Fiscal.

Fruto de ello, fue el mantenimiento de actividades formativas durante todo el confinamiento y su conversión a formato *online*, manteniendo los contenidos y la calidad de la misma.

El 28 de abril de 2020 tuvo lugar una reunión virtual de la Comisión Pedagógica del Centro de Estudios Jurídicos en la que la directora, Dña. María Abigail Fernández, informó de la suspensión de las actividades formativas presenciales y de la necesidad de acudir a formatos *online*. Al día siguiente se celebró la reunión virtual del Consejo del Centro de Estudios Jurídicos presidida por el Ministro de Justicia, para examinar la propuesta de conversión en formato *online* de las actividades presenciales programadas en 2020 en el Centro de Estudios Jurídicos dentro de los planes de formación inicial y continuada afectados.

En la ejecución del Plan de formación continuada 2020 de la carrera fiscal, se han desarrollado en formato *online*, las siguientes actividades formativas:

1. Delitos contra menores de edad y mujeres a través de las redes sociales (el nuevo fenómeno de la ballena azul). Dirección: D. Javier Ignacio Zaragoza Tejada y D. Diego Alberto Gutiérrez Azanza.
2. Jornadas específicas de preparación de la formación descentralizada en materia de género. Dirección: Dña. Elsa García-Maltrás De Blas.

3. Habilidades directivas y de comunicación pública. Dirección: Dña. Lourdes Rodríguez Rey y Dña. Ester Mateos Fernández.
4. Curso sobre la modernización del discurso jurídico y lenguaje inclusivo. Dirección: Dña. Inés Herreros Hernández.
5. Lenguaje jurídico en la RAE. Dirección: D. Jesús María García Calderón.
6. Deontología de la Carrera Fiscal. Dirección: D. Rafael Carlos De Vega Irañeta.
7. El derecho fundamental a la protección de datos personales en el marco de la nueva normativa europea y nacional. Dirección: Dña. María Isabel Guajardo Pérez.
8. Protección jurídica de personas con discapacidad. Dirección: Dña. María Rosa Rubio Ramos.
9. El tratamiento en salud mental: evolución y alternativas actuales. Dirección: Dña. Avelina Alía Robles.
10. Taller sobre la aplicación de la reforma del sistema de valoración del daño corporal. Dirección: Dña. Rosa María Pérez Martínez.
11. Localización, embargo y realización anticipada de efectos judiciales. La función de la oficina de recuperación y gestión de activos en auxilio del Ministerio Fiscal. Dirección: D. Luis María Uriarte Valiente.
12. Orden Europea de Investigación y resoluciones de embargo y decomiso en la UE. Dirección: Dña. Myriam Segura Rodrigo.
13. Internacional Civil. Dirección: Dña. María Ángeles de la Blanca García.
14. Delitos relativos a la protección de la flora y la fauna, maltrato animal, legislación CITES y convenios europeos en la materia. Dirección: D. Eduardo Olmedo Valencia.
15. Aspectos penales de la delincuencia vial, con especial tratamiento de la reforma de la LO 2/2019 en materia de imprudencia vial y abandono del lugar del accidente. Dirección: D. Mario Sanz Fernández-Vega.
16. XXV Aniversario de la Ley Orgánica del Tribunal del Jurado en España. Dirección: Dña. Elena Contreras Galindo
17. Jornadas formativas «Cybersecurity Summer BootCamp 2020». Dirección: Dña. María Elvira Tejada de la Fuente e INCIBE.
18. Nuevas formas de defraudación a través de las tecnologías de la información y la comunicación. Investigación y tipificación penal de estas conductas. Dirección: D. Alejandro Salinas Casado.
19. Curso de economía y contabilidad. Dirección CGPJ.
20. Curso sobre operaciones fraudulentas cometidas a través de sociedades. Dirección: CGPJ.

21. Curso sobre responsabilidad penal del menor y protección. Dirección: D. Francisco García Ingelmo.
22. Curso sobre Eurojust. Dirección: D. Pedro Pérez Enciso
23. Jornadas de especialistas en Criminalidad Informática. Dirección: Fiscal de Sala Coordinadora.
24. Jornadas de especialistas en Menores. Dirección: Fiscal de Sala Coordinador.
25. Curso Consejo Fiscal. D. Juan Francisco Ríos Pintado.
26. Curso Asociación de Fiscales. Organizaciones Criminales que tienen su cometido en el tráfico de drogas. Dirección: Dña. Macarena Arroyo Marín.
27. Curso Asociación de Fiscales. La protección de la autonomía del Fiscal. Dirección: D. Luis Lafont Nicuesa.
28. Curso Asociación de Fiscales. Libertad de expresión. Dirección: D. Jesús José Tirado Estrada.
29. Curso Unión Progresista de Fiscales. Presente y futuro en los delitos contra la libertad e indemnidad sexual. Dirección: Dña. Teresa Peramato Martín y Dña. Adoración Cano Cuenca.
30. Curso Unión Progresista de Fiscales. El derecho a la libertad de expresión y sus posibles límites. Dirección: D. Carlos Garcia-Berro Montilla.
31. Curso Asociación Profesional e Independiente de Fiscales. Prevención de Riesgos Laborales y otros derechos de los Fiscales. Dirección: D. Miguel Pallarés Rodríguez.

Desde la Secretaría Técnica se han ofertado los siguientes cursos:

1. En el marco del Convenio suscrito con el CGPJ, se recibió la invitación por parte del director de la Escuela Judicial para poder participar en las actividades formativas con formato de *Seminario* previstas en el segundo trimestre del año en curso:
 - Protección de datos. Riesgos derivados de las nuevas tecnologías y acoso (30 de abril).
 - Problemas de aplicación práctica de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (30 de abril).
 - Inteligencia artificial, Fintech y Derecho tecnológico (30 de abril).
 - Último enfoque de la imprudencia penal (11 mayo).
 - La gestión de uno mismo: liderazgo y motivación (11 mayo).
 - Estado de alarma y suspensión de plazos procesales. Incidencia en la regulación del Art.324 LECrim, plazos máximos de prisión,

recursos, prisión preventiva, diligencias preprocesales del Ministerio Fiscal (17 de septiembre).

– Seminario Virtual. Responsabilidad médica en periodo del estado de alarma con motivo de la asistencia médica. Imprudencias. Praxis sanitaria y responsabilidad de la Administración (8 de octubre).

– La tutela civil de los Derechos Fundamentales en el contexto de la pandemia (22 y 29 de septiembre y 30 de octubre).

– Responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y Covid-19 (10 al 19 de noviembre)

2. En el marco del Convenio suscrito con la Cátedra Deblanc de la Universidad de Valencia:

– Curso sobre «Derecho penal y corrupción pública» (9 de mayo).

– Curso «Ciberdelincuencia: nuevas técnicas y tendencias en la red» (17 y 18 de junio).

– Curso «Open Source Intelligence Techniques-OSINT» (30 de septiembre y 1 de octubre).

– III Jornadas sobre Delitos Económicos y Blanqueo de Capitales (21 y 22 de octubre).

– Curso «Investigación en delitos económicos» (4 y 5 de noviembre).

La Secretaría Técnica en la planificación de la formación de la carrera fiscal, ha desarrollado en lo que ha venido denominando «los viernes formativos de la Fiscalía General del Estado» webinarios dirigidos a toda la carrera fiscal, en colaboración con el INCIBE y el Centro de Estudios Jurídicos. Durante el año 2020 se han celebrado los siguientes webinarios:

1. Fiscales y Ética Judicial: D. Antonio del Moral García.

2. Los derechos fundamentales en la pandemia. D. Pedro Crespo Barquero.

3. El nuevo Recurso de Casación Penal. D. Fidel Cadena Serrano.

4. El Fiscal como director de la investigación en la Jurisdicción de Menores. D. Javier Huete Nogueras.

5. Responsabilidad penal de las personas jurídicas. Los modelos de organización y gestión corporativa. Dña. María Antonia Sanz Gaité.

6. Eurojust: lucha contra el crimen organizado. D. Francisco Jiménez-Villarejo.

7. Los ataques contra la libertad e indemnidad sexual de los menores en el entorno virtual: su incidencia con ocasión del confinamiento. Dña. Elvira Tejada de la Fuente.

8. Los retos de la Fiscalía Europea. Dña. Concepción Sabadell Carnicero.

9. El discurso de odio y libertad de expresión en redes sociales e internet. D. Miguel Ángel Aguilar

10. Las víctimas de violencia de género durante la pandemia. Dña. Pilar Martín Nájera.

La Secretaría Técnica, 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 2021.

Para ello se analizaron las sugerencias que los miembros de la carrera fiscal habían efectuado en respuesta al escrito remitido desde la Secretaría Técnica, 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 16 de septiembre del año 2020 para el estudio y debate del borrador del Programa de Formación Continuada, conforme a las previsiones de la mencionada Instrucción 5/1993.

La elaboración del Plan de Formación 2021 ha estado marcada por la situación excepcional de crisis sanitaria sin precedentes. De tal forma que, dentro del marco de los principios, ejes y objetivos del nuevo Plan, se pretenden desarrollar distintos formatos, fomentando una metodología práctica y cooperativa de carácter presencial y no presencial.

Para la elaboración del Plan de Formación se ha hecho imprescindible establecer una estrategia formativa que pueda responder a unos objetivos que se desarrollen en actividades formativas concretas. En este sentido, se han perfilado como ejes estratégicos del Plan de Formación 2021: la formación en perspectiva de género, la lucha contra

la corrupción y criminalidad organizada, la modernización y gestión del cambio, la transparencia, comunicación y deontología, la formación para la especialización y la formación en derecho comparado, europeo e internacional. Nuevos modelos de justicia: mediación, justicia restaurativa y el papel de las conformidades.

La necesidad de adaptar el modelo procesal penal español al modelo europeo, con un papel relevante del Ministerio Fiscal en el impulso de la investigación y del Juez en la garantía de los derechos fundamentales, exige potenciar la formación de los Fiscales en todos los aspectos relativos a la instrucción del proceso penal.

Se ha acentuado el carácter transversal de las perspectivas deontológica y de género, que deben estar presentes en las actividades formativas siempre que sea posible a través de ponencias o contenidos específicos.

Se da continuidad y se profundiza en el desarrollo de actividades de formación en perspectiva de género a fin de dar cumplimiento a las previsiones de la LO 5/2018 de 28 de diciembre, de reforma de la LOPJ sobre medidas urgentes, en aplicación del Pacto de Estado en materia de violencia de género. También se avanza en la sensibilización de la Carrera Fiscal en igualdad y perspectiva de género, objetivo específico del «Plan de Acción 2019-2020» para el desarrollo y ejecución del Plan de Igualdad de la Carrera Fiscal, cuya aprobación acordó la Fiscal General del Estado por decreto de 13 de junio de 2019.

7.3.2 FORMACIÓN INTERNACIONAL

El impacto de la Covid-19 se ha hecho notar también en el ámbito de la formación internacional, dando lugar a un aplazamiento inicial de las actividades que luego, bien se cancelaron, bien debieron transformarse a un formato virtual.

Pese a las dificultades derivadas de estas circunstancias, el balance ha sido positivo. La supresión de los cursos presenciales permitió a la Secretaría Técnica aumentar considerablemente la oferta formativa internacional, difundiendo directamente a la carrera fiscal diversas iniciativas de formación *online* (por tanto, predominantemente gratuitas), sin las rigideces derivadas de la falta de autonomía presupuestaria y de gestión que, en otras circunstancias, obligaban a recurrir a la intermediación del CEJ respecto a los cursos presenciales.

Esta acción proactiva y autónoma ha supuesto, como se muestra en los apartados siguientes, que el número de participantes en las actividades de formación internacional ofertadas y gestionadas desde

la Secretaría Técnica, pese a la limitación de medios, superara el de la ofertadas por intermediación del CEJ. También permitió a la carrera fiscal sacar partido al difícil periodo de confinamiento para continuar y reforzar su formación en materia internacional.

7.3.2.1 *Seminarios y talleres de trabajo internacionales de la Red Europea de Formación Judicial*

A continuación, se detallan las actividades formativas con la Red Europea de Formación Judicial, (en adelante REFJ/EJTN) en 2020, en las que participaron fiscales españoles. Baste recordar que se trata de otra faceta en la que la Fiscalía General carece de autonomía formativa, puesto que es el CEJ la institución que ostenta formalmente la condición de socio de esta red de formación, a diferencia de otros países de nuestro entorno en los que la Fiscalía General participa en nombre propio. Por otro lado, ello requeriría disponer de medios materiales y personales para abonar las cuotas y gestionar los cursos, de los que en la actualidad no se dispone.

ACTIVIDADES RED EUROPEA DE FORMACIÓN JUDICIAL EN 2020 (PARTICIPACIÓN DE FISCALES ESPAÑOLES)

Tipo actividad	N.º actividades	Participantes		
		H	M	Total
Catalogue plus	4	0	8	8
Derechos humanos	3	1	4	5
Derecho penal	8	3	13	16
Summer Schools	1	1	0	1
Intercambios de corta duración . . .	1	0	1	1
Intercambios de larga duración . . .	3	3	1	4
Judicial Training Methods	1	1	0	1
Derecho Civil	1	0	1	1
Visitas de estudios	8	9	2	11
Total	30	11	37	48

TOTAL FISCALES PARTICIPANTES EN ACTIVIDADES DE FORMACIÓN INTERNACIONAL EN 2020 REFJ (DESGLOSE POR CARRERAS Y CUERPOS Y POR SEXO)

Carrera o Cuerpo	Hombres	Mujeres	Total	% Mujeres
Carrera Fiscal	11	37	48	77%

Características de las actividades formativas con la REFJ en 2020:

a) El CEJ participó en 48 actividades con la REFJ frente a 63 en 2019, con un considerable descenso del número de participantes en estas actividades formativas (48 frente a 172 fiscales el año anterior).

b) La situación de pandemia Covid-19 no impidió la continuación de los seminarios REFJ que, gracias a la excelente reacción de la red y los directores de los grupos de trabajo y de los seminarios, se transformaron a formato digital. Sin embargo, sí resultaron profundamente afectados los programas de intercambios de fiscales en prácticas AIAKOS, de corta duración, y los dos proyectos de intercambios bilaterales, que fueron cancelados. También se mantuvieron los intercambios de larga duración en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y Eurojust.

c) Como paso adelante en la transparencia y objetividad en la selección de los participantes en intercambios de larga duración, desde la Secretaría Técnica se recabó la información relevante recibida por el CEJ a fin de ordenarla en una tabla de baremación objetiva y presentarla al Consejo Fiscal a efectos de selección de los candidatos que se elevan a las instituciones correspondientes.

Durante la pandemia, la REFJ y sus grupos de trabajo reaccionaron organizando una serie de *webinars* de una hora en las respectivas materias, más adecuados al formato virtual. Entre ellos, es destacable la sesión *online* sobre «Experiencias de todo el mundo sobre gestión de tribunales durante una pandemia», organizada en colaboración con el Colegio Judicial Nacional de Estados Unidos, que pretende poner en contacto a jueces de ambos continentes para intercambiar experiencias, que tuvo lugar en el mes de abril. Desde la Secretaría Técnica se difundieron estas nuevas actividades, sin perjuicio de que sea difícil cuantificar la participación en las mismas, ya que se trata de actividades abiertas, sin necesidad de registro o selección previa.

7.3.2.2 *Otras actividades formativas internacionales*

La excelente cooperación establecida entre la Secretaría Técnica y el equipo del programa HELP del Consejo de Europa para la formación *online* en derechos humanos de profesionales de la justicia, alcanzó toda su relevancia en este año de pandemia. Ello permitió, de un lado, dar difusión con apoyo directo de la Fiscal General del Estado, al amplio catálogo de cursos HELP en régimen de autoaprendizaje, a los que tuvo acceso toda la carrera fiscal durante el confinamiento,

evitando que se paralizara la formación pese a la suspensión de las actividades formativas presenciales. Aunque es difícil precisar cuantitativamente el número de compañeros que realizaron estos cursos, el Consejo de Europa ha estimado que habrían recibido unos 40 participantes.

De otro, en colaboración con la Escuela Judicial y el Consejo General de la Abogacía, lo que proporciona a las versiones nacionales de los cursos HELP una dimensión multidisciplinar, y aprovechando la falta de cortapisas de gestión o presupuestarias al no poderse hacer sesiones presenciales, la Secretaría Técnica ofertó 59 plazas para la carrera fiscal, realizó la selección de participantes reservando un número de plazas a las promociones más recientes y participó en las correspondientes sesiones introductorias de lanzamiento de los siguientes cursos *online* tutorizados:

- 16 de junio 2020 Curso HELP Lucha contra la trata.
- 1 de julio 2020 Curso HELP Introducción al Convenio de Derechos Humanos.
- 1 de julio 2020 Curso HELP Niños refugiados y migrantes.
- 1 de julio 2020 Curso HELP Derecho de familia y derechos humanos.
- 22 de septiembre 2020 Curso HELP Prevención de la Radicalización.
- 8 de octubre de 2020 Curso HELP Lucha contra el racismo, xenofobia, homofobia y transfobia.

Asimismo, aprovechando el formato virtual, la Secretaría Técnica incorporó al proyecto piloto de formación de formadores en materia de género, una versión del curso HELP sobre Violencia contra las mujeres especialmente dirigida a los 21 compañeros/as que se estaban formando en el mismo, cuya sesión de lanzamiento tuvo lugar el 26 de noviembre de 2020. Por el particular interés y la especial trascendencia de este tema para la formación de la carrera fiscal, el curso HELP de Violencia contra las mujeres fue también el elegido para su lanzamiento y cotutorización directamente liderada por la Fiscalía General del Estado, de la que se beneficiaron 31 participantes en su mayoría fiscales y cuya sesión introductoria tuvo lugar el 8 de diciembre 2020.

La oferta internacional se completó además con los siguientes cursos ofertados desde la Secretaría Técnica:

- Cursos ERA (Academia Europea de Derecho) sobre protección de datos (3 de abril).

– Curso UNESCO y la Relatoría Especial de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, curso en línea «Marco Jurídico Internacional de la libertad de expresión, acceso a la información pública y protección de periodistas»(3 de abril).

– Curso UNESCO, Conversación virtual con dos expertos sobre cómo los sistemas de justicia deben lidiar con casos sobre Covid-19 mientras se garantizan estándares internacionales de libertad de expresión, privacidad y acceso a la información pública (15 de mayo).

– Curso U. N. sobre cambio climático (3 de abril).

Contactos entre la Secretaría Técnica, la Fiscalía especializada y la OSCE permitieron igualmente a 3 compañeros especializados en la materia participar en un seminario *online* sobre la investigación y persecución de los casos de trata desde una perspectiva centrada en las víctimas.

En definitiva, como se dijo en la introducción, la necesidad de utilizar un formato virtual ha tenido como aspecto positivo el aumento de actividades «gratuitas» ofertadas y autogestionadas desde la Secretaría Técnica de forma autónoma respecto a la oferta delimitada por el CEJ, de la que se han beneficiado un número mayor de compañeros.

7.3.2.3 *Actividad institucional relacionada con la formación internacional*

Una fiscal de la Secretaría Técnica representó a la Fiscalía General del Estado como punto focal HELP en la reunión anual de la red HELP que tuvo lugar en el mes de julio. La misma fiscal participó en nombre del CEJ en las reuniones de los grupos de trabajo de la REFJ/EJTN, concretamente los grupos de «Formación en derechos humanos» y «Formación en materia penal», ejerciendo la presidencia de este último.

Esta participación se concretó, en el caso del grupo penal, en su dirección, fijando su estrategia y proponiendo sus actividades, moderando sus reuniones y contribuyendo dentro del mismo a la Task Force sobre la Fiscalía Europea y al proyecto conjunto de formación sobre Fiscalía Europea ERA-EJTN. En calidad de presidenta del grupo penal, representó también a la REFJ/EJTN en la reunión bilateral con la Comisión Europea para definir las prioridades formativas a nivel europeo y con la OSCE para el desarrollo de formación a nivel europeo en materia de tráfico de seres humanos. Además, codirigió junto con el representante de la Fiscalía Sueca, el webinar EJTN de 10 de noviembre sobre tráfico de seres humanos.

En relación con el grupo de derechos humanos, además de participar en las reuniones, asumió la Dirección de la actividad formativa «Autonomía de los Ministerios Públicos y su papel esencial para el estado de derecho», prevista en Madrid los días 29 y 30 de octubre 2020, y que al final tuvo que transformarse a formato virtual.

También se asistió a la reunión de presidentas de grupos de trabajo y a la reunión plenaria de la REFJ/EJTN.

REUNIONES 2020 EN EL MARCO DEL CONSEJO DE EUROPA		
Reunión	Fecha	Lugar
Conferencia Anual puntos focales HELP.	8-9 de julio.	Virtual.
REUNIONES 2020 EN EL MARCO DE LA REFJ/EJTN		
Reunión	Fecha	Lugar
Subgrupo Derechos Humanos.	27-28 de febrero.	Wiesbaden.
	8-9 de septiembre.	Virtual.
Reunión Plenaria.	19 de junio.	Virtual.
Subgrupo Penal. (Presidencia del Grupo de Trabajo).	Reunión del subgrupo penal 3-4 de marzo.	Virtual.
	Reunión OSCE THB 30 septiembre.	Virtual.
	Reunión del subgrupo penal 1-2 de octubre.	Virtual.
	Task Force Fiscalía Europea y proyecto REFJ-ERA Marzo a Diciembre.	Virtual.
Reunión REFJ-Comisión Europea (definición de prioridades formativas).	29 de enero.	Virtual.
Reunión Presidentas de Grupos de Trabajo REFJ.	23 de noviembre.	Virtual.

7.4 Preparación de informes de Anteproyectos de Ley para el Consejo Fiscal

Como se señala en la Instrucción 1/2015 *sobre algunas cuestiones en relación con las funciones de los Fiscales de Sala Coordinadores y los Fiscales de Sala Delegados*, si bien la emisión del informe preceptivo en el trámite prelegislativo compete al consejo Fiscal (art. 14.4 j EOMF), en la práctica, «la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado elabora un borrador de informe que es puesto a disposición del vocal

ponente y del resto de vocales y que, lógicamente, puede ser asumido o no, total o parcialmente, por el Consejo».

Durante el año 2020 se han efectuado los trabajos preparatorios de los informes que el Consejo Fiscal ha emitido en la tramitación pre-parlamentaria de diversas reformas legislativas que afectan, de una u otra manera, a la estructura, organización o funciones del Ministerio Fiscal. Por orden cronológico:

- Anteproyecto de Ley Orgánica de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación o enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales, así como de protección y prevención frente a las amenazas contra la seguridad pública.

- Proyecto de Real Decreto por el que se regula el procedimiento de selección de candidaturas propuestas por España a jueces y abogados generales del tribunal de justicia de la Unión Europea y a juez titular y jueces «ad hoc» del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

- Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 358/1991, de 15 de marzo, por el que se reordena la organización nacional de ciegos españoles, el Real Decreto 415/1996, de 1 de marzo, por el que se establecen las normas de ordenación de la cruz roja española, el Real Decreto 177/2004, de 30 de enero, por el que se determina la composición, funcionamiento y funciones de la Comisión de protección patrimonial de las personas con discapacidad, el real decreto 1855/2009, de 4 de diciembre, por el que se regula el consejo nacional de la discapacidad y el Real Decreto 774/2017, de 28 de julio, por el que se regula la Comisión para el dialogo civil con la plataforma del tercer sector.

En las materias que por su naturaleza lo requieren, se emitió igualmente informe por el Fiscal de Sala especialista, sin perjuicio del borrador elaborado por la Secretaría Técnica, conforme a la Instrucción 1/2015.

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, bien en virtud de petición formulada por algún organismo o institución, se precisa la participación del Ministerio Fiscal.

La Secretaría Técnica ha participado activamente en las siguientes Comisiones o Grupos de Trabajo:

- La Comisión Nacional para el uso forense del ADN (CNUFADN).

En el año 2020, se celebró Reunión del Pleno de la Comisión Permanente en fecha 25 de noviembre. En dicha reunión se trataron una pluralidad de temas: la memoria anual de actividades de la CNUFADN correspondiente a los años 2018-2019 y el Informe de la actividad anual de los grupos de trabajo GJB y CTP; la presentación de la evaluación anual de la Comisión Técnica Permanente a los laboratorios de genética forense y aprobación de la lista anual de laboratorios acreditados; y la presentación, publicación y distribución de la Guía de ADN Forense. El Grupo Jurídico y Bioético celebró una reunión el 5 de febrero de 2020, donde se trataron los siguientes temas: el análisis de la protección de datos relacionada con el uso forense del ADN y cancelación de perfiles de la base de datos, con especial referencia a los menores de edad; los nuevos marcadores y técnicas de búsqueda genética y la revisión técnica de la Ley de Bases de datos policiales de ADN y la Ley de Enjuiciamiento Criminal al objeto de elevar al Pleno las propuestas oportunas.

- El Comité Técnico de la Comisión Nacional de la Policía Judicial.

A lo largo de 2020 han tenido lugar tres reuniones en las que se ha trabajado sobre diversas temáticas. El 12 de febrero se trató la problemática inherente a la remisión de diligencias al Ministerio Fiscal cuando no exista autor conocido. En las reuniones del 2 de octubre y 24 de noviembre resultó de especial interés lo relativo a la localización de desaparecidos a través de la geolocalización y la problemática asociada al elevado volumen de datos vinculados a los sistemas de intervención de las comunicaciones, gestión y control judicial.

- El Grupo de asuntos jurisdiccionales de la Sección Española del Comité conjunto Hispano-norteamericano.

Se recibió en la Secretaría Técnica una solicitud de las autoridades de los Estados Unidos de América instando la cesión de la jurisdicción española en aplicación del Convenio de Cooperación para la Defensa entre ambos países celebrado el día 1 de diciembre de 1988. El Grupo de Asuntos Jurisdiccionales se reunió el 15 de julio 2020 acordando hacer una recomendación desfavorable a la cesión de la jurisdicción española.

- La Comisión Estatal contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte (CEVRXID).

La Comisión Permanente ha mantenido sus reuniones durante 2020 con periodicidad quincenal, con excepción del periodo del estado de alarma, a fin de analizar las infracciones a la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, racismo, xenofobia e intolerancia en el deporte.

– La 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.

Creada en virtud del Acuerdo de colaboración entre los mencionados ministerios y la Fiscalía General del Estado de fecha 26 de febrero de 2013, la Comisión se reúne tres veces al año rotando la Presidencia anualmente.

En el año 2020 bajo la Presidencia del Ministerio de Sanidad, se celebró una primera reunión el 12 de febrero, suspendiéndose la prevista para el mes de mayo por motivo del confinamiento por la pandemia. La Comisión se reunió por segunda vez de forma virtual el 14 de octubre. La tercera reunión correspondiente a la Presidencia del Ministerio de Sanidad se ha desplazado a marzo del año 2021. El 29 de octubre 2020 la Secretaría Técnica se reunió con la Plataforma Foro Internacional de Víctimas de Desapariciones Forzadas Infantiles «Te estamos buscando».

– La Comisión para la Digitalización de la Justicia con la DGTD del Ministerio de Justicia se constituyó en octubre de 2020 y se reunió por primera vez el 19 de noviembre de 2020.

– Constitución en septiembre de 2020, de un Grupo de trabajo para la elaboración de un Plan contra la Cibercriminalidad.

– La Comisión de seguimiento del Protocolo a seguir en cumplimiento del art. 12.3 del Reglamento (UE) n.º 996/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre investigación y prevención de accidentes aéreos; la Comisión de Seguimiento del Protocolo entre la Fiscalía General del estado y la Agencia Española de Protección de datos; la Comisión de asociaciones cannábicas y el Observatorio sobre el Delito Fiscal no han celebrado reuniones en 2020.

Además, a nivel interno, hay que destacar la participación de la Secretaría Técnica en la Comisión para la aprobación de un Código Ético de la Carrera Fiscal. Esta Comisión se reunió en varias ocasiones a lo largo del año 2020, presentando un texto final para el Consejo Fiscal el 9 de septiembre de 2020, que finalmente dio lugar a la aprobación del Código Ético del Ministerio Fiscal en noviembre de 2020.

Se trata de un hito importante, pues la adopción de un código de normas de conducta fue recomendada y considerada meritoria (aunque no imprescindible) por el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO) en el informe hecho a España durante la 4.ª Ronda de Evaluación.

Todas las personas integrantes de la carrera fiscal han recibido un ejemplar impreso del Código Ético, que asimismo se encuentra colgado y accesible al público dentro del portal de transparencia de la página web de la Fiscalía (www.fiscalia.es).

7.6 La labor de coordinación en materia de sustracción de recién nacidos

Dada la especial trascendencia social de esta materia, conviene destacar la importancia que la Fiscalía General le viene dando a esta cuestión tan sensible.

Desde la Fiscalía General del Estado, a través de la Secretaría Técnica, se centraliza y coordina la actuación de las fiscalías en todos los procedimientos por sustracción de menores recién nacidos.

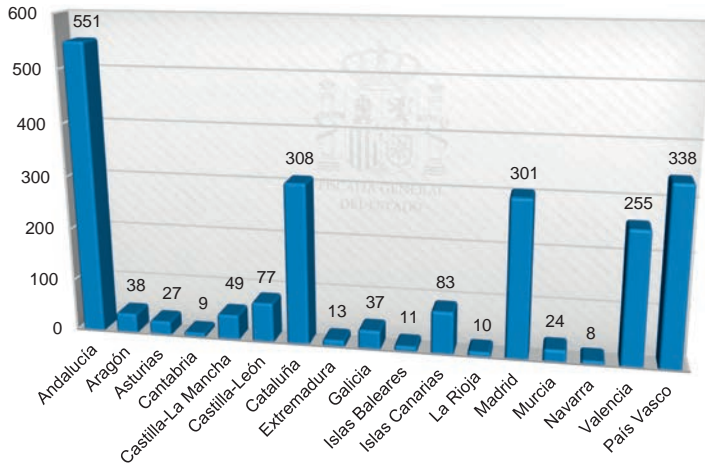
La siguiente información estadística ofrece una imagen gráfica de la actividad desarrollada en esta materia:

DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN INCOADAS EN FISCALÍA (POR COMUNIDADES AUTÓNOMAS)

Comunidad	
Andalucía	551
Aragón.	38
Asturias	27
Cantabria.	9
Castilla-La Mancha.	49
Castilla y León	77
Cataluña	308
Extremadura	13
Galicia	37
Islas Baleares	11
Islas Canarias	83
La Rioja.	10
Madrid	301
Murcia	24
Navarra	8

Comunidad	
Valencia	255
País Vasco	338
Total	2.139

AÑOS 2011-2020



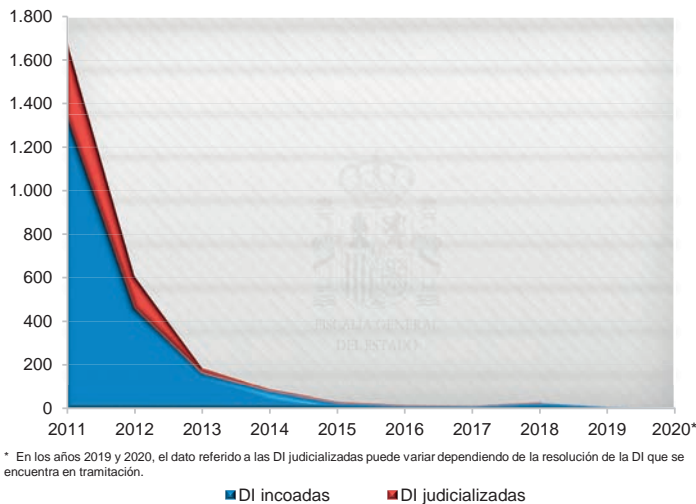
**DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN INCOADAS EN FISCALÍA
(EVOLUCIÓN POR AÑOS)**

Año	DI incoadas en Fiscalía
2011	1.346
2012	463
2013	165
2014	79
2015	26
2016	13
2017	11
2018	26
2019	7
2020	3
Total años 2011-2020	2.139

Año	DI judicializadas
2011	343
2012	144
2013	21
2014	8
2015	4
2016	2
2017	1
2018	3
2019	0
2020	0
Total años 2011-2020*	526

* En los años 2019 y 2020, el dato referido a las DI judicializadas puede variar dependiendo de la resolución de la DI que se encuentra en tramitación.

AÑOS 2011-2020



Los gráficos confirman el descenso muy significativo en el número de Diligencias de investigación incoadas, siguiendo la línea descendente desde el año 2011 (con la salvedad del año 2018 en que aumentó levemente respecto al año anterior), sin perjuicio de tener en conside-

ración las dificultades y la excepcional situación derivada de la declaración del estado de alarma como consecuencia de la pandemia del Covid-19.

Durante el año 2020 destaca la actividad llevada a cabo en el marco de la 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, suscrito el 26 de febrero de 2013.

Las reuniones del año 2020 se han hecho bajo la presidencia del Ministerio de Sanidad. Hubo una primera reunión el 12 de febrero, suspendiéndose por motivo del confinamiento por la pandemia Covid-19 la segunda reunión prevista en principio para el mes de mayo, que se celebró finalmente de forma virtual el día 14 de octubre. En ellas, se presentaron datos estadísticos y actuaciones realizadas para el seguimiento del Acuerdo y relativas a la supervisión y seguimiento de la colaboración, estando representada la Fiscalía General del Estado por una fiscal de la ST. También se hizo mención a la STS 2503/2020 de 4 de junio resolutoria de los recursos de casación interpuestos contra la Sentencia de la AP Madrid, Sección 7.^a, de 27 de septiembre de 2018, que no se pronuncia sobre el fondo de la impugnación de la prescripción de los delitos realizada por el Ministerio Fiscal y la acusación particular, debido al fallecimiento del acusado y también a la supresión del delito de detención «que hace procesalmente improcedente resolver sobre una invariable petición de condena». La Fiscalía mantiene los argumentos que se contienen en la Circular 2/2012 FGE sobre unificación de criterios en los procedimientos por sustracción de menores recién nacidos, sosteniendo que siendo el delito de detención ilegal un delito permanente, el *dies a quo* de inicio del cómputo del plazo de la prescripción se anudaría al conocimiento de la verdadera filiación, pues «mientras que la víctima es mantenida en la ignorancia de su origen, aun cuando ya sea mayor de edad, sigue estando ilegítimamente desposeída de su genuino estado civil, con gravísimas consecuencias jurídicas y personales para él y su verdadera familia». Finalmente, explicar que la tercera reunión que correspondería bajo la presidencia del Ministerio de Sanidad que debiera haberse celebrado en el 2020 se ha celebrado virtualmente el 26 de marzo de 2021, fuera ya del ejercicio memorial. A partir de entonces, corresponde la presidencia a la Fiscalía General del Estado.

En definitiva, en dicha Comisión la Fiscalía General del Estado ha seguido mostrando su especial compromiso en dar respuesta a estas situaciones, realizando un serio y pormenorizado estudio desde el

punto de vista jurídico (Circular 2/2012), atendiendo a lo largo de todos estos años a particulares y asociaciones que han solicitado un encuentro para exponer sus demandas, impulsando las investigaciones tanto en vía preprocesal (DI) como jurisdiccional, y llevando a cabo una adecuada coordinación, centralizada en la FGE a través de su Secretaría Técnica, de la actuación del Ministerio Fiscal en todo el territorio español.

En esta línea, a lo largo de 2020, se han atendido las solicitudes de las organizaciones de la sociedad civil que lo han instado, y en concreto:

– El día 29 de octubre de 2020 el Fiscal Jefe y una fiscal de la Secretaría Técnica se reunieron con la Plataforma Foro Internacional de Víctimas de Desapariciones Forzadas Infantiles «Te estamos buscando».

En fecha 19 de noviembre de 2020 tuvo entrada en el registro de la Fiscalía General del Estado denuncia presentada por la Plataforma Foro Internacional de Víctimas de Desapariciones Forzadas Infantiles «Te estamos buscando» en la que se expone en primer lugar un relato general sobre el denominado robo de bebés por toda la geografía española durante la dictadura franquista y la transición, hasta aproximadamente 1990 y seguidamente se expone un relato individualizado de cincuenta y seis casos acaecidos en diferentes localidades de Andalucía, País Vasco, Cataluña, La Rioja, Madrid y Galicia entre 1952 y 1987 en relación a supuestos de parto en hospital y posterior comunicación a los progenitores del fallecimiento del recién nacido.

La Secretaría Técnica FGE ha incoado expediente de coordinación para el seguimiento centralizado de todas las investigaciones realizadas en las distintas fiscalías territoriales competentes y/o que se incoen a partir de la remisión de la denuncia presentada.

7.7 Informes de convenios

La Secretaría Técnica ha intervenido o emitido informe a lo largo de 2020 en la tramitación de 10 convenios que, bien la Fiscalía General del Estado, bien las fiscalías de las comunidades autónomas, suscribieron para el desarrollo de acciones de diversa índole, todas ellas relacionadas con las funciones que tiene encomendadas el Ministerio Fiscal.

Se han informado los siguientes convenios:

– El Convenio para determinar el plan de actuación conjunta en materia de formación de fiscales y letrados de la administración de justicia que presten sus servicios en Cataluña (en desarrollo del convenio marco de 13 de diciembre de 2019. Plan de actuación 2019 CEJFE-CEJ).

- El Convenio entre la Fiscalía General del Estado y la Administración de la Comunidad de Castilla y León en materia de formación continua de fiscales para el año 2020.
- El Convenio de colaboración entre la Fiscalía General del Estado y el Consejo General del Poder Judicial, para aplicar los ADR (métodos alternativos de solución de conflictos) y la Justicia Restaurativa en Justicia.
- El Convenio de colaboración entre la Fiscalía General del Estado, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Defensa y el Consejo General del Poder Judicial, para la utilización de la plataforma de servicios del punto neutro judicial.
- El Convenio entre la Fiscalía General del Estado y la Administración de la Comunidad de Aragón, para la creación de la Comisión Mixta de Coordinación en dicha Comunidad Autónoma.
- El Convenio entre la Fiscalía General del Estado y la Administración de la Comunidad de Cantabria, para la creación de la Comisión Mixta de Coordinación en dicha Comunidad Autónoma.
- Solicitud de renovación del Convenio suscrito entre la Fiscalía General del Estado y la Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- El Convenio de coordinación entre la Fiscalía General del Estado y la Inspección de Trabajo en la lucha contra el fraude.
- El Convenio de colaboración entre la Fiscalía General del Estado y la Agencia Española de Protección de Datos, en materia de protección de datos personales.
- El Convenio de colaboración entre la Fiscalía General del Estado, el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Fomento, el Consejo General del Poder Judicial y la Comisión de Investigación de Accidentes e Incidentes de Aviación Civil, por el que se establece el protocolo a seguir en cumplimiento del Art. 12.3 del Reglamento UE 996/2010 de 20 de octubre 2012 del Parlamento Europeo y del Consejo.

7.8 Gabinete de comunicación

7.8.1 INTRODUCCIÓN Y REFLEXIONES GENERALES

En cumplimiento de lo dispuesto en el art. 4.5 EOMF, a través de la actividad del gabinete de comunicación, la Fiscalía General del Estado asume la tarea de difundir información de relevancia a la ciudadanía y a los/as propios/as componentes del Ministerio Fiscal

sobre cuestiones relativas a su actuación que sean de interés general, así como en los términos de la Instrucción 3/2005, de 7 de abril, *sobre las relaciones del Ministerio Fiscal con los medios de comunicación*, de acuerdo con la configuración y funciones establecidas por Decreto de 30 de noviembre de 2018.

La actividad del gabinete de comunicación se dirige a un triple objetivo: garantizar el ejercicio del derecho fundamental a comunicar o recibir información veraz consagrado en el art. 20.1.d) de la Constitución, fomentar la transparencia de la institución y aproximar la misma a la ciudadanía, haciéndola más accesible y comprensible en cuanto a su actividad, funcionamiento y funciones, ofreciendo una imagen real del trabajo diario que realizan los/as fiscales españoles/as.

Estas importantes misiones requieren la implantación de unos nuevos estándares de comunicación, más fluidos, ágiles y profesionalizados, para lo que resulta imprescindible contar con medios suficientes y adecuados y con un servicio dimensionado a la relevancia de esta tarea. Potenciar o, mejor dicho, instaurar estos instrumentos a través de las oficinas de comunicación constituye una garantía para la ciudadanía y para la propia Fiscalía.

Por ello, resulta cada vez más perentorio que exista tanto en la Fiscalía General del Estado como en cada una de las fiscalías de las comunidades autónomas una oficina de comunicación debidamente dotada de un equipo de periodistas o expertos/as en comunicación institucional de libre designación que asistan al fiscal portavoz en el desarrollo de estas funciones. En la actualidad, solo las Fiscalías de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Asturias, Galicia y Madrid cuentan con su propio gabinete de comunicación. En el resto de fiscalías la portavocía continúa siendo asumida, salvo excepciones, por los/as fiscales superiores y fiscales jefes/as, con la relevante carga de trabajo que ello implica, motivo por el cual el gabinete de prensa de la Fiscalía General del Estado se mantiene a su disposición para auxiliarles en lo que precisen.

7.8.2. LA COMUNICACIÓN DURANTE LA PANDEMIA POR CORONAVIRUS

La irrupción de la pandemia por coronavirus exigió un redoblado esfuerzo en materia de comunicación, especialmente durante el periodo de confinamiento. Toda la sociedad española, y por supuesto también los/as fiscales, nos enfrentábamos a una situación grave e inédita que generaba grandes dudas y preocupaciones. En este contexto, la labor de comunicación de la Fiscalía cobraba una trascendencia particularmente intensa, y desde el primer momento se consideró

imprescindible facilitar información permanente y actualizada de nuestra actuación y de todas las iniciativas, acuerdos y resoluciones que se adoptaran en respuesta a cada nueva situación planteada, tanto a nivel organizativo y de gestión como de protección de los derechos de la ciudadanía, con especial atención a aquellas personas y colectivos más vulnerables, que sufrían con particular virulencia los efectos de la pandemia.

Esta premisa de transparencia exigió desarrollar una estrategia de comunicación con dos vertientes: una interna, para que toda la carrera fiscal tuviera puntual información de todo aquello que le concernía, y otra externa, de manera que la sociedad conociera nuestra actividad y qué se estaba haciendo.

El gabinete de comunicación diferenció la información divulgada en atención a su contenido. De un lado, se publicaron en la web y en las redes sociales de la Fiscalía General los documentos referidos a la organización interna y al trabajo desempeñado por las fiscalías: los ocho decretos dictados por la Fiscal General del Estado, las notas internas de los/as fiscales delegados/as, informes y las sucesivas notas de prensa relativas a la situación de las personas mayores ingresadas en residencias y centros geriátricos, que fueron objeto de especial difusión y seguimiento por los medios.

Por otra parte, se procuró dar difusión a la actividad de la Fiscalía y al trabajo diario de los/as fiscales en tan difíciles momentos a través de entrevistas realizadas a quienes estaban cumpliendo los servicios esenciales y a fiscales especialistas. Concretamente, se publicaron entrevistas con los/as fiscales de sala coordinadores de menores, criminalidad informática y medio ambiente, el Fiscal Decano del servicio de Guardias de Madrid, la Fiscal Superior de la Fiscalía del Principado de Asturias, el fiscal de guardia de A Coruña, las delegadas de violencia sobre la mujer de Burgos y Córdoba y los delegados de menores de Valencia y Baleares, confeccionándose también un artículo sobre la actividad de la Unidad de Cooperación Internacional. Asimismo, se difundieron las entrevistas realizadas por los medios de comunicación a la Fiscal General del Estado sobre la repercusión de la pandemia en la justicia y al fiscal delegado para la protección de personas mayores y con discapacidad de Andalucía.

Los Decretos y comunicaciones de la Fiscal General del Estado, los documentos de los/as fiscales de sala delegados/as y buena parte del contenido de la actividad desarrollada durante este periodo fue divulgada a los medios de comunicación. Se hicieron llegar 12 notas de prensa informando de las medidas propuestas por la Fiscalía General en relación con la *desescalada* en la Administración de Justicia y

con las reuniones que mantuvo la Fiscal General con el Consejo Fiscal, los/as fiscales superiores, los/as fiscales delegados/as y coordinadores/as de las diferentes especialidades y las asociaciones de fiscales.

Asimismo, se publicitó el hecho de que se mantenía abierto el servicio de atención a la ciudadanía a través del correo electrónico como cauce de comunicación, a fin de fomentar su uso.

Como se apuntó anteriormente, entre el 17 de abril y el 23 de julio se fueron haciendo públicos con carácter semanal los datos detallados sobre las diligencias civiles y de investigación abiertas por las distintas fiscalías relativas a la situación de las personas mayores ingresadas en residencias y se fueron atendiendo las cuestiones que los medios planteaban al gabinete de prensa en relación con este tema.

Entre el 10 de marzo y el 4 de junio se publicaron un total de 133 tuits en la cuenta de la Fiscalía General, con enlaces a los contenidos de la web, en aquellos temas de especial interés para los/as integrantes de la institución, así como las disposiciones del BOE referidas al estado de alarma y aquellas del Ministerio de Justicia que afectaban al funcionamiento de la Administración de Justicia. La cuenta vio incrementada en ese periodo su número de seguidores, pasando de 11.155 a 12.690. Las referencias a las disposiciones legales alcanzaron más de 40.000 visualizaciones. Entre los tuits de mayor repercusión puede destacarse el referido a la Nota de servicio de la Fiscal de Sala contra la Violencia sobre la Mujer de fecha 23 de marzo, con 24.417 visualizaciones.

En la cuenta de Instagram se realizaron 16 publicaciones (10 fotos y 11 vídeos) que tuvieron una media de 500 visualizaciones.

7.8.3 PROTECCIÓN DE DATOS

A fin de dar estricto cumplimiento a la normativa e implementar las recomendaciones del Delegado de Protección de Datos del Ministerio Fiscal dirigidas a la Fiscalía General del Estado respecto del ejercicio de las funciones de comunicación a la opinión pública, durante el año 2020 se adoptaron las siguientes medidas:

7.8.3.1 *Acreditaciones de prensa*

El art. 4.5 EOMF constituye la base jurídica para la transmisión de información a los medios de comunicación por el Ministerio Fiscal en los términos que contempla el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, *relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de*

datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE. La información a la opinión pública, entendiéndose por tal la información a la ciudadanía en su conjunto, se ha de canalizar, básicamente –y sin perjuicio de que se pueda suministrar directamente utilizando cauces propios–, a través de los medios de comunicación, ya que son estos los que en las sociedades democráticas asumen la función de transmitir las noticias de forma colectiva.

Con el fin de garantizar que el Ministerio Fiscal actúe siempre bajo la cobertura de la mencionada base legal legitimadora para la comunicación de datos personales a la ciudadanía y evitar el riesgo de suministrar información a personas que no representen a ningún medio de comunicación, se estableció un sistema de acreditaciones que entró en vigor el 10 de noviembre de 2020.

Al formulario de solicitud de acreditación se acompaña la correspondiente información de derechos relativos a la protección de datos personales de los/as periodistas.

7.8.3.2 El principio de minimización en el cumplimiento de la facultad/deber de información a la opinión pública

De acuerdo con la Instrucción FGE 2/2019, *sobre la protección de datos en el ámbito del Ministerio Fiscal*, este es responsable del tratamiento de datos personales y en consecuencia se encuentra obligado, al igual que otros poderes públicos, a tratar los datos personales de las personas físicas de acuerdo con las disposiciones y principios que rigen esta materia, entre los que se encuentra el principio de minimización, contemplado en el art. 5.1 c) RGPD, según el cual los datos han de ser tratados de modo adecuado, pertinente y limitado a lo necesario en relación con los fines.

De conformidad con ello, el gabinete de comunicación solamente divulga los datos que resulten necesarios para que las informaciones que revistan relevancia pública puedan ser conocidas por la ciudadanía. Cualquier información adicional que, conteniendo datos de carácter personal, resulte irrelevante para que la facilitada tenga el carácter noticiable constitucionalmente requerido es objeto de un previo procedimiento de disociación.

7.8.3.3 Advertencia de protección de datos

En todas las notas de prensa y documentos difundidos por el gabinete de prensa se ha incluido la correspondiente advertencia sobre la

responsabilidad del medio de comunicación en la difusión de datos personales contenidos en los mismos, en el sentido siguiente:

«Esta comunicación no puede ser considerada como la publicación oficial de un documento público.

La comunicación de los datos de carácter personal que puedan figurar en el documento adjunto, no previamente disociados, se realiza en cumplimiento de la función institucional que el artículo 4.5 de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, reguladora del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, a los exclusivos efectos de su eventual tratamiento con fines periodísticos en los términos previstos por el artículo 85 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales.

Lo dispuesto en la normativa de protección de datos de carácter personal será de aplicación al tratamiento que los destinatarios de esta información lleven a cabo de los datos personales contenidos en el documento adjunto, los cuales, en ningún caso, podrán ser comunicados o difundidos con fines contrarios a las leyes.»

7.8.4 COMUNICACIÓN EXTERNA

7.8.4.1 *La web fiscal.es*

El gabinete de prensa cuenta con una sección diferenciada en la web de la Fiscalía General del Estado, con tres noticias situadas en la página de inicio que marcan la actualidad informativa de la institución. La navegación a través de la zona de prensa permite tener una visión global de los temas abordados.

Durante el año 2020 se han publicado un total de 207 noticias web, acompañadas de 624 fotografías y 22 vídeos, frente a las 105 publicaciones, 384 fotos y 8 vídeos del año anterior. Con ello se trata de dar impulso a la difusión a de la actividad llevada a cabo por la Fiscalía General del Estado, los/as Fiscales de Sala, el Consejo Fiscal y las distintas fiscalías territoriales.

Además del despliegue informativo sobre la actuación durante la pandemia, destaca la cobertura dada a la toma de posesión de Dolores Delgado como nueva Fiscal General del Estado y de los/as nuevos/as fiscales de sala, de la Fiscalía del Tribunal Supremo, fiscales superiores, jefes/as provinciales y de área, así como del acto de presentación de la Memoria 2020 en la apertura del Año Judicial.

Se han publicado un total de 16 entrevistas a fiscales, poniendo en valor la importancia de las especialidades, y 5 intervenciones de la Fiscal General, tanto en los medios de comunicación como en distintos foros.

El gabinete de comunicación ha realizado especiales informativos en conmemoración del 8 de marzo, Día Internacional de la Mujer, y del 25 de noviembre, Día Internacional para la Eliminación de la violencia contra la mujer, en que se elaboró un vídeo colaborativo de sensibilización con las aportaciones de fiscales especialistas de todo el territorio nacional.

Para celebrar el Día de la Constitución, se realizó un vídeo en que los/as 17 Fiscales Superiores leían los artículos dedicados a los derechos fundamentales de la ciudadanía.

El gabinete de comunicación también se encarga de actualizar la información relativa a la agenda institucional de la Fiscal General del Estado ubicada en el portal de transparencia de la web.

Temas	Publicaciones	Fotos	Vídeos
Fiscalía General del Estado	77	243	12
Consejo Fiscal	10	13	–
Fiscalías Especiales: Antidroga y Anticorrupción	6	6	–
Áreas especializadas	44	192	3
Fiscalías Superiores	16	40	1
Fiscalías Provinciales	17	52	1
Formación	24	64	1
Días Mundiales	8	8	4
Obituarios	5	6	–
Total	207	624	22

7.8.4.2 *Redes sociales*

El perfil en Twitter de la Fiscalía General del Estado *@fiscal_es* tenía 14.900 seguidores a fecha 31 de diciembre de 2020, 2.970 más que al concluir el año 2019, en que contaba con 11.930.

En la red social se van publicando todas las noticias web, con su correspondiente enlace a *fiscal.es*. También se recogen actos institucionales, entrevistas en los medios e información de interés para la carrera y la ciudadanía.

Durante el año 2020 se publicaron 522 tuits, 458 fotografías y 41 vídeos.

Temas	Publicaciones	Fotos	Vídeos
Fiscalía General del Estado	126	162	12
Consejo Fiscal	12	17	–
Fiscalías Especiales: Antidroga y Anticorrupción	4	2	1
Áreas especializadas	52	75	1
Fiscalías Superiores	20	38	–
Fiscalías Provinciales	31	43	3
Situación de personas mayores y con discapacidad	21	22	–
Formación	41	73	10
Días Mundiales	22	8	14
BOE	159	–	–
Otros	34	18	–
Total	522	458	41

La cuenta de Instagram de la Fiscalía General @fge.fortuny4 disponía de 1.184 seguidores al final de 2020, 341 más que el año anterior. En ella se recogen de un modo gráfico actos institucionales, fotografías y vídeos de interés.

El primer post del año fue el vídeo «Ayudamos a la convivencia», que tenía por objeto reafirmar el compromiso del Ministerio Fiscal al servicio de la ciudadanía.

Temas	Publicaciones	Fotos	Vídeos
Fiscalía General del Estado	43	116	6
Consejo Fiscal	2	11	–
Fiscalías Especiales: Antidroga y Anticorrupción	–	–	–
Áreas especializadas	10	19	3
Fiscalías Superiores	2	–	2
Fiscalías Provinciales	5	15	2
Formación	12	23	1
Días Mundiales	15	10	11
Total	89	194	26

La Fiscalía General cuenta con un canal de YouTube que permite retransmitir en *streaming* actos institucionales y comparencias.

Asimismo, se dispone de un amplio archivo fotográfico al que se da difusión a través de Flickr.

7.8.4.3 *Correo electrónico, WhatsApp y atención telefónica*

El gabinete de prensa cuenta con un buzón de correo electrónico en el que se reciben preguntas y peticiones de los/as periodistas, así como solicitudes de entrevistas.

Se mantiene un contacto permanente con los medios a través de la atención telefónica y por WhatsApp, a fin de resolver sus consultas y auxiliarles en lo que sea posible.

Hasta el mes de noviembre de 2020 se mantuvo el grupo de WhatsApp *Comunicación Fiscalía General*, que llegó a estar formado por 215 periodistas. A partir de esa fecha, y con la entrada en vigor del sistema de acreditaciones, el grupo se sustituyó por una lista de difusión, implementándose las recomendaciones del Delegado de Protección de Datos del Ministerio Fiscal en la materia al mismo tiempo que se mantiene la inmediatez de la comunicación.

En el mes de diciembre de 2020 estaban incluidos/as en estas listas de difusión un total de 246 periodistas acreditados/as de todo tipo de medios, nacionales e internacionales.

7.8.4.4 *Notas de prensa*

El gabinete de comunicación proporciona a los medios informaciones de especial trascendencia a través de la distribución de notas de prensa, que se remiten a todos/as los/as periodistas acreditados/as al mismo tiempo a través de las listas de difusión de correo electrónico y WhastApp. También se remiten escritos procesales, previamente disociados, cuando resulta posible en atención a su naturaleza y con respeto a los límites establecidos en el art. 4.5 EOMF y la Instrucción 3/2005.

Durante el año 2020, se emitieron un total de 70 notas de prensa de la Fiscalía General y se difundieron otras 11 facilitadas por la Fiscalía Especial contra la Corrupción y el Crimen Organizado.

Entre ellas, además de las semanalmente remitidas en relación con las diligencias civiles y de investigación relativas a residencias de personas mayores, destacan las referentes a la asunción de las investigaciones al rey emérito por la Fiscalía del Tribunal Supremo (8 de junio y 3 de noviembre) y al informe del Teniente Fiscal del Tribunal Supremo sobre las denuncias y querellas a miembros del Gobierno por la gestión de la pandemia, difundándose también el documento completo para mayor transparencia (14 de septiembre). El 18 de diciembre, fecha en que el Tribunal Supremo resolvió acogiendo los

argumentos, criterios y conclusiones de la Fiscalía, se emitió una nueva nota de prensa.

Tras la conclusión de cada Consejo Fiscal se elabora una nota de prensa para informar sobre los principales temas tratados y acuerdos alcanzados, destacándose los informes sobre proyectos normativos o la aprobación del Código Ético (22 de octubre). En los casos en que se dirimen propuestas de nombramiento para cargos discrecionales, se acompaña su motivación y el currículum de la persona propuesta para mayor transparencia.

7.8.4.5 *Ruedas de prensa y encuentros con los medios*

La realización de ruedas de prensa y encuentros con los medios se ha visto lógicamente afectada por la situación de crisis sanitaria. En todo caso, respetando los protocolos COVID y los aforos permitidos a través de un sistema de solicitud previa, el 24 de julio el Fiscal de Sala Coordinador de Seguridad Vial concedió una rueda de prensa coincidiendo con la campaña de tráfico de verano. Asimismo, el 6 de noviembre la Fiscalía General del Estado y el Fiscal de Sala Jefe de la Fiscalía Anticorrupción celebraron conjuntamente un encuentro con los medios.

7.8.5 COMUNICACIÓN INTERNA

La actividad del gabinete de comunicación, a través de sus publicaciones en la web y en las redes sociales, tiene también muy en cuenta el interés informativo de la carrera fiscal a la hora de elaborar contenidos que mantengan al día a sus componentes de la actividad de la Fiscalía.

7.8.5.1 *Boletín de la carrera fiscal*

Se trata de un resumen de las noticias digitales que puedan ser de interés, referidas a la actividad de los/as fiscales y, en general, a la actualidad de los tribunales y la justicia.

El boletín se remite cada mañana a toda la carrera a través del correo electrónico.

Se estructura en diversos apartados: Fiscalía General del Estado, incluyendo las publicadas en la página web, noticias nacionales y noticias autonómicas, con el fin de que los/as fiscales tengan a su disposición información diaria sobre su ámbito de trabajo y de su cobertura periodística.

En 2020 se remitieron un total de 217 boletines.

7.8.5.2 *Grupos de WhatsApp*

El gabinete de comunicación mantiene abierto un grupo de WhatsApp con los/as vocales del Consejo Fiscal, haciéndoles llegar la información que pueda serles de utilidad emitida por la Fiscalía o publicada en medios.

Asimismo, dispone de un canal de información directa con las tres asociaciones de fiscales existentes a través de sus presidentes/as, a quienes se remiten las notas de prensa que se facilitan a los medios.

Igualmente se continúa elaborando el boletín matinal de temas de interés, que se envía a lo largo de la mañana con noticias actualizadas a aquellos miembros de la carrera fiscal a quienes se considere que pueda resultar útil o necesario, al igual que se venía haciendo en años anteriores.

7.9 **Otras actividades**

Sin duda el impacto del Covid-19 se hizo también sentir en la actividad de la Secretaría Técnica, que desde un principio y con las dificultades inherentes al confinamiento, llevó a cabo una intensa labor para dar apropiada respuesta a los retos derivados de la pandemia en el cumplimiento de las funciones del Ministerio Fiscal. Así, como no podía ser menos, los esfuerzos de la Secretaría Técnica en colaboración con los demás órganos centrales, unidades especializadas y con la Fiscalía del Tribunal Supremo se centraron en la adopción de medidas al objeto de garantizar la continuidad del servicio, protegiendo a la vez la salud y seguridad de todos los actores, reflejándose igualmente un trabajo de coordinación institucional con el CGPJ y el Ministerio de Justicia, e interna a través del comité de seguimiento del Covid-19.

Como tempranas manifestaciones de dicho trabajo, cabe destacar las siguientes:

- Nota de Servicio de 12 de marzo sobre la organización temporal de la Secretaría Técnica como consecuencia de la crisis del Covid-19.
- Nota de servicio de 18 de marzo sobre las OEDE con motivo de la crisis y las medidas adoptadas por los países de la UE dirigida a los fiscales jefes de las fiscalías Antidroga y Audiencia Nacional y de la Unidad de Cooperación Internacional.
- Estudios, informes y análisis en relación con las necesidades que han ido surgiendo y previsiblemente surgirán como consecuencia de la crisis sanitaria del Covid-19:

- Autorizaciones de los actos multitudinarios y manifestaciones celebrados los días previos a la declaración del estado de alarma.
- Propuestas de mejora y modernización de la Administración de justicia surgidas a raíz de las necesidades puestas de manifiesto como consecuencia de la crisis sanitaria.
- Medidas de choque en el ámbito de la justicia penal tras la pandemia por el coronavirus Covid-19, a fin de colaborar con el CGPJ en la tarea de reconstrucción del estado de cosas posterior a la situación actual.
- Pautas de actuación, delimitación de la documentación a remitir, periodicidad en su remisión, modos de canalizar la información respecto de las fiscalías territoriales, ofreciendo ayuda y colaboración en todo momento a dichas fiscalías, estableciendo vías de comunicación constante y centrando la actuación del Ministerio Fiscal no solo en el ámbito fiscalizador, sino fundamentalmente en el tuitivo.
- Estudio sobre las medidas de confinamiento impuestas como consecuencia de la pandemia de Covid-19 desde la perspectiva administrativa y de los derechos fundamentales.
- Estudio sobre la repercusión penal de determinadas acciones individuales durante el estado de alarma.
- Informe sobre la repercusión e implicaciones penales de la difusión de *fake news*.
- Colaboración con el CEJ y el Ministerio de Justicia para la adaptación del plan de formación inicial de la 58.^a promoción de la carrera fiscal.
- Propuesta de 60 medidas para el plan de desescalada en la administración de justicia tras la pandemia de coronavirus covid-19, de fecha 24 de abril de 2020
- Análisis de impacto del Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al covid-19 en el ámbito de la administración de justicia.
- Nota informativa de 30 de abril de 2020 sobre conversión en formato *online* de las actividades presenciales programadas en el 2020 por el Centro de Estudios jurídicos.
- Informe de 29 de abril, sobre plazos y términos procesales, artículo 324 LECrim y notificaciones telemáticas al Ministerio Fiscal.
- Informe de 3 de junio de 2020 sobre plazos de instrucción en el estado de alarma.
- Informe de 3 de junio de 2020 sobre plazos de prescripción en el estado de alarma.
- Informe de 3 de junio de 2020 sobre plazos de prisión provisoria y estado de alarma.

Con la progresiva normalización de la situación se retomó la actividad ordinaria. Así, durante 2020 se dio el curso correspondiente a 7 informes y quejas del Defensor del Pueblo y, de forma conjunta con el Fiscal de Sala Coordinador de Extranjería, se tutelaron y coordinaron los expedientes del Defensor del Pueblo que tienen por objeto incidencias en relación con actuaciones en el ámbito de aplicación del art.35 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Dentro de la organización del trabajo interno de la Fiscalía General del Estado, se analizaron las conclusiones de seminarios y Jornadas de Especialistas en los ámbitos de cooperación internacional, protección y garantía de los derechos de personas con discapacidad y violencia contra la mujer.

Por último, se ha reforzado la función de coordinación, centralización y asistencia a la Fiscal General en su función institucional en materia de relaciones internacionales y derechos humanos. Así, durante el año 2020 la Secretaría Técnica lideró y coordinó la participación de la Fiscalía General del Estado en los ámbitos siguientes:

- Examen Periódico Universal (EPU) de España en el marco de la 44 Sesión del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

- Coordinación de la respuesta de la Fiscalía General del Estado al IX Informe Periódico de España ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

- En materia de «Estado de Derecho» (en Adelante ROL o «Rule of Law»), se residenció en la Secretaría Técnica la coordinación de las respuestas a cuestionarios para el Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre independencia de magistrados y abogados sobre los desafíos contemporáneos a la independencia de los fiscales; el borrador de respuesta al cuestionario para la preparación de la Opinión 15 CCPE sobre Implicación de las decisiones de tribunales internacionales y organismos de los tratados en la independencia práctica de los fiscales; y la preparación de la intervención de la Fiscal General en la Sesión inaugural del World Law Congress 2021 sobre Corrupción Transnacional y protección de la independencia judicial. Junto a lo anterior, el Jefe y una Fiscal de la Secretaría Técnica participaron en la reunión institucional con la Comisión Europea el 6 de junio en el marco del primer informe sobre el Estado de Derecho 2020. Finalmente,

- En relación con la implantación de la Fiscalía Europea, una Fiscal de la Secretaría Técnica fue designada punto de contacto en relación entrada en funcionamiento de la Fiscalía Europea, estableciéndose relaciones de colaboración y participando junto al Fiscal Jefe de

la Secretaría Técnica en reuniones relacionadas, siendo destacable la reunión virtual entre la Fiscal General del Estado y la Fiscal General Europea que tuvo lugar el 23 de junio.

8. MEMORIA DEL DELEGADO DE PROTECCIÓN DE DATOS DEL AÑO 2020

8.1 Introducción

La entrada en vigor el 25 de mayo de 2018 del *Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE* (RGPD) ha impuesto al Ministerio Fiscal, al igual que a otras entidades y organismos, nuevas obligaciones en relación al tratamiento de datos personales que realiza en el ejercicio de su actividad.

La implementación de la nueva normativa ha supuesto un gran esfuerzo para los responsables y encargados de tratamiento. Estas dificultades, en lo que respecta al Ministerio Fiscal, se han visto incrementadas no solo por su compleja estructura sino también porque ni el RGPD ni la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, *de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales*, han contemplado su singularidad como órgano de relevancia constitucional con personalidad jurídica propia, independiente en el ejercicio de sus funciones de los distintos poderes del Estado (art. 7 EOMF) e integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial, que ejerce su misión por medio de órganos propios (art. 2.1 EOMF).

La regulación del RGPD contiene principios y mecanismos similares a los establecidos por la anterior normativa, no obstante, modifica algunos aspectos y contiene nuevas obligaciones, siendo el principio de responsabilidad proactiva la característica que define su mayor innovación. Dicho principio exige que el responsable del tratamiento, en este caso el Ministerio Fiscal, aplique medidas técnicas y organizativas apropiadas a fin de garantizar y poder demostrar que el tratamiento es conforme con el Reglamento.

Sin perjuicio de otras múltiples iniciativas, como fueron el nombramiento con carácter provisional del Delegado de Protección de Datos en mayo de 2018, actuaciones dirigidas a identificar las actividades de tratamiento, así como diversas actividades de formación y concienciación con el fin de hacer frente a algunos de los interrogran-

tes que –en el ámbito del Ministerio Fiscal–, generaba la nueva normativa de protección de datos, se publicó la *Instrucción 2/2019, de 20 de diciembre, sobre protección de datos en el ámbito del Ministerio Fiscal* (BOE de 22 de enero de 2020).

En la Instrucción FGE 2/2019 se articula la figura del Delegado de Protección de Datos del Ministerio Fiscal (en adelante, DPD) mediante el reconocimiento de un único delegado de protección de datos asistido de una red de adjuntos de ámbito territorial autonómico que extiende sus competencias al tratamiento de datos que se realiza con finalidad jurisdiccional y, por tanto, más allá del mero tratamiento con fines no jurisdiccionales.

Por otro lado, se identifica al Ministerio Fiscal como responsable del tratamiento, lo que le obliga a tratar los datos personales de conformidad con los principios de licitud, lealtad, transparencia, limitación de finalidad, minimización, exactitud, limitación del plazo de conservación, integridad y confidencialidad.

Las obligaciones que se derivan de dichos principios se imponen, en el marco de sus respectivas competencias y facultades, tanto a la Fiscalía General del Estado como al resto de las fiscalías, órganos y unidades, y a todos y cada uno de los fiscales que conforman el Ministerio Fiscal.

En cumplimiento de lo establecido en la referida Instrucción FGE 2/2019 por la Fiscal General del Estado se procedió, tras la reunión del Consejo Fiscal de 25 de junio de 2020, a designar al fiscal Ilmo. Sr. D. Agustín Hidalgo de Morillo Jiménez como Delegado de Protección de Datos del Ministerio Fiscal, cargo que ya venía ejerciendo con carácter provisional desde mayo de 2018, así como, tras la sesión de 30 de julio, al nombramiento de las y los fiscales que conforman la red autonómica de adjuntos/as cuyas candidaturas, en cumplimiento de lo establecido en la mencionada Instrucción, fueron informadas por el DPD.

En virtud de ello, en el mes de septiembre se celebró una reunión *online* con el objetivo de tener una primera toma de contacto entre todos los componentes de la red, en la que el DPD dio a conocer las actuaciones realizadas hasta esa fecha, así como aquellas previstas de cara al futuro, fijándose, entre otras, las siguientes pautas generales de actuación:

– En el ejercicio de la función de asesoramiento y supervisión, sin perjuicio de mantener un alto nivel de exigencia conforme a la normativa de protección de datos, las soluciones que se propongan han de ser prácticas y viables.

– La Unidad del DPD actúa con autonomía, por lo que en el ejercicio de las funciones propias no se puede recibir ningún tipo de instrucción por parte de los respectivos fiscales jefes. Son los órganos, unidades y fiscalías las que, en su caso, han de seguir las recomendaciones del DPD.

– La exigencia de documentar en expedientes gubernativos las actuaciones que se lleven a cabo, así como reclamar que cualquier solicitud de informe o de asesoramiento se efectúe con tiempo suficiente para permitir el adecuado estudio del asunto.

– Con el fin de mantener el principio de unidad de actuación, las contestaciones a solicitudes de asesoramiento que se efectúen por las distintas fiscalías se realizarán por los correspondientes adjuntos del DPD, sin perjuicio de la supervisión previa o, en su caso, elaboración de informe alternativo por parte del DPD. Igual criterio se establece respecto de los informes o recomendaciones que se pretendan emitir por propia iniciativa.

– Las reclamaciones realizadas por los interesados se resolverán únicamente por el DPD, sin perjuicio de que, en caso necesario, se recabe la colaboración del adjunto del correspondiente territorio.

Finalmente, en la referida reunión se les trasladó el compromiso del DPD con la especialización en materia de protección de datos, informándoseles de las distintas herramientas y recursos existentes para ese fin, así como de los cursos y jornadas de especialización programados e instándoles al estudio y autoformación, lo cual es clave en esta materia y aún más en la excepcional situación sanitaria que nos ha tocado vivir.

Por otro lado, en lo que respecta a la participación en actividades de formación, el Delegado de Protección de Datos intervino en el curso «El derecho fundamental a la protección de datos en el marco de la nueva normativa europea y nacional» impartiendo una ponencia sobre las competencias del DPD, así como en la *Webinar sobre la «Lei Geral de Proteção de Dados»* organizada por la *Escola Superior do Ministério Público de São Paulo* (Brasil), en la que la exposición versó sobre las repercusiones de la nueva normativa de protección de datos en el Ministerio Fiscal español.

8.2 Exposición sucinta de las actuaciones realizadas en el curso del año 2020

En el curso de 2020 y sin perjuicio de atender diversas consultas y reclamaciones, así como de llevar a cabo el asesoramiento que le fue requerido, el DPD del Ministerio Fiscal realizó actuaciones que, en

ocasiones, dieron lugar a recomendaciones dirigidas al Ministerio Fiscal como responsable del tratamiento. Como más significativas, cabe señalar las siguientes:

– Por la Unidad de Apoyo se efectuó consulta al DPD sobre la aplicación web denominada *Calculadora 988*, herramienta que mediante un algoritmo realiza la acumulación de condenas, de modo que se introducen los datos de las sentencias objeto de acumulación para un determinado interviniente y la aplicación realiza todas las combinaciones posibles de cómputo, mostrando el resultado de la combinación más favorable para el reo.

El algoritmo («calculadora»), definido por Fiscalía del Tribunal Supremo, se fundamenta en los arts. 988 LECrim. y 76 del CP, así como en el Acuerdo del Pleno no jurisdiccional de la Sala Segunda del Tribunal Supremo (27/06/2018).

Los datos introducidos en cada acumulación practicada quedan registrados y la aplicación permite guardarlos, de modo que posteriormente puedan ser reutilizados.

En principio, se determinó que solo podrían tener acceso a las acumulaciones realizadas en una determinada fiscalía y, por consiguiente, a los datos relativos a los intervinientes y las condenas registrados, los usuarios (fiscales y funcionarios) que los hubieran introducido en la aplicación, así como el resto de funcionarios y fiscales de esa u otras fiscalías (o los destinados en las secciones de ejecutorias en su caso).

La consulta que se efectuó se centró en la posibilidad de dar visibilidad, esto es, permitir el acceso y puesta a disposición, tanto a los órganos judiciales como a los usuarios de instituciones penitenciarias, de los datos personales introducidos y registrados en las acumulaciones de condenas practicadas por la fiscalía utilizando la aplicación web *Calculadora 988*.

En el informe emitido se concluyó que no existía inconveniente en la intercomunicación de datos entre Ministerio Fiscal y órganos judiciales respecto a las sentencias penales por medio de la aplicación a los fines para los que esta se ha diseñado, al permitir registrar, ordenar y conservar los datos relativos a sentencias penales, datos estos de los que ya efectivamente disponen tanto los órganos judiciales (por ser ellos los que las generan y tienen la facultad de ejecutar lo juzgado, art. 117.3 CE y 2.1 LOPJ) como el Ministerio Fiscal (por intervenir en los procedimientos penales –art. 3.5 EOMF– al ser parte necesaria en la posterior ejecución, según la Instrucción 1/2010 FGE en virtud de las misiones que tiene encomendadas (art. 124 CE y los arts. 3.1, 3.9 y 4 EOMF).

No obstante, tras analizar la normativa vigente y atendiendo a la doctrina del Tribunal Constitucional sobre los requisitos y circunstancias de la cesión de datos entre Administraciones Públicas, se concluyó que no existía amparo normativo suficiente que diera cobertura a la autorización de acceso de la Administración penitenciaria a los datos introducidos en *Calculadora 988* por los órganos judiciales y por el Ministerio Fiscal, con carácter previo a que les hayan sido formalmente notificadas las correspondientes sentencias penales (ex art. 988 LECrim.), y ello sin perjuicio de que, mediando consentimiento de la concreta persona afectada, por el órgano judicial o por el Ministerio Fiscal y a los fines establecidos en dicho precepto, se pudiera llegar a autorizar la previa visibilidad de las sentencias penales respectivamente registradas en la mencionada herramienta informática.

Finalmente, se puso de manifiesto, vista la naturaleza, objeto, alcance y consecuencias de la operación de tratamiento de datos personales que, mediante el correspondiente algoritmo, efectúa la herramienta informática *Calculadora 988*, y aun cuando esa cuestión no fue objeto de la consulta efectuada al DPD, la exigencia que impone la normativa de protección de datos respecto de la adopción de medidas de índole técnica y organizativa necesarias que garanticen la seguridad de los datos de carácter personal y eviten su alteración, pérdida, tratamiento o acceso no autorizado, así como la realización de una evaluación de impacto en base a lo dispuesto en el art. 35.1 y 2 b del RGPD, que lo prevé expresamente respecto de las operaciones de tratamiento de datos relativos a condenas penales y específicamente en los casos en los que se tratan datos personales para adoptar decisiones relativas a personas físicas concretas a raíz del tratamiento de datos sobre condenas e infracciones penales o medidas de seguridad conexas (Considerando 91 RGPD).

– Por la Unidad de Apoyo se formuló consulta al DPD a raíz de que, en un borrador de convenio de cooperación educativa entre la Fiscalía General del Estado y una universidad, por esta se interpretaba, respecto de los datos personales por ella suministrados, que el Ministerio Fiscal tenía la condición de encargado de tratamiento de datos personales.

Tras analizar las definiciones recogidas en el art. 4 del RGPD y el Dictamen 1/2010 sobre los conceptos de «responsable del tratamiento» y «encargado del tratamiento», el *Grupo de Trabajo del artículo 29 sobre protección de Datos*, se informó en el sentido de que, en ningún caso, el Ministerio Fiscal se convierte en encargado de tratamiento por el hecho de suscribir acuerdos o convenios en los que se le comuniquen por transmisión datos personales tratados por otra

entidad u organismo, sino que, como destinatario de estos, adquiere la condición de responsable de tratamiento lo que le obliga a cumplir las exigencias que, como a tal, la normativa de protección de datos impone.

En ese sentido, idéntica condición y obligaciones adquiere la universidad respecto de los datos personales que por la Fiscalía General del Estado le sean transmitidos en ejecución del referido convenio y ello sin perjuicio de la obligación, por parte de las personas beneficiarias del mismo, de suscribir el correspondiente compromiso de confidencialidad respecto de aquellos datos personales de los que pueden llegar a tener conocimiento en el curso de su ejecución.

– Por una fiscalía de comunidad autónoma se planteó consulta al DPD respecto de si procedía la supresión de datos personales derivados de unas diligencias preliminares que habían sido sobreeseadas y obrantes en la Sección de Menores, con el fin de dar respuesta al titular de los mismos, el cual hacía diez años que había alcanzado la mayoría de edad y así lo había requerido; de igual modo se efectuaba consulta sobre el modo, en su caso, de llevar a efecto dicha cancelación.

Se informó que, en este caso concreto, el Ministerio Fiscal es el responsable de tratamiento de los datos personales [art. 48.3 LORPM (Ley 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores) e Instrucción FGE 2/2019 (conclusión 5.^a)], de lo que se deriva que las obligaciones que a este incumben, entre ellas dar respuesta a las solicitudes de los interesados en el ejercicio de sus derechos respecto de esta materia, se llevan a cabo por las distintas fiscalías y órganos fiscales (Conclusión 6.^a y apartado 7.3 h) por lo que, en consecuencia, sobre la solicitud efectuada debía resolver el fiscal jefe de la fiscalía correspondiente.

La finalidad de preservar esos antecedentes en Fiscalía requería valorar previamente si los datos del interesado eran necesarios para el ejercicio de las funciones encomendadas al Ministerio Fiscal, llegándose a la conclusión, examinados los preceptos de aplicación, que los mismos habían dejado de ser útiles.

También se señaló que, motivos distintos que pueden justificar la conservación de los datos personales por el Ministerio Fiscal (por medio de la documentación y registros de la mencionada Sección de Menores), derivarían de la obligación de mantenerlos (incluso más allá de la fecha del sobreseimiento, de la mayoría de edad o de la prescripción del delito y de la medida) con el fin de acreditar la actividad del Ministerio Fiscal y el concreto desarrollo de las funciones que legalmente tiene asignadas, lo que se encuentra directamente vincu-

lado no solo con la labor de supervisión por parte de los órganos de inspección del Ministerio Fiscal, sino con la obligación de conservar documentos que forman parte del patrimonio documental español (art. 49.2 de la Ley 16/85 del Patrimonio Histórico Español).

Tras analizar la concurrencia de intereses en juego, difícilmente se podía poner en duda que el derecho a la protección de los datos personales debía primar sobre la obligación de conservar esos datos, máxime cuando quedaba constancia del largo lapso de tiempo transcurrido desde que decayó la finalidad para la que se recabaron u obtuvieron y, por tanto, la base legal que legitimaba al Ministerio Fiscal para llevar a cabo su tratamiento.

Por todo ello, se indicó que era parecer del DPD que, tras la incoación del correspondiente expediente gubernativo, debía procederse, después de verificar y contrastar debidamente la identidad del solicitante, a acordar la supresión de los datos personales del interesado (entendiendo por tales todos aquellos que le identificaban directa o indirectamente) de las diligencias preliminares que le afectaban así como de cualquier otro registro obrante en la Fiscalía y ello sin perjuicio de que, una vez suprimidos esos datos y, fundamentalmente, a los fines dispuestos en la Ley 16/1985 de Patrimonio Histórico Español, se conservasen las correspondientes diligencias preliminares y su registro y se dejara debida constancia en ambos de las razones que habían motivado la supresión de los datos personales del interesado.

– A raíz de unos hechos que se produjeron en una fiscalía provincial que hubieran podido llegar a constituir un incidente de seguridad se sugirió a los órganos competentes de la Fiscalía General del Estado, a la vista del modo y plazos en que se adoptaron las correspondientes decisiones, se procediera a establecer, en el ámbito del Ministerio Fiscal en general y de la Fiscalía General del Estado en particular, un protocolo de actuación que permitiese una adecuada y pronta toma de decisiones respecto de posibles violaciones de seguridad.

– Se informó el convenio de colaboración entre el Consejo General del Poder Judicial y la Fiscalía General del Estado para aplicar los métodos adecuados de solución de conflictos y la justicia restaurativa en el sistema de justicia, en el sentido de que debía incluirse alguna referencia al consentimiento, tanto de la víctima como del infractor, ya que este constituye la base legal que dota de licitud tanto a los sistemas de resolución de conflictos como al tratamiento de datos personales en este ámbito y ello por lo siguiente:

La resolución amistosa de conflictos, en general, como la mediación, en particular, se fundamenta en la libre decisión de las partes,

víctima e infractor, quienes conforme a las exigencias de las letras b) y c) del apartado 1 del art. 15 Ley del Estatuto de la Víctima, han de prestar su consentimiento informado con carácter previo a producirse la derivación a la mediación.

Dicho consentimiento (tanto el de la víctima como el del infractor) es también relevante en lo que se refiere al derecho a la protección de datos personales, por cuanto constituye una exigencia ineludible para dotar de licitud al tratamiento de los datos personales de los intervinientes en el proceso de mediación. Ello es así porque el tratamiento de datos con ese fin se fundamenta en una base legal –en este caso el consentimiento–, distinta de aquella que justificó el inicial tratamiento de esos datos en el proceso penal [arts. 5.1.b) y 6 del RGPD].

Para que dicho consentimiento sea válido se habrá de realizar mediante una declaración o una clara acción afirmativa, expresada de manera libre, específica, informada e inequívoca (art. 4.11 RGPD y 6. 1 de la LO 3/2018, de 5 de diciembre de protección de datos personales y garantía de derechos digitales), máxime teniendo en cuenta que, en ocasiones, se podrán llegar a comunicar determinadas categorías especiales de datos (tales como los relativos a la salud) cuyo tratamiento se encuentra expresamente prohibido, salvo que por el interesado se preste un consentimiento explícito (art. 9.1 y 2 del RGPD).

A lo anterior se ha de añadir que los apartados 1 y 2 del art. 7 del RGPD disponen que «cuando el tratamiento se base en el consentimiento del interesado, el responsable deberá ser capaz de demostrar que aquel consintió el tratamiento de sus datos personales» y que «si el consentimiento del interesado se da en el contexto de una declaración escrita que también se refiera a otros asuntos, la solicitud de consentimiento se presentará de tal forma que se distinga claramente de los demás asuntos, de forma inteligible y de fácil acceso y utilizando un lenguaje claro y sencillo. No será vinculante ninguna parte de la declaración que constituya infracción del presente Reglamento.»

Por otro lado, el consentimiento favorable a la mediación debe mantenerse vigente hasta su terminación, con o sin acuerdo. El art. 15.3 de la LEVD prevé que la víctima y/o el infractor puedan revocar ese consentimiento en cualquier momento.

De igual modo, en el ámbito de la protección de datos, el art. 7.3 del RGPD dispone que «el interesado tendrá derecho a retirar su consentimiento en cualquier momento. La retirada del consentimiento no afectará a la licitud del tratamiento basada en el consentimiento previo a su retirada. Antes de dar su consentimiento, el interesado será informado de ello. Será tan fácil retirar el consentimiento como darlo».

– Se elaboró borrador de convenio entre el Ministerio Fiscal y la Agencia Española de Protección de Datos con el objetivo no solo de incrementar el nivel de colaboración sino también para que, por la AEPD, en el desarrollo de las funciones que la normativa de protección de datos le atribuye, tuviese en cuenta la condición de autoridad judicial del Ministerio Fiscal en el tratamiento de datos con fines jurisdiccionales. En la actualidad dicho convenio todavía no ha sido suscrito.

– En uso de las facultades conferidas en la normativa de aplicación la Instrucción FGE 2/2019, por el DPD del Ministerio Fiscal acompañado de la Fiscal Adjunta al DPD en la Comunidad de Madrid, que actuó en calidad de secretaria, se efectuó visita a la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, tras lo cual se emitieron los correspondientes informes, proponiendo las medidas correctoras que se estimaron oportunas.

– Se iniciaron actuaciones con el fin de promover de la unidad competente de la Fiscalía General del Estado, la implementación de un control de acceso a los edificios sedes de la Fiscalía General del Estado.

Con el fin de acelerar su implementación, por el DPD se facilitaron: la correspondiente ficha registro de esta actividad de tratamiento; la hoja de información de derechos a los interesados y un modelo de hoja de control de acceso con los datos a solicitar a las personas, ajenas a la FGE, que accedieran a la misma. De igual modo, se sugirió que para ello se utilizase una aplicación específica, aunque dicho registro, hasta en tanto se dispusiese de dicha aplicación, se podría llevar a cabo mediante la herramienta Excel o similar, debiendo tenerse en cuenta que al ordenador en el que se encuentre instalada se habrá de acceder mediante un nombre de usuario y una clave personal de uso individual, ello sin perjuicio de cualesquiera otras medidas de seguridad que se estime oportuno implantar. También se indicó que, dado que los referidos datos han de suprimirse en el plazo de un mes por la unidad competente de la FGE, se deben establecer pautas de actuación internas con el fin de hacer efectiva dicha obligación.

– Se iniciaron actuaciones de seguimiento y supervisión de la actividad en materia de protección de datos, de las Comisiones Mixtas entre el Ministerio Fiscal y las comunidades autónomas con competencias transferidas en materia de justicia y el Ministerio Fiscal y el Ministerio de Justicia en el resto de comunidades autónomas.

– Se iniciaron actuaciones de supervisión, de ámbito nacional, con el fin de conocer si, vista la situación actual, resulta necesario establecer criterios uniformes, en cuya elaboración, en su caso, colaboraría

el Delegado de Protección de Datos, a fin de hacer compatible la exigencia de periódicos expurgos documentales con la obligación de preservar el patrimonio documental del Ministerio Fiscal (art. 89.1 RGPD y 49.2 y 52 de la Ley del Patrimonio Histórico Español) y con el principio de limitación del plazo de conservación de los datos personales de los interesados [art. 5.1 e) RGPD].

– Se iniciaron actuaciones de supervisión de la observancia de la normativa de protección de datos personales con el fin de conocer las actuaciones realizadas en esta materia por todos los órganos, unidades fiscales y fiscalías en base a las pautas recogidas en el documento denominado «Estrategia Inicial sobre protección de datos en el ámbito del Ministerio Fiscal» (difundido en julio de 2019) y en la Instrucción 2/2019 de la Fiscalía General del Estado y, en concreto, sobre cómo se materializa en cada una de ellos el deber de información de derechos a los interesados.

– Se iniciaron actuaciones de supervisión con el fin de conocer actividad pasada y presente, así como los planes de actuación futura diseñados por la Comisión Nacional de Informática y Comunicaciones Electrónicas del Ministerio Fiscal, creada en virtud del Real Decreto 93/2006, de 3 de febrero, por el que se regula el sistema de información del Ministerio Fiscal, así como las actuaciones realizadas por el Comité Técnico de Apoyo.

La razón de ello se fundamenta en que la Comisión Nacional de Informática y Comunicaciones Electrónicas, órgano colegiado que se constituye en el seno del Ministerio Fiscal (diferente, por tanto, en composición, funciones y objetivos al Comité Técnico Estatal de la Administración Judicial Electrónica –CTEAJE– regulado en el RD 396/2013), no solo constituye un pilar fundamental para asegurar la unidad de actuación a través de medios informáticos y telemáticos, así como para el más eficaz cumplimiento de sus funciones constitucionales y estatutarias, sino que resulta esencial para el efectivo cumplimiento por parte del Ministerio Fiscal, como responsable de tratamiento, de la vigente normativa de protección de datos personales.

De igual modo, se iniciaron actuaciones con el fin de conocer la labor del órgano competente de la Fiscalía General del Estado en el marco de la Política de la Seguridad de la Información de la Administración Judicial Electrónica (PSIJE) aprobada por el CTEAJE y fundamentalmente en relación a la participación en la redacción y aprobación de la PSIJE; la aprobación de los niveles de riesgos propuestos por las administraciones prestatarias; la aprobación de la cate-

gorización de los sistemas de información fiscal y la participación y actuaciones llevadas a cabo en el marco del Subcomité de Seguridad.

El fundamento de ello se encuentra en su relación con la protección de datos personales, ya que la Política de la Seguridad de la Información de la Administración Judicial Electrónica (PSIJE) aprobada por el CTEAJE se aplica a todos los sistemas de información y comunicación utilizados por la Administración de Justicia en general (incluyendo, por tanto, al Ministerio Fiscal); afecta a toda la información, tanto de naturaleza jurisdiccional como no jurisdiccional tratada por medios electrónicos, así como en soporte no digital que haya sido causa o consecuencia del tratamiento digital y es de obligado cumplimiento en el desarrollo de la actividad de las fiscalías por parte de todos sus integrantes.

– Se iniciaron actuaciones con el fin de promover de la unidad competente de la Fiscalía General del Estado la actualización de la web *fiscal.es* a la normativa vigente en materia de protección de datos. Para ello se procedió a establecer el diseño y contenido de dicho portal, así como, por estar directamente vinculado, a elaborar el inventario de registro de actividades de tratamiento del Ministerio Fiscal, procediéndose a elaborar el contenido de todos y cada uno de los registros, y ello con el fin de hacer efectiva, a la mayor brevedad posible, su publicación por medios electrónicos de conformidad con lo establecido en el art. 31.2 de la LO 3/2018.

– Se emitió dictamen, en cumplimiento de la función de asesoramiento al Ministerio Fiscal en aquellas cuestiones relativas a la protección de datos, en este caso, a fin de auxiliar en la función consultiva que corresponde al Consejo Fiscal en aquellos aspectos del proyecto legislativo que puedan afecten a la estructura, organización y funciones del Ministerio Fiscal en relación al Anteproyecto de Ley Orgánica de *protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación o enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales, así como de protección y prevención frente a las amenazas contra la seguridad pública* (APLO) con el que se pretendía trasponer la Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales y a la libre circulación de dichos datos, por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo.

Por el Consejo Fiscal, en su sesión de 28 de abril de 2020 se suscribió el referido dictamen incorporándose su contenido al informe (de 7 de mayo) evacuado por dicho órgano en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 14.4 j) EOMF.

Por el DPD se analizó el APLO, realizándose observaciones, recomendaciones y propuestas de modificación, siendo las más significativas las siguientes:

a) Se valoró muy negativamente la remisión normativa por la que optaba el Anteproyecto en lo que respecta a los tratamientos de datos personales efectuado por el Ministerio Fiscal (y por los órganos judiciales competentes) dado que, en la actualidad, la regulación en materia de protección de datos en las normas procesales penales y en el EOMF es prácticamente inexistente, siendo insuficiente y desfasada la de la LOPJ.

En virtud de ello, se reclamó una adecuada y completa regulación de esta materia por considerarlo esencial al afectar no solo al ejercicio de las funciones del Ministerio Fiscal, sino a un derecho fundamental, en este caso, el de la protección de datos personales de los ciudadanos, del que también es garante el Ministerio Público. En el dictamen se consignaron, de modo concreto, todas aquellas cuestiones que debían ser reguladas.

b) Se propuso la modificación del artículo del APLO que recogía el deber de colaboración de las administraciones públicas, personas físicas y jurídicas con las autoridades competentes ya que, en su redacción original se otorgaba a las mismas una aparente autoridad de supervisión y control sobre el cumplimiento por parte de la autoridad requirente de la conveniencia y legalidad de lo solicitado.

Se consideró que dicha exigencia podría ser perturbadora, cuando además nada añadía a un deber preexistente fruto de exigencias legales, genéricas o específicas, o vinculado a las normas que legitiman a las autoridades competentes para ejercer sus funciones, no siendo razonable que el examen de legalidad sobre lo solicitado pueda trasladarse a los sujetos requeridos, ello sin perjuicio de que por las autoridades competentes, cumpliendo la normativa vigente, se deban respetar los principios que inspiran el derecho a la protección de datos personales.

c) En diversos apartados del dictamen se insistió en el hecho de que el Ministerio Fiscal realiza tratamientos de datos con fines jurisdiccionales, así como que debía de tenerse en cuenta su condición de autoridad judicial a los efectos de la Directiva y del RGPD.

d) Se consideró imprescindible una adecuada y completa regulación sobre el ejercicio de los derechos de los interesados como consecuencia de investigaciones y procesos penales.

En ese sentido se apuntó que, sin duda el ejercicio de los derechos reconocidos en la normativa de protección de datos por parte de las distintas categorías de interesados, es una materia compleja que hubiera requerido de un mayor esfuerzo que el realizado por el prelegislador en el APLO, ya que, básicamente, se remite a una normativa (la de la LOPJ) que no brinda suficiente cobertura legal al ejercicio de la totalidad de esos derechos, ofreciéndose, por tanto, una muy precaria solución dadas las singularidades que conlleva la tramitación de las diligencias y procesos de naturaleza penal.

e) Se insistió en la necesidad de la creación de la Unidad de Protección de Datos, (exigencia que se había venido reclamando por el DPD desde sus primeros informes del año 2018 y 2019) como órgano específico de supervisión el cual tendría, respecto del tratamiento de datos con fines jurisdiccionales realizado por el Ministerio Fiscal, las competencias y facultades que por la normativa de protección de datos se atribuya a la Agencia Española de Protección de Datos. Dicho órgano tendría que tener garantizada y reconocida estatutariamente la independencia en el ejercicio de sus funciones, con el fin de actuar con plena libertad y a resguardo de cualquier tipo de instrucciones o presiones.

La razón de ello se justifica, por un lado, en que la protección de datos personales, como derecho moderno y activo que es, se basa en un sistema de controles y equilibrios para proteger a las personas cuando se tratan sus datos personales. El tratamiento debe cumplir con las exigencias esenciales de la protección de datos personales, que consisten, básicamente, en la existencia de una base legal para el tratamiento respecto a los derechos del interesado y en el establecimiento de una supervisión independiente; así, la Carta Europea de los Derechos Fundamentales, proclamada en Niza el 8 de diciembre de 2000 e incorporada a los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea en el Tratado de Lisboa, declaró en su art. 8.3 que el respeto a las normas de protección de datos quedará sujeto al control de una autoridad independiente.

Y por otro en que la nueva normativa de protección de datos se ha de integrar, como cualquier otra, en el ordenamiento jurídico existente el cual, respecto de lo que aquí se trata, define al Ministerio Fiscal como órgano de relevancia constitucional con personalidad jurídica propia, independiente en el ejercicio de sus funciones de los distintos poderes del estado (art. 7 EOMF) e integrado con autonomía funcio-

nal en el Poder Judicial y que ejerce su misión por medio de órganos propios (art. 2.1 EOMF).

En relación a las autoridades de control, el RGPD dispone que cada Estado miembro establecerá que una o varias de ellas asuman la supervisión de la aplicación del Reglamento, así como que «las autoridades de control no serán competentes para controlar las operaciones de tratamiento efectuadas por los tribunales en el ejercicio de su función judicial» (art. 51.1 y 53.3). En España la condición de autoridad de control corresponde a la AEPD y a aquellas agencias existentes en determinadas comunidades autónomas, no obstante, la competencia de estas últimas no se extiende a la actividad del Ministerio Fiscal ya que su ámbito de actuación se limita exclusivamente al sector público autonómico [art. 57.1 a) LOPD].

De igual modo, la Directiva 2016/680 establece que «los Estados miembros dispondrán que cada autoridad de control no sea competente para controlar las operaciones de tratamiento efectuadas por los órganos jurisdiccionales en el ejercicio de su función judicial. Los Estados miembros podrán disponer que su autoridad de control no sea competente para controlar las operaciones de tratamiento efectuadas por otras autoridades judiciales independientes en el ejercicio de su función judicial» (apartado 2.º del art. 45).

El RGPD dispone que «a fin de preservar la independencia del poder judicial en el desempeño de sus funciones, incluida la toma de decisiones, la competencia de las autoridades de control no debe abarcar el tratamiento de datos personales cuando los tribunales actúen en ejercicio de su función judicial. El control de esas operaciones de tratamiento de datos ha de poder encomendarse a organismos específicos establecidos dentro del sistema judicial del Estado miembro, los cuales deben, en particular, garantizar el cumplimiento de las normas del presente Reglamento, concienciar más a los miembros del poder judicial acerca de sus obligaciones en virtud de este y atender las reclamaciones en relación con tales operaciones de tratamiento de datos» (Considerando 20).

En el mismo sentido, la Directiva 2016/680 establece que «los Estados miembros pueden disponer que la competencia de la autoridad de control no abarque el tratamiento de datos personales realizado por otras autoridades judiciales independientes en el ejercicio de su función jurisdiccional, por ejemplo, la fiscalía, y en todo caso, el cumplimiento de las normas de la presente Directiva por los órganos judiciales independientes debe estar sujeto siempre a una supervisión independiente de conformidad con el artículo 8, apartado 3, de la Carta», añadiendo, que las competencias de la autoridad de control «no deben

afectar a las normas específicas previstas para los procesos penales, incluidos la investigación y el enjuiciamiento de infracciones penales, ni a la independencia del poder judicial» (Considerandos 80 y 82).

En consecuencia y con independencia de los términos utilizados en el RGPD (poder judicial, tribunales, otras autoridades judiciales), lo que el legislador europeo pretende es garantizar la separación de poderes y la independencia en el ejercicio de funciones jurisdiccionales, razón por la cual la supervisión de los tratamientos de datos de esa naturaleza deberá ser realizada por «organismos específicos establecidos dentro del sistema judicial» del estado miembro y no por entidades de control vinculadas al poder ejecutivo (aunque de ellas se predique su independencia) ya que, también los tratamientos de los datos personales incorporados o derivados de un proceso jurisdiccional se encuentran sometidos a un régimen jurídico singular coexistiendo, en ese ámbito, el derecho a la protección de datos personales con otros derechos fundamentales.

La LOPJ reconoce al CGPJ como organismo específico de supervisión respecto de los tratamientos de datos con finalidad jurisdiccional disponiendo que ejercerá, respecto de los tratamientos efectuados con fines jurisdiccionales y los ficheros de esta naturaleza, las competencias que la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, atribuye a la Agencia Española de Protección de Datos (apartado primero art. 236 *nonies*). En la actualidad se ha de entender que dicha remisión se realiza a la LOPDGDD.

A su vez, la LOPDGDD dispone que el tratamiento de datos llevado a cabo con ocasión de la tramitación por los órganos judiciales de los procesos de los que sean competentes, así como el realizado dentro de la gestión de la Oficina Judicial, se regirán por lo dispuesto en el RGPD y en la presente Ley Orgánica, sin perjuicio de las disposiciones de la LOPJ que le sean aplicables y que, cuando se trate de órganos judiciales u oficinas judiciales, el ejercicio de las facultades de inspección por la AEPD se efectuará a través y por mediación del Consejo General del Poder Judicial (art. 2.4 y 53.3).

Por otro lado, el art. 171 de la LOPJ dispone que el CGPJ ejerce la superior inspección y vigilancia sobre todos los Juzgados y Tribunales para la comprobación y control del funcionamiento de la Administración de Justicia.

De la lectura conjunta de los antes mencionados preceptos se ha de concluir que la competencia del CGPJ, como autoridad supervisora de los tratamientos con fines jurisdiccionales, se limita a aquellos realizados por los juzgados y tribunales en el ejercicio de su función

jurisdiccional, razón por la que el Ministerio Fiscal, al no ser órgano judicial, queda fuera de ese marco de competencia funcional.

Por las mismas razones (salvaguarda de la autonomía funcional y proscripción de injerencias externas) la función de autoridad de control en los tratamientos de datos con fines jurisdiccionales realizados por el Ministerio Fiscal, tampoco debe ser asumida por la AEPD y ello pese a que han sido varias las ocasiones en las que en el pasado se realizaron actuaciones que comprometieron la independencia del Ministerio Fiscal.

En este aspecto, ha de tenerse en cuenta que si la AEPD tiene encomendada la supervisión del derecho de protección de datos personales, en el ámbito jurisdiccional es el Ministerio Fiscal el garante, tanto de ese como de otros derechos fundamentales (art. 124 CE, 1 y 3.3 EOMF), los cuales no se deben ver comprometidos en el ejercicio de las facultades de inspección encomendadas a una entidad administrativa cuando, además, en el curso de la misma, se podrían llegar a conocer no solo los datos personales objeto de protección, sino también la naturaleza del conflicto que se dirime.

8.3 Recomendaciones realizadas por el DPD en materia de comunicación a la opinión pública por parte del Ministerio Fiscal

También a raíz de una reclamación efectuada por un interesado que, a su vez, tenía la condición de letrado, quien consideraba que por el Ministerio Fiscal se habían tratado indebidamente sus datos personales por haberse comunicado a medios de comunicación –reclamación que finalmente fue desestimada por la AEPD–, se realizaron las siguientes consideraciones y recomendaciones a la Fiscalía General del Estado que a continuación se recogen de modo sucinto.

Resulta innegable que el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal faculta a este a informar a la opinión pública de los acontecimientos que se produzcan, lo cual supone que existe una base jurídica para la transmisión de información a los medios de comunicación por el Ministerio Fiscal en los términos que contempla el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, *relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE* (en adelante, RGPD) consistente en el cumplimiento de una obligación legal aplicable al responsable (letra c del artículo 6.1) y en el cumplimiento de una misión de interés público o en el ejercicio de poderes públicos (letra e del artículo 6.1).

No obstante, la comunicación de información ha de cumplir los siguientes requisitos:

– Interés informativo del hecho noticiable. En este sentido la Instrucción FGE 3/2005, *sobre las relaciones del Ministerio Fiscal con los medios de comunicación*, insta a que por el Ministerio Fiscal se asuma un rol activo en el desarrollo de esa facultad atribuida estatutariamente, debiendo tomar la iniciativa e informar en todos los casos de relevancia social desde el momento de la iniciación del proceso.

– Deber de transmitir una información contrastada, obligación que se corresponde con el derecho de los medios a comunicar libremente información veraz por cualquier medio de difusión –art. 20.1 d) CE–.

– El Ministerio Fiscal tiene el deber de informar a la opinión pública de los acontecimientos que se produzcan, pero siempre en el ámbito de su competencia y con respeto al secreto del sumario y, en general, a los deberes de reserva y sigilo inherentes al cargo y a los derechos de los afectados (art. 4.5 EOMF).

– Entre las reservas y garantías exigibles a la hora de comunicar información a los medios se encuentra el deber de velar por los derechos de los afectados, entre los que adquiere especial significación, el derecho fundamental a la protección de datos personales (art. 3.3 EOMF), ya que el mismo entra en juego siempre que se traten datos de esta naturaleza siendo, pese a su estrecha conexión, un derecho diferenciado y de distinta significación al de la intimidad.

En virtud de ello se realizaron las siguientes recomendaciones:

– Adopción de las medidas organizativas adecuadas a fin de garantizar unos cauces de transmisión de información a los medios de comunicación conforme a los principios de unidad de actuación y de dependencia jerárquica de forma fluida y «profesionalizada», que permitan, a su vez, de manera ágil y eficaz, una previa y adecuada ponderación por parte de los órganos competentes del Ministerio Fiscal de los intereses en juego (en lo que aquí se trata, de los deberes de información y de protección de datos personales) a fin de valorar, en cada caso, si resulta preciso o no, para satisfacer esa facultad/deber de información a los medios, comunicar datos personales de cualquiera de las personas físicas que, de un modo u otro, tienen intervención en los correspondientes procesos, diligencias o expedientes.

– La conciliación de la facultad/deber de información con el derecho a la protección de datos personales es una labor que habrá de realizarse caso por caso ya que, dada la ilimitada casuística que se

puede generar, no es posible establecer unas pautas generales para resolver los posibles conflictos.

No obstante, como criterios orientativos, en línea con lo marcado en este aspecto por la Instrucción FGE 3/2005, se ha de evitar la transmisión de datos personales en aquellos supuestos en los que la comunicación de los mismos pueda comprometer derechos fundamentales del interesado o de terceros (por ej. defensa, tutela judicial efectiva, intimidad, honor, propia imagen de las víctimas, etc.); generar un innecesario daño reputacional o incluso cuando esos datos personales no aporten valor añadido alguno o dato noticiable adicional relevante al acontecimiento que se comunica.

– Aunque la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (STEDH de 22 de mayo de 1990, caso Weber contra Suiza) no considera infringido el deber de reserva cuando el objeto de la revelación ya es conocido por todos, al no ser secreto lo que ya es de dominio público, ello no significa que habiendo sido difundidos previamente datos personales de una persona física, el Ministerio Fiscal en posteriores o sucesivos comunicados haya de hacer explícita referencia a los mismos, dado que, en base al principio de minimización en tratamiento de datos, deberá limitar, en la medida de lo posible, el efecto multiplicador que ello puede suponer, razón por la que deberá valorar las circunstancias del caso y los diversos intereses involucrados a la hora de determinar la extensión de la información a suministrar.

– En la transmisión de información o comunicaciones a los distintos medios que efectúe el Ministerio Fiscal respecto de la documentación por él generada (o de resoluciones judiciales que haya estimado preciso difundir) se deberían disociar los datos personales cuando, en base a los parámetros reseñados, no sean relevantes para el hecho noticiable, impidiendo o dificultando al máximo la identificación de la persona física cuyos datos deban ser protegidos y, en su caso, se incluirá una advertencia sobre la responsabilidad del medio de comunicación en la divulgación de datos personales contenidos en los mismos.

– El contenido de dicha advertencia debiera ser el siguiente:

«Esta comunicación no puede ser considerada como la publicación oficial de un documento público.»

La comunicación de los datos de carácter personal contenidos en el documento adjunto, no previamente disociados, se realiza en cumplimiento de la función institucional que el artículo 4.5 de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, reguladora del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, a los exclusivos efectos de su eventual tratamiento con fines periodísticos en los términos previstos por el

artículo 85 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales.

En todo caso será de aplicación lo dispuesto en la normativa de protección de datos de carácter personal al tratamiento que los destinatarios de esta información lleven a cabo de los datos personales que contenga el documento adjunto, que no podrán ser cedidos ni comunicados con fines contrarios a las leyes.»

– La información a la opinión pública, entendiendo por tal la información a la ciudadanía en su conjunto, se ha de canalizar, básicamente, a través de los medios de comunicación –ello sin perjuicio, obviamente, de que se pueda suministrar directamente utilizando cauces propios–, ya que son estos los que en las sociedades democráticas asumen la función de transmitir las noticias de forma colectiva.

Desde la perspectiva de protección de datos, y con el fin de garantizar que el Ministerio Fiscal siempre actúe bajo la cobertura de la mencionada base legal legitimadora para la comunicación por transmisión de datos personales a la ciudadanía, esta debería ser facilitada a todos los medios al mismo tiempo –salvo que se traten de informaciones, entrevistas o reportajes solicitados y concedidos a un medio concreto–.

– A su vez, los periodistas que los representan, deberían estar debidamente acreditados con el fin de evitar el riesgo de suministrar información a personas que no tengan tal condición lo que, de suceder, podría interpretarse como un tratamiento de datos sin la exigible base legal.

– Respecto de las acreditaciones de los periodistas ante la Fiscalía General del Estado –y por extensión ante las distintas Fiscalías u órganos fiscales que dispongan de oficinas o gabinetes de comunicación–, a los que se les pueda llegar a facilitar documentación generada por el Ministerio Fiscal, debieran solicitarse respecto de los datos personales: el número de DNI, Pasaporte o NIE, apellidos y nombre; lugar y fecha de nacimiento; nacionalidad; teléfono móvil y correo electrónico y respecto de los datos laborales: el nombre del medio informativo, tipo de medio, nacionalidad del medio, función que el periodista desempeña, certificación del medio acreditativa de que el periodista presta servicio en el mismo y dirección, teléfono, fax y correo electrónico del medio.

Las acreditaciones deben ser renovadas periódicamente –por ej. anualmente– debiendo hacerse constar, en la solicitud de renovación, la continuación del periodista al servicio del respectivo medio, ade-

más de instárseles a que informen al gabinete de comunicación de la FGE en caso de que se produzca alguna modificación respecto de la vinculación del periodista con el medio en el que prestan servicio, si esta circunstancia se produce antes del vencimiento del periodo de renovación fijado.

– Como consecuencia de la obtención de esos datos personales el Ministerio Fiscal adquiere la condición de responsable de tratamiento, por lo que en virtud de lo dispuesto en el RGPD –art. 13–, a los periodistas que deseen acreditarse se les deberá facilitar la siguiente información: la condición del Ministerio Fiscal –por medio de la correspondiente unidad de la FGE– como responsable del tratamiento; los datos de contacto del DPD; los fines y base jurídica del tratamiento; el derecho a solicitar ante el responsable el acceso, rectificación, supresión, oposición o limitación a su tratamiento; en su caso, los destinatarios o categorías de destinatarios; el plazo o criterios de determinación del mismo durante el cual se conservaran los datos y el derecho a presentar reclamación ante la AEPD. A ese fin se elaboró y remitió por el DPD el correspondiente impreso de información de derechos.

8.4 Actividad de los adjuntos territoriales al Delegado de Protección de Datos

La actividad de los adjuntos territoriales en el año 2020 ha venido marcada por la implementación de la Instrucción 2/2019 de la Fiscalía General del Estado *sobre la protección de datos en el ámbito del Ministerio Fiscal: el responsable y el Delegado de Protección de Datos* de la FGE, habiendo sido el año de la consolidación de la estructura prevista en la Instrucción 2/2019 con el nombramiento del Fiscal Delegado de Protección de Datos del Ministerio Fiscal en el mes de junio, y seguidamente de los fiscales integrantes de la red de adjuntos autonómicos en el mes de julio de 2020.

En este contexto, la Instrucción FGE 2/2019 insta a la adopción de medidas básicas dirigidas a concienciar y cumplir con la normativa de protección de datos entre las que se encuentran la utilización en los equipos informáticos de usuario y contraseña de uso personal y no compartido, bloqueo o cierre de sesión en el equipo informático antes de abandonar el puesto de trabajo; encriptación de los dispositivos de memoria USB que se utilicen; exigencia de la debida custodia de documentos, carpetillas, procedimientos y expedientes, implantación de actuaciones y adopción de medidas dirigidas a impedir que queden a la vista o a disposición de personal no autorizado documentos que contengan datos personales y destrucción de forma segura de documentos

y dispositivos en desuso utilizando, para la documentación en soporte papel, las destructoras o contenedores cerrados previstos al efecto.

En el ejercicio de la función de supervisión de la observancia de la normativa de protección de datos personales y en cumplimiento de lo interesado por el DPD, los adjuntos territoriales procedieron a remitir copia de los dictámenes, sugerencias o recomendaciones emitidas así como a recabar las notas de servicio dictadas y/o comunicaciones emitidas por las jefaturas de las fiscalías correspondiente a su territorio en relación al cumplimiento de la normativa de protección de datos, así como a elaborar un informe analizando la documentación remitida y valorativo de la actuación de cada una de las distintas fiscalías del respectivo territorio en materia de protección de datos, en el que se incorporaban sugerencias respecto a las actuaciones que se consideraban convenientes para una efectiva implementación de la normativa de protección de datos y, fundamentalmente, en lo relativo a como se materializa, en cada una de la fiscalías, el deber de información de derechos a los interesados.

Las graves consecuencias para la salud pública derivadas del Covid-19 y la necesidad de combatir el elevado índice de contagio, obligaron a adoptar medidas en la forma de trabajo de las fiscalías que podían comprometer el deber de protección de los datos personales de las personas que prestamos servicio en las mismas, tanto fiscales como personal de apoyo de las oficinas. En el mes de abril de 2020 la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado aprobó *«La Guía de actuación para la fiscalía en caso de positivo coronavirus Covid-19»*. En la referida Guía se impartían instrucciones que incluían la obligación de comunicar al superior jerárquico de la Fiscalía, a los servicios de salud y al entorno laboral más cercano, información relativa a la salud de los interesados como es la confirmación de un resultado positivo a las pruebas de Covid-19, también de los contactos directos.

Las instrucciones contemplaban igualmente que dicha información sobre la salud del afectado se compartiese con la Fiscalía General, órganos de gerencia de la administración correspondiente o inclusive con órganos judiciales e institutos de medicina legal. Para garantizar que la implementación de la Guía se efectuaba de manera respetuosa con el derecho fundamental a la protección de datos personales de los interesados, por la fiscal adjunta al DPD de la Comunidad de Madrid se elaboraron unas recomendaciones dirigidas a garantizar que la comunicación de los datos relativos a la salud se efectuase siempre respetando el principio de minimización de datos y restringiendo su tratamiento exclusivamente a la finalidad para la que fueron recabados.

CAPÍTULO II

ÓRGANOS CENTRALES DEL MINISTERIO FISCAL

1. FISCALÍA DEL TRIBUNAL SUPREMO

1.1 Sección de lo Civil

El año 2020 ha traído consigo la jubilación del Fiscal de Sala Jefe, Excmo. Sr. D. José María Paz Rubio con fecha de 30 de octubre de 2020. Su intachable trayectoria profesional y absoluta dedicación a la Fiscalía en el ámbito civil justifican nuestro sincero homenaje y nuestros mejores deseos para esta nueva etapa de merecido descanso que esperamos plena de buenos momentos.

Se jubilan también las Ilmas. Sras. D.^a Begoña Polo Catalán, con fecha 2 de noviembre de 2020 y D.^a Concepción Salinas La Casta con fecha 18 de diciembre de 2020, quienes han dejado también un recuerdo imperecedero en la Sección. En su lugar, se incorporan las Ilmas. Sras. Lourdes Rodríguez Rey y D.^a Rosa Pérez Martínez, ambas en fecha 16 de septiembre de 2020.

Este año 2020 ha sido finalmente publicada, a instancias de la Sección Civil, la Circular 1/2020, de 3 de enero, sobre *los recursos de casación y extraordinario por infracción procesal en el orden jurisdiccional civil* cuyo propósito declarado es facilitar la labor de los fiscales, dándoles pautas orientativas para valorar la procedencia y viabilidad de la interposición de los citados recursos.

1.1.1 CIFRAS DE ACTIVIDAD DE LA SECCIÓN DE LO CIVIL EN EL EJERCICIO DE 2020

TOTAL, JUNTAS DE LA SECCIÓN DE LO CIVIL AÑO 2020	
Total Informes	4.303
Casación:	2.706
Admisión	7

TOTAL, JUNTAS DE LA SECCIÓN DE LO CIVIL AÑO 2020	
Inadmisión	377
Apoyo	17
Apoyo parcial	54
Dictamen	1.583
Adhesión	631
Impugnación	37
Infracción Procesal:	1.213
Admisión	2
Inadmisión	174
Apoyo	8
Apoyo parcial	19
Dictamen	993
Adhesión	3
Impugnación	14
Exequatur:	—
Revisión	68
Competencia	278
Error judicial	26
Recurso de queja	1
Asistencia jurídica gratuita	2
Cuestión prejudicial europea	—
Responsabilidad civil jueces y magistrados	—
Otros	—
Asistencia vistas	2
Procedimiento artículo 38 LOPJ	1
Procedimiento artículo 42 LOPJ	4
Procedimientos artículo 61 LOPJ	—
Impugnación asistencia jurídica gratuita	2

La tabla recoge las cifras de actividad de la Sección en los diferentes procedimientos en los que tiene intervención. En relación con el total de informes despachados, en 2019 se produjo un importante incremento que va desde los 5.180 de 2018, a los 6.308 de 2019. En 2020 el total de informes despachados ascendió a 4.303.

1.1.2 RESOLUCIONES DE LA SALA DE LO CIVIL DEL TRIBUNAL SUPREMO

Este año 2020 ha sido pródigo en resoluciones de interés emanadas de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo. De entre ellas y en relación con procedimientos en los que intervino el Ministerio Fiscal deben destacar las siguientes, que se agrupan por materias.

1.1.2.1 *Discapacidad*

La STS n.º 118/2020, de 19 de febrero analiza el ámbito de aplicación de la curatela y las diferencias con la tutela en una interpretación acorde a la Convención de Nueva York de 2006, partiendo de que corresponde la tutela a una limitación total del alcance de la capacidad y la curatela a supuestos de limitación parcial del alcance de la capacidad. Se considera idónea la curatela como sistema de apoyo también en los actos de la esfera personal. Se parte de que la curatela es una institución flexible que se caracteriza por su contenido de asistencia y supervisión, no por el ámbito personal o patrimonial o por la extensión de actos en los que esté llamada a prestarse.

La STS n.º 654/2020, de 3 de diciembre vuelve a deslindar tutela y curatela inspirándose en la Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, hecha en Nueva York el 13 de diciembre de 2006: La tutela es la forma de apoyo más intensa que puede resultar necesaria cuando la persona con discapacidad no pueda tomar decisiones en los asuntos de su incumbencia, ni por sí misma ni tampoco con el apoyo de otras personas. En efecto, dice el art. 267 CC que el tutor es el representante de la persona con la capacidad modificada judicialmente, salvo para aquellos actos que pueda realizar por sí solo, ya sea por disposición expresa de la ley o de la sentencia. Pero en atención a las circunstancias personales puede ser suficiente un apoyo de menos intensidad que, sin sustituir a la persona con discapacidad, le ayude a tomar las decisiones que le afecten. En el sistema legal, está llamada a cumplir esta función la curatela, concebida como un sistema mediante el cual se presta asistencia, como un complemento de capacidad, sin sustituir a la persona con discapacidad.

Son también de interés los razonamientos de la STS n.º 654/2020, de 3 de diciembre sobre el nombramiento de curador: «hay que añadir que la elección de la hija D.^a Clemencia, en quien D.^a L. confía, facilita la prestación de los apoyos que se establecen. No procede en cambio, como solicitó el abogado de D.^a L. en su recurso de apelación, el nom-

bramiento de un defensor judicial con carácter estable. En el caso no se aprecia un genérico conflicto de intereses por el hecho de que la hija sea heredera cuando la madre fallezca, pues cuenta con su propio patrimonio y ha venido demostrando que se preocupa por su madre, de la que está pendiente, y la madre tiene buena relación con ella. Si se entendiera que existe ese conflicto de intereses, más que el nombramiento de un defensor judicial estable lo que procedería sería no nombrarla para ejercer la curatela. Nada impide que, si llega el caso, cuando por la propia naturaleza del acto concreto que se pretenda celebrar, y en atención a las circunstancias concurrentes, se aprecie conflicto de intereses, se proceda a solicitar y nombrar un defensor judicial para que ejerza la concreta función que en ese momento se le confiera».

Igualmente son de interés los pronunciamientos de la STS n.º 654/2020, de 3 de diciembre en relación con los cuidados de la salud: «en el ámbito del cuidado de la salud, es cierto que D.^a L. está tomando la medicación con el apoyo de los empleados domésticos y con supervisión de las hijas, pero también consta que desconoce la medicación que se le suministra y que no tiene conciencia alguna del trastorno ni de las alteraciones que padece [...]. Ello unido a las actuaciones pasadas de viajes así como a las ideaciones de planes de irse a vivir al extranjero, lo que comportaría un riesgo inmediato para su vida e integridad si se tiene en cuenta la enfermedad física que padece y que requiere, entre otros tratamientos, diálisis dos veces a la semana y un seguimiento cuidadoso de la medicación que toma, así como asistencia personal para su vida diaria, justifica que D.^a L. necesite para su protección [...] la asistencia de su curadora en las decisiones relativas a los cuidados personales y médicos derivados de sus enfermedades».

1.1.2.2 *Protección de menores*

En cuanto a la protección de los menores extranjeros no acompañados y la determinación de su edad, la STS n.º 307/2020, de 16 de junio, declara en relación a una demanda de oposición a la resolución de la Administración que deniega la declaración de desamparo que «las razones por la que la Fiscalía decreta la mayoría de edad son: que cuando el demandante entró en España declaró ser mayor de edad; que toda la documentación aportada se ha elaborado después de la entrada en España y con apoyo en un certificado de nacimiento que carece de la consideración de documento público con fuerza probatoria para determinar la edad; que se negó a someterse a una prueba de determinación de edad. [...] La sentencia del juzgado, confirmada por

la Audiencia, consideró que todo ello justificaba que las dudas de la Fiscalía sobre la minoría de edad fueran razonables, por lo que desestimó la demanda interpuesta contra la resolución de la Administración que, con apoyo en los decretos de la Fiscalía, denegó la declaración de desamparo. [...] Esta sala no comparte este criterio y considera que en el caso no se ponderaron adecuadamente las razones por las que se decretó la mayoría de edad, lo que dio lugar a la consiguiente exclusión del demandante del sistema de protección de menores. [...] Aunque en los procesos que tengan por objeto la oposición a las resoluciones administrativas en materia de protección de menores el tribunal no está vinculado por las disposiciones generales en materia de fuerza probatoria de los documentos (arts. 748.7 y 752.2 LEC), ello no significa que pueda prescindirse del valor acreditativo de la menor edad que resulta de la documentación oficial expedida por las autoridades competentes. [...] En las circunstancias del caso, las dudas suscitadas en la Fiscalía acerca de la fiabilidad de la edad que consta en una documentación oficial que no ha sido invalidada ni desacreditada por las autoridades que la expidieron, y que tampoco presenta indicios de manipulación, no pueden prevalecer frente a lo que resulta de la propia documentación aportada por el menor para hacer valer su condición de tal a efectos de obtener la protección de menores. [...] En el caso, ante la falta de impugnación de una documentación que es coincidente con la declaración del menor por lo que se refiere a su edad, ni es razonable considerarlo como indocumentado ni es razonable que prevalezcan unas dudas que son despejadas por dicha documentación. Fueron el Consulado y la Embajada de la República de Malí quienes, con apoyo en la copia integral del acta de nacimiento aportada por el interesado [...], que no cuestionaron, elaboraron la otra documentación aportada, incluido el pasaporte oficial. [...] A ello debe añadirse que no es un dato decisivo para dudar de la fiabilidad de la edad que resultaba de tal documentación el hecho de que cuando el demandante entró en España manifestara ser mayor de edad, pues es conocido que declaraciones en tal sentido se hacen por quienes son menores creyendo que así encontrarán trabajo o, tal y como en el caso explicó el demandante [...], que es el modo de pasar a la península, ir a Madrid y no quedarse en un centro de internamiento en Melilla. Estas explicaciones resultan creíbles ante una política sobre menores extranjeros no acompañados orientada al retorno del menor a su país de origen, bien con su familia bien en un centro de acogida de menores de su país. [...] Tratándose de un adolescente tampoco es decisivo que en aquel momento en la brigada de extranjería no dudaran de su manifestación de mayoría, dado que la valoración esporádica de la

aparición física de los adolescentes no puede ser determinante de su edad, pues no en todos los casos la aparición física de los adolescentes revela indubitadamente su minoría. Cuestión distinta será que una persona con aparición física que revele su mayoría esté en posesión de una documentación como si fuera menor y que claramente no le corresponda, pues en tal caso debería impugnarse o invalidarse tal documentación por la vía correspondiente. [...] Finalmente, tampoco es un indicio decisivo para dudar de la menor edad afirmada por el interesado y avalada por una documentación oficial no impugnada la negativa a someterse a las pruebas médicas. Tal negativa no carece de justificación y es coherente tanto con las razones defendidas en el recurso en el sentido de estar documentado por un pasaporte no invalidado y acreditativo de su menor edad como con la exigencia de que las pruebas de determinación de la edad no se practiquen de manera indiscriminada, tal y como ahora recoge el art. 12.4 LOPJM».

En relación con la audiencia de los menores, el ATS de 11 de marzo de 2020 rec. 353/2019 declara que «en relación a la denunciada falta de audiencia o exploración de los menores, indicar la especial naturaleza del procedimiento en el que nos encontramos, y que como se indica en las resoluciones recurridas, no solo existen informes sociales sino también del equipo psicosocial del equipo adscrito al Juzgado, por lo que como indica la STS 18/2018 de 15 de enero, en relación a la exploración del menor, «se trata de evitar que la audiencia directa del menor no le produzca un perjuicio peor que el que se pretende conjurar», por lo que podrá realizarse a través de expertos o estar a la ya efectuada por estos, añadiendo que: «[...] cabe colegir también de la sentencia TEDH, Sección 3.ª, de 11 de octubre de 2016, recurso 23.298/2007, por la que estima que sería ir demasiado lejos decir que los tribunales internos están siempre obligados a oír a los menores, pues dependerá de las circunstancias particulares de cada caso, atendiendo siempre a la edad y madurez del niño». [...] De forma que la sentencia recurrida, conforme a la detallada exposición referida, no infringe la doctrina de esta sala, cuyo fallo descansa, como razón decisoria, en el interés superior de los menores. Interés de los menores que en definitiva es el que ha presidido la decisión de la audiencia».

1.1.2.3 *Concursal*

Sobre las irregularidades contables se pronuncia la STS n.º 319/2020, de 18 de junio, que declara que para juzgar si la circunstancia de no haber provisionado ese crédito puede integrar una irregularidad conta-

ble se ha de ponderar hasta qué punto había obligación de hacerlo, siendo necesario aportar la información relevante que ponga en evidencia que el crédito, cuando se formularon esas cuentas anuales, debía calificarse de dudoso cobro.

La STS n.º 258/2020, de 5 de junio sigue el criterio de que para que las irregularidades contables puedan justificar la calificación culpable es necesario no sólo que se haya contravenido la normativa contable, sino además que tengan entidad suficiente, que sea relevante para la comprensión de la situación patrimonial o financiera de la entidad concursada.

La STS n.º 256/2020, de 5 de junio considera que «[...] tanto el *petitum* como la *causa petendi*, conformada por los hechos y las razones jurídicas que justifican la concurrencia de la(s) causa(s) de calificación culpable y el resto de los pronunciamientos consiguientes, deben quedar claros en el informe y el dictamen que interesan la calificación culpable, pues con arreglo a ello se emplaza a la concursada y a las personas respecto de las que se pide sean declaradas afectadas por la calificación o cómplices, para que puedan comparecer y oponerse. [...] En este caso, ninguna de las partes solicitó dicha condena a la cobertura del déficit concursal, por lo que la sentencia recurrida, al condenar a tal cobertura sin pretensión de parte, incurrió en incongruencia e infringió los arts. 216 y 218.1 LEC. En consecuencia, el recurso extraordinario por infracción procesal debe ser estimado, con la consecuencia de anular y dejar sin efecto la condena a la cobertura del déficit concursal».

La STS n.º 258/2020, de 5 de junio considera necesario especificar la persona afectada en el dictamen del Fiscal: la falta de una petición concreta de quién debía ser declarado persona afectada por la calificación culpable del concurso, no podía ser subsanada de oficio por el juez, ni por el de primera instancia –que no lo hizo–, ni por el tribunal de apelación. [...] No es que el dictamen, en su «suplico» o «petición», se haya olvidado de interesar formalmente que se declarara persona afectada por la calificación a B.; sino que, en realidad, en el cuerpo del escrito tampoco se determina quién debería ser persona afectada por la calificación y en calidad de qué, esto es, su justificación. Nos hallamos ante un dictamen incompleto, que no cabía integrar o completar en apelación, bajo riesgo de incurrir en una alteración del objeto litigioso. [...] De este modo, la Audiencia si bien podía pronunciarse sobre la concurrencia de las causas de calificación culpable, como hizo, no podía resolver sobre la persona afectada por la calificación ni sobre los consiguientes pronunciamientos de condena previstos en el art. 172.2. 2.º y 3.º LC, sin incurrir en incongruencia.

La STS n.º 319/2020, de 18 de junio analiza la calificación culpable por enajenación patrimonial fraudulenta por reparto de dividendos cuando la sociedad tenía fondos propios negativos acaecida más de dos años atrás. La sentencia de apelación para justificar la calificación culpable de concurso en la enajenación patrimonial fraudulenta que supuso el reparto de dividendos cuando la sociedad tenía fondos propios negativos, no incardina esta conducta en la causa legal prevista en el art. 164.2.5.º LC, por la que, «en todo caso, el concurso se calificará como culpable (...) (c)uando durante los dos años anteriores a la fecha de la declaración de concurso hubieran salido fraudulentamente del patrimonio del deudor bienes o derechos». No lo hace porque advierte la objeción planteada en este motivo de que esta conducta, el reparto fraudulento de dividendos, se habría realizado fuera de los dos años anteriores a la declaración de concurso. La sentencia de apelación incardina esta conducta en la causa general prevista en el art. 164.1 LC, que requiere constatar que esas enajenaciones (el reparto de dividendos sin que se cumplieran los presupuestos legales) supusieron un agravamiento de la insolvencia y que fue ocasionado con dolo o culpa grave. La Audiencia tiene razón en que una enajenación fraudulenta, por el hecho de haber sido realizada fuera del plazo de los dos años previsto en el art. 164.2.5.º LC, si bien no puede fundar la calificación culpable de concurso basada en esta causa, esa circunstancia temporal no impide que, si así fue solicitado (en el informe de la administración concursal o en el dictamen del Ministerio Fiscal), se pueda justificar la calificación culpable en la causa general del art. 164.1 LC siempre que se cumplan sus requisitos propios: que esa enajenación hubiera agravado de forma significativa la insolvencia y que se hubiera realizado con dolo o culpa grave. El motivo no impugna la aplicación que la sentencia hace de la causa legal del art. 164.1 LC a estos hechos (el reparto de dividendos), sino que se centra en la indebida aplicación del art. 164.2. 5.º LC, razón por la cual debemos desestimar el motivo.

En relación con la legitimación en la pieza separada de calificación, es especialmente relevante la STS n.º 191/2020, de 21 de mayo, que considera que los acreedores personados están legitimados para recurrir la sentencia que no estima todas las pretensiones formuladas por la administración concursal o el Ministerio Fiscal, aunque estos no formulen recurso, aunque sin poder introducir en el recurso pretensiones que no hubieran sido formuladas inicialmente por la administración concursal ni por el Ministerio Fiscal.

La STS n.º 319/2020, de 18 de junio analiza igualmente las diferencias entre condena a indemnizar daños y perjuicios y condena a la

cobertura del déficit: «Aunque tras la reforma operada por el RDL 4/2014, de 7 de marzo [...] la responsabilidad a la cobertura del déficit prevista en el art. 172 bis LC tiene también naturaleza resarcitoria, difiere de la prevista en el art. 172.2. 3.º LC en atención a su contenido y a los requisitos exigidos para su apreciación. [...] Esta condena a indemnizar daños y perjuicios no sólo va dirigida a las personas afectadas por la calificación, sino que también puede alcanzar a los cómplices; y es consecutiva a la sanción de pérdida de los créditos de todos ellos, ya sean concursales o contra la masa, y, sobre todo, de la condena a devolver los bienes o derechos indebidamente obtenidos del patrimonio del deudor –lógicamente antes de la declaración de concurso– y los recibidos de la masa activa –obviamente durante el concurso. Esta indemnización a que se puede condenar a la(s) persona(s) afectada(s) por la calificación y/o a los cómplices va ligada a la referida condena restitutoria, como por ejemplo la devaluación realizada por el uso y el tiempo transcurrido de los bienes o derechos que deben restituirse o la imposibilidad de verificarse dicha devolución por haber perecido los bienes o haber ido a parar a terceros de buena fe o que gozan de irreivindicabilidad o de protección registral. Podría alcanzar también a otros daños ocasionados directamente por el acto que ha merecido la calificación culpable de concurso, pero no a los derivados de la insolvencia a que haya podido contribuir dicho acto, esto es, los créditos insatisfechos, que son objeto de reparación a través de un medio específico previsto en el art. 172 bis LC con la posible condena a la cobertura total o parcial del déficit. [...] La condena a la cobertura del déficit del art. 172 bis LC pretende resarcir los perjuicios indirectos derivados de la causación o agravación de la insolvencia, y tiene sus propios requisitos. Objetivos: es necesario que se haya abierto la liquidación, que la concursada sea una persona jurídica y que la conducta que haya merecido la calificación culpable del concurso haya generado o agravado la insolvencia, pues en la medida de esta contribución se determina el alcance de la condena a la cobertura del déficit. Subjetivos: responden las personas declaradas afectadas por la calificación culpable de concurso respecto de la conducta que, habiendo merecido la calificación culpable, se aprecia que generó o agravó la insolvencia. [...] De tal forma que condenar a indemnizar daños y perjuicios al amparo del art. 172.2. 3.º LC, cuando no se había solicitado, sino que se había pedido la condena a la cobertura de la mitad del déficit, al amparo del art. 172 bis LC, vicia de incongruencia la sentencia. Y justifica la estimación del recurso extraordinario por infracción procesal y que dejemos sin efecto ese pronunciamiento de la sentencia recurrida.

La STS n.º 456/2020, de 24 de julio analiza los presupuestos para la apertura de la sección de calificación.

1.1.2.4 *Derecho al honor, la intimidad y la propia imagen*

Los registros de morosos siguen generando litigiosidad y doctrina jurisprudencial. En la STS n.º 672/2020, de 11 de diciembre se analiza como cuestión jurídica controvertida la de determinar si puede considerarse que hubo o no previo requerimiento de pago. El mero envío del requerimiento de pago, por vía postal, no acredita la recepción del mismo, por lo que no se puede entender efectuado el preceptivo requerimiento de pago, previo a la inclusión en el fichero de morosos.

En la STS n.º 562/2020, de 27 de octubre se aborda el problema de la delimitación de qué debe entenderse por deuda dudosa, desestimándose el recurso por considerarse que no es de apreciar como tal la deuda: «es cierta la doctrina de la sala que trae a colación la recurrente, con cita de la sentencia 174/2018 de 23 de marzo, sobre el llamado «principio de calidad de datos», en el sentido de que no cabe incluir en los registros de morosos datos personales por razón de deudas inciertas, dudosas, no pacíficas o sometidas a litigio, así como que para que concurra esta circunstancia en la deuda, que excluya la justificación de la inclusión de los datos personales en el registro de morosos, basta con que aparezca un principio de prueba documental que contradiga su existencia o certeza. [...] Pero, también es cierto que esta doctrina hay que matizarla, como sostiene la sentencia 245/2019, de 25 de marzo, cuando afirma que «lo anterior no significa que cualquier oposición al pago de una deuda, por injustificada que resulte, suponga que la deuda es incierta o dudosa, porque en tal caso la certeza y exigibilidad de la deuda se dejaría al exclusivo arbitrio del deudor, al que le bastaría con cuestionar su procedencia, cualquiera que fuera el fundamento de su oposición, para convertir la deuda en incierta».[...] Si se aplica la anterior doctrina al caso enjuiciado se aprecia lo que sigue: (i) Cuando se incluyeron los datos personales en los registros de morosos no existía, según se ha dicho, ningún litigio planteado y pendiente sobre las deudas. (ii) Es cierto que, previamente a la inclusión, el recurrente envió un burofax a la entidad bancaria con fecha 19 de junio de 2018 en el que mostraba su disconformidad con la deuda y saldo deudor pendiente de las tarjetas de crédito y solicitaba la nulidad de los contratos. El requerimiento era al amparo del art. 395 LEC, y si en el plazo de 20 días no es cumplimentado proce-

dería judicialmente contra la entidad. [...] Pero también es cierto que no se cuestionaba la facturación de lo consumido, sino la nulidad de los intereses remuneratorios tildados de usurarios, pero pactados en el contrato. [...] (iii) Pasaron los meses, sin que el actor pagase la deuda ni formulase la demanda anunciada, que como hemos dicho no era por el principal adeudado sino por discrepar de los intereses, que eran los pactados, aunque los tachase de usurarios. [...] De ahí que la entidad recurrida, pasado más de tres meses desde el requerimiento por burofax, llevó a cabo la inclusión [...] (iv) Finalmente cabe tener en cuenta y valorar la diligencia de la entidad bancaria, pues en cuanto tuvo conocimiento del litigio [...] tuvo lugar la baja de los referidos datos en los ficheros».

En la STS n.º 635/2020, de 25 de noviembre se aborda el honor de las personas jurídicas, partiendo como ideas centrales de que, a diferencia de la intromisión al honor de las personas físicas, solamente cabe la ponderación de su dimensión externa, es decir, la reputación o fama reflejada en la consideración de los demás. Se parte de que la jurisprudencia ha reconocido reiteradamente el derecho a la tutela del honor de las personas jurídicas, delimitando su ámbito y límites específicos, que no cabe equiparar a los propios del derecho al honor de las personas físicas. La jurisprudencia ha compatibilizado el reconocimiento del derecho con la necesidad de aplicar parámetros de ponderación diferenciados de los propios de las intromisiones al honor de las personas físicas. Esta proyección exclusivamente externa del derecho al honor de las personas jurídicas ha determinado paralelamente la afirmación de una menor intensidad en su protección.

En relación con la condena a la publicación de la sentencia condenatoria tiene particular interés la STS 684/2020, de 15 de diciembre: «en el desarrollo del motivo se argumenta que la infracción se ha cometido al condenar al recurrente a publicar íntegramente la sentencia, lo que resulta desproporcionado para reparar el daño causado, por lo que la publicación debe ceñirse al encabezamiento y fallo de la sentencia.[...] En el presente caso, dado que ha existido no solo una vulneración del derecho a la intimidad del demandante sino también de su derecho al honor, la medida de publicación total o parcial de la sentencia condenatoria a costa del condenado es una medida procedente para restablecer al demandante el pleno disfrute de su derecho al honor. [...] La atención a las circunstancias concretas de cada caso ha llevado a este Tribunal a afirmar que basta, por lo general, con la publicación del encabezamiento y del fallo, especialmente si se trata de publicaciones impresas [...] que la publicación íntegra de la sentencia puede ser innecesaria y excesiva si «supera aquella finalidad

reparadora del derecho lesionado» [...] 4.– En el presente caso, como acertadamente afirma el Ministerio Fiscal en su informe, las circunstancias concurrentes (reparación de los daños morales mediante la indemnización, publicación en un medio impreso, además de en uno digital, excesiva extensión de la sentencia para ser publicada en un medio impreso, etc.) justifican que no se exceptione la regla general establecida por nuestra jurisprudencia, que es la publicación del encabezamiento y del fallo de la sentencia de primera instancia. [...] 5.– La publicación de la sentencia solo es procedente para reparar la vulneración del derecho al honor. Cuando lo vulnerado es el derecho a la intimidad, no procede dicha publicación, puesto que la misma no supondría una reparación de la vulneración ilegítima de tal derecho fundamental, sino, por el contrario, una agravación de sus consecuencias. Dado que en el fallo de la sentencia del Juzgado de Primera Instancia se reproducía un fragmento del artículo periodístico en el que también se hacía mención a la orientación sexual del demandante, en la publicación ha de eliminarse esa parte del fallo de la sentencia».

Destacamos igualmente la STS n.º 83/2020, de 5 de febrero en relación con un supuesto de informaciones relativas a los problemas laborales existentes entre un Juez y los funcionarios del juzgado y a la apertura de expediente disciplinario al Juez. El TS declara «que varios años después de publicadas las informaciones periodísticas se archivara el expediente sancionador abierto al demandante, no resta veracidad a la información publicada».

La STS 125/2020, de 26 de febrero analiza el requisito de la veracidad como legitimador del ejercicio de la libertad de información. Para el TS «el concepto de veracidad, a efectos de legitimar el ejercicio de la libertad de información y su prevalencia sobre el derecho al honor, no coincide con el de la verdad de lo publicado o difundido. Cuando la Constitución requiere que la información sea veraz, no está privando de protección a las informaciones que puedan resultar erróneas, sino estableciendo un deber de diligencia sobre el informador, a quien se debe exigir que lo que transmite como hechos haya sido objeto de previo contraste con datos objetivos de acuerdo con pautas profesionales y ajustándose a las circunstancias concurrentes aun cuando la información con el transcurso del tiempo, pueda ser desmentida o no resultar confirmada [...] falta en todo caso esa diligencia cuando se transmiten como hechos verdaderos simples rumores carentes de constatación o meras invenciones [...] lo que no quiere decir que los medios de información no puedan formular razonadamente conjeturas sobre la base de hechos o indicios constatados [...] Asimismo, la libertad de información protege al informador aunque incu-

rra en errores circunstanciales que no afecten a la esencia de lo informado [...] puesto que, de lo contrario, la actuación de la prensa correría peligro, pues no es fácil comunicar información con la inmediatez propia de los medios de comunicación sin incurrir en imprecisiones o errores intrascendentes.

La STS n.º 157/2020, de 6 de marzo aborda el conflicto entre honor y libertad de expresión en contextos de contienda y política: «la existencia de un contexto de contienda o crítica política ha llevado a esta sala en varias ocasiones a no apreciar la existencia de intromisión ilegítima en el honor por el empleo del término «pelotazo». [...] el empleo, incluso reiterado, de la expresión «pelotazo», no puede considerarse desproporcionada ni desvinculada de la opinión que se estaba manifestando, pues la crítica fundamentalmente se dirigía al gobierno autonómico (de signo ideológico opuesto al de la alcaldesa y su partido), aun cuando se proyectara necesariamente sobre la mercantil demandante como entidad que iba a beneficiarse económicamente de la actuación urbanística aprobada, y dicho uso no incrementaba el descrédito que podía resultar del conjunto de las manifestaciones críticas, estando además justificado por ser una expresión común y habitual en este tipo de manifestaciones políticas, cuando lo que se busca es poner en cuestión la gestión de los asuntos públicos en lenguaje coloquial, entendible por todos los ciudadanos, y dar a entender que determinadas decisiones de los adversarios políticos no responden a la necesaria satisfacción del interés general sino a la especulación y a intereses económicos privados».

La STS n.º 83/2020, de 5 de febrero aborda el derecho al olvido digital.

La STS n.º 127/2020, de 26 de febrero, en relación con el derecho a la propia imagen distingue entre las facultades amparadas por el derecho fundamental y las que constituyen un derecho puramente patrimonial.

La STS n.º 170/2020, de 11 de marzo aborda la doctrina sobre informaciones de imputaciones de delitos posteriormente no corroboradas.

1.1.2.5 *Cuestiones de derecho matrimonial*

Reviste particular interés la STS n.º 573/2020, de 4 de noviembre, que recuerda la doctrina general sobre la fecha de devengo de la pensión de alimentos, distinguiendo si la pensión se instaura por primera vez o si existe una pensión alimenticia ya declarada (y, por tanto, que

ha venido siendo percibida por los hijos menores) y lo que se discute es la modificación de la cuantía. En el caso enjuiciado «la pensión alimenticia a favor de los hijos se determina como medida definitiva, consecuencia del divorcio, en la sentencia que disuelve el matrimonio, pero le había precedido un auto de medidas previas o provisionales que establecía y concretaba tal obligación.[...] No puede entenderse que la sentencia de primera instancia haya recaído en un proceso diferente al de medidas provisionales previas, pues estas son unas medidas cautelares previas y conexas con el procedimiento principal (arts. 771.5 y 772.1 LEC). Por ello, tratándose del mismo proceso ha de aplicarse la doctrina jurisprudencial, en el sentido que los alimentos fijados en la sentencia de primera instancia, se devengan desde la interposición de la demanda, sin perjuicio que se compute lo ya abonado en virtud del auto de medidas, para evitar un doble pago, ya que dichas medidas solo constituyen un estatuto jurídico provisional. [...] La medida cautelar tiene condición accesorio del proceso principal cuyo resultado satisfactorio pretende asegurar con su adopción. Por ello, debe responder a un criterio de proporcionalidad con la finalidad que persigue. Carece de autonomía e independencia y está condicionada por el objeto del litigio a que se refiere (art. 726.1. 1.º LEC). [...] Su accesoriedad viene confirmada por el art. 770.4 LEC al permitir su subsistencia solo si en el plazo de 30 días se interpone la demanda. [...] Los arts. 106 del C. Civil y 773.5 LEC no recogen un planteamiento diferente, pues supeditan los efectos de las medidas provisionales a lo que definitivamente se establezca en sentencia y, en este caso, en la sentencia se establece que los alimentos que ella fija se abonarán desde la interposición de la demanda, al imponer ese criterio el art. 148 del C. Civil».

En relación con la atribución de la vivienda en supuestos de guarda y custodia compartida, la STS n.º 558/2020, de 26 de octubre analiza un supuesto en el que se cuestiona el uso indefinido y no temporal con el que se atribuyó la utilización de la vivienda familiar a la demandante, postulando que se limite el mismo a un año o al que se considere adecuado. «[...] Se alega, por la recurrida, la vigencia del principio del interés superior de los menores, pero este se encuentra garantizado con la custodia compartida y posibilidades económicas de ambos progenitores de gozar de una vivienda digna para disfrutar de la compañía de sus hijos y asumir sus derechos y deberes dimanantes de la patria potestad (art. 154 CC). [...] Por otra parte, deben priorizarse, como dice el art. 2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, las medidas que, respondiendo a dicho interés, respeten también los otros intereses legítimos presentes

como los de los progenitores, sin que, en el caso que enjuicamos, concorra incompatibilidad entre ellos que determine la prevalencia del interés superior de los menores. [...] el criterio que ha de presidir la decisión que en cada caso corresponda adoptar al Juez, a la vista de las circunstancias concretas, debe ser necesariamente el del interés prevalente del menor, ponderándolo con el de sus progenitores, que aun siendo de menor rango, no por ello resulta desdeñable»[...] Ahora bien, no es este el caso del litigio que nos ocupa, en el que los intereses de los menores están garantizados y no entran en colisión con los del padre de manera tal que los correspondientes a éste deban subordinarse a los prioritarios de los hijos menores, al no darse una situación de incompatibilidad irremediable, sino de satisfacción conjunta y coordinada. [...] Procede, en consecuencia, asumir la instancia y, en atención al juego de las circunstancias antes expuestas, fijamos el uso de la vivienda, por un plazo de dos años, a contar desde la fecha de esta sentencia, periodo de tiempo que consideramos ajustado para una ordenada transición a la nueva situación declarada en atención a las circunstancias concurrentes».

Aborda igualmente el tratamiento de la vivienda familiar en supuestos de custodia compartida la STS n.º 295/2020, de 12 de junio.

Los problemas que presenta el sistema denominado vivienda nido son analizados por la STS n.º 15/2020, de 16 de enero: «El recurrente planteó que se confirmase la sentencia del juzgado que conllevaba compartir la vivienda familiar como «vivienda nido», a lo que en apelación se opuso la recurrida y a lo que también se opone el Ministerio Fiscal. [...] Esta sala en sentencia 215/2019, de 5 de abril, declaró: «En cuanto a que los progenitores se alternen en la vivienda familiar, para que el niño no salga de la misma, es un sistema que impugna la parte recurrida y que no es compatible con la capacidad económica de los progenitores, que se verían obligados a mantener tres viviendas (la de cada uno y la común), unido a la conflictividad que añadiría el buen mantenimiento de la vivienda común (art. 96 del C. Civil).[...] Igualmente en sentencia 343/2018, de 7 de junio. [...] A la vista de esta doctrina, la discordancia entre las partes y el informe del Ministerio Fiscal, debemos declarar que la rotación en la vivienda familiar no es un sistema que vele por el interés de los menores, ni es compatible con la capacidad económica de los progenitores. [...] Sin perjuicio de ello, procede fijar un plazo de transición de dos años, durante el cual los menores y su madre permanecerán en la vivienda familiar, tras el cual, deberán abandonarla, momento en el que la vivienda familiar se integrará en el proceso de liquidación de la sociedad de gananciales (art. 96 del CC), medida que se toma en interés de los menores, a la

vista de los escasos ingresos de la madre, situación necesitada de protección en aras a un ordenado cambio del sistema de custodia».

La STS n.º 488/2020, de 23 de septiembre reitera la doctrina relativa a que la introducción de una tercera persona hace perder a la vivienda su antigua naturaleza «por servir en su uso a una familia distinta y diferente».

En la STS n.º 648/2020, de 30 de noviembre se vuelve a subrayar la importancia de la diligencia de exploración de menores para decidir sobre la modalidad de guardia que proceda. El TS declara que, al no haberse oído a los menores y no haberse rechazado motivadamente la propuesta de exploración, procede estimar el recurso y, en consecuencia, procede la anulación de la sentencia recurrida, con devolución de los autos a la Audiencia Provincial para que, previa exploración de los menores (directamente o a través del equipo psicosocial), dicte sin demora la sentencia que con arreglo a derecho corresponda.

La STS n.º 58/2020, de 28 de enero declara la imposibilidad de afrontar un sistema de custodia compartida con menores en edad escolar, con una distancia considerable entre los domicilios de los custodios, lo que acarrea un desarraigo de la menor, su sometimiento a cambios intermitentes de colegios y de sistema sanitario, incluso en este caso, con diferencias lingüísticas en su proceso de aprendizaje. El TS deja sin efecto la custodia compartida y opta por la custodia exclusiva «sin perjuicio de que la concreción del sistema de visitas, alimentos y medidas derivadas y necesarias tras un proceso de divorcio, en relación con la menor, se desarrollará en ejecución de sentencia por el Juzgado de Primera Instancia, garantizando un eficaz y equilibrado sistema de visitas por parte de Dña. [...] de forma que la menor se resienta lo menos posible por el divorcio de sus madres.

1.1.2.6 *Competencia funcional para conocer del recurso de casación*

Es de especial interés el ATS de 26 de noviembre de 2020, rec. 1799/2020, que se pronuncia sobre la competencia funcional para conocer recursos de casación en materia de Derecho mercantil, bancario y de consumo. Para el TS «cuando el proceso verse en sus aspectos sustanciales sobre normas de Derecho mercantil, bancario o de consumo y las disposiciones del Derecho autonómico solo resulten aplicables como Derecho común supletorio del mercantil, por aplicación de los arts. 2 y 50 del Código de Comercio (CCom), en lo no previsto por dicha normativa, la competencia para conocer del recurso de casación corresponde al Tribunal Supremo, dada la naturaleza estatal de la

normativa aplicable como principal, que exige un pronunciamiento unificado para todo el territorio nacional, que asegure el principio de seguridad jurídica».

1.1.2.7 *Nacionalidad*

La STS n.º 207/2020, de 29 de mayo se pronuncia sobre si procede o no declarar la nacionalidad española de origen de la demandante al amparo del art. 17.1c) CC, en relación con una persona de origen saharauí. El TS considera que el Sahara Occidental no formaba parte de España a los efectos de dicha norma. Para el TS «cualquiera que sea la opinión sobre la actuación de España como potencia colonizadora a lo largo de toda su presencia en el Sahara Occidental, lo indiscutible es que se reconoce la condición colonial del Sahara –algo por demás difícilmente cuestionable incluso durante la etapa de «provincialización»– y que, por tanto, el Sahara no puede ser considerado España a los efectos de la nacionalidad de origen contemplada en el art. 17.1c) CC. En otras palabras, no son nacidos en España quienes nacieron en un territorio durante la etapa en que fue colonia española».

1.2 **Sección de lo Penal**

En la memoria del pasado año estuvo muy presente la incidencia de la pandemia en el trabajo de las dos secciones de lo Penal de la Fiscalía del Tribunal Supremo. Lamentablemente, esa incidencia sigue presente, aunque con distinto alcance. La paralización en la tramitación producida durante unos meses ha tenido un correlativo aumento de afluencia de causas a la fiscalía, lo que ha supuesto un incremento del trabajo dirigido a evitar que el remanente pendiente de reparto alcanzara un nivel difícilmente asumible.

Ello ha motivado un aumento del número de causas repartidas semanalmente, esfuerzo de todos los compañeros que nos permite mantenernos en números razonables.

Una segunda consecuencia de la incidencia de la pandemia ha sido tratar de «armar» a los fiscales de ambas secciones de los sistemas informáticos que nos permitan asumir, aunque no de forma totalmente deseable, el trabajo desde nuestros domicilios con carácter discontinuo. La celebración de las Juntas de sección se ha visto también afectada por la situación sanitaria, de forma que se han celebrado por videoconferencia.

Tema recurrente de anteriores memorias –y de esta nuevamente– es incidir en la necesidad de vigorizar los recursos preparados por el Ministerio Fiscal en el nuevo marco legislativo de la reforma operada por la Ley de 2015. No son muchos los recursos anunciados por el Fiscal, pese a que se ha abierto una vía que permite la unificación de doctrina en cuestiones jurídicamente muy cotidianas que permite la unidad de criterio entre las diferentes secciones de las audiencias.

Finalmente, es preciso también recordar la conveniencia de anunciar el recurso por infracción de ley del n.º 1 del art. 849 de la LECrim y por vulneración de precepto constitucional, art. 852 de la LECrim, y en ningún caso, señalar los preceptos infringidos. Ello obedece a la necesidad de dar libertad al fiscal del Tribunal Supremo para la interposición del recurso, evitando indeseables inadmisiones del recurso por infracción de las normas procesales que regulan la interposición del recurso de casación.

Antes de recoger los datos estadísticos, ha de precisarse que, aparentemente, ha habido una leve disminución de asuntos respecto del año 2019. Un total de 6112 en el pasado año frente a 5636 en este ejercicio memorial de 2020. Disminución que no parece obedecer a una real, sino motivada por los meses de paralización por la pandemia. Sigue siendo enorme el flujo de los recursos de casación de la nueva ley, Ley 41/2015 contra sentencias dictadas en apelación por las audiencias provinciales. En concreto la Sala ha dictado 2580 providencias de inadmisión, número similar al del año anterior.

Se siguen observando defectos de forma en los anuncios de este concreto recurso de casación que, sin embargo, en demasiadas ocasiones son tenidos por preparados por las audiencias.

1.2.1 DATOS ESTADÍSTICOS DE LA ACTIVIDAD EN LAS SECCIONES DE LO PENAL

NATURALEZA DE LOS ASUNTOS REGISTRADOS EN 2020	
TRIBUNAL SUPREMO	
Conflictos jurisdiccionales:	
– del art. 38 LOPJ	0
– del art. 39 LOPJ	2
– del art. 42 LOPJ	0
– del art. 61 LOPJ	6

NATURALEZA DE LOS ASUNTOS REGISTRADOS EN 2020

SALA II DEL TRIBUNAL SUPREMO

Casación

Preparados por el Fiscal:

– Interpuestos	57
– Desistidos	19

De parte:

– Apoyados	63
– Parcialmente	45
– Inadmisión	4.481
– Impugnación	405

Quejas:

– Estimado	16
– Desestimado	167

Unificación de doctrina

Vigilancia Penitenciaria:

– Apoyo	0
– Impugnación	16

Revisión:

– Solicitudes de autorización e interpuestos por parte	114
– Interpuestos por el Fiscal	7
– Solicitudes procedentes del Ministerio de Justicia	0

Cuestiones de competencia

319

Indultos:

– Favorables	3
– Desfavorables	83

Varios

– Error judicial	5
– Insostenibles (A. J. Gratuita)	27
– Dictámenes en ejecución	0
– Nulidades	2

Señalamientos

– Sin Vista	707
– Con Vista	9

Resoluciones

– Autos	1.028
– Sentencias	727
– Providencias de inadmisión	2.580

NATURALEZA DE LOS ASUNTOS REGISTRADOS EN 2020

Causas especiales competencia de la Sala II del Tribunal Supremo	
– Denuncias.	29
– Exposición razonada	5
– Querellas	33
– Incoadas	67
– Sentencias	–

1.2.2 INFORMES RELEVANTES DEL MINISTERIO

A primeros de 2021 se han dictaminado por el Fiscal ante el Tribunal Supremo tres causas en las que se suscitan cuestiones de enorme importancia práctica en materia de ejecución penitenciaria que se hallan pendientes de resolución por la Sala Segunda, a saber:

– El régimen transitorio de la libertad condicional, es decir: ¿cabe aplicar el nuevo régimen de libertad condicional introducido por LO 1/2015 desde la incoación del expediente de libertad condicional, cuando tal incoación sea posterior al 1 de julio de 2015 (aun por hechos cometidos antes de esa fecha) o solo es posible su aplicación respecto de aquellos hechos cometidos después del 1 de julio (fecha de entrada en vigor de la reforma operada por la LO 1/2015)?

– La competencia para resolver las apelaciones en casos de concesión del art. 86.4 Reglamento Penitenciario, para decidir conforme a la DA 5.ª LOPJ si es competente el tribunal sentenciador o la audiencia provincial del lugar en el que se halla el interno; y

– La existencia de efecto suspensivo en los recursos del Fiscal ante el juzgado de vigilancia penitenciaria contra decisiones administrativas de clasificación en tercer grado.

Ha resuelto el Tribunal Supremo en este ejercicio una cuestión de especial importancia en materia competencial: la determinación del órgano competente para conocer en apelación del principio de flexibilidad del art. 100.2 del Reglamento Penitenciario.

En la práctica se venía por los juzgados de vigilancia penitenciaria remitiendo las apelaciones contra la resolución del artículo 100.2 del R. P. de manera dispar: a la audiencia provincial del centro penitenciario donde cumple el interno condena o al juzgado o tribunal sentenciador.

De ahí, la importancia de la resolución de la Sala Segunda, mediante Auto de 22 de julio de 2020, en la causa especial del *procés*,

declarándose competente para conocer de la apelación (en el caso concreto, estimó el recurso de apelación formulado por el Fiscal contra el auto de 28 de abril de 2020 dictado por el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria n.º 3 de Lleida, denegando la aplicación del régimen del art. 100.2 RP a una de las personas condenadas en dicho proceso).

Cuestiones que se desarrollaran más adelante al tratar la materia de vigilancia penitenciaria.

No obstante, no se ha resuelto en los citados nueve autos –al entender que había quedado ya sin objeto procesal– una importante cuestión: si el recurso del Fiscal ante el JVP contra la decisión de tercer grado acordada por la autoridad administrativa tiene (como entiende el Fiscal) efecto suspensivo.

Sobre esta cuestión la ejecución penitenciaria de esta Causa Especial 20907/2017 ha puesto de manifiesto la necesidad de una interpretación de la norma que permita el efecto suspensivo en los recursos.

Así, en los condenados que cumplen condena en el Centro Penitenciario de Lledoners, al estimar el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria n.º 5 competente de Cataluña el efecto suspensivo de la impugnación de la resolución de progresión a tercer grado de 2/7/20, el efecto que se produjo es que permanecieron en régimen de segundo grado hasta que el tribunal sentenciador se pronunció al respecto señalando que la clasificación en tercer grado estaba indebidamente otorgada, por lo que durante la tramitación del recurso los condenados permanecieron en el grado que les correspondía.

Por el contrario, las personas que cumplían condena en otros centros penitenciarios, al no estimar el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria n.º 1 el efecto suspensivo de la impugnación de la resolución de 2/7/20, permanecieron en régimen de tercer grado, por lo que pese a que finalmente el tribunal sentenciador consideró que la clasificación en tercer grado estaba indebidamente otorgada, las personas condenadas en los últimos seis meses, han permanecido cuatro meses y cinco días en régimen de tercer grado, pese a que no era el correcto, y sólo 57 días en el régimen de segundo grado que era el que les correspondía, situación que se puede repetir hasta el final de la condena, consiguiéndose así por parte de la Administración una vía de no acatamiento de las resoluciones dictadas por los tribunales sentenciadores con el consiguiente vaciado de la pena.

Al redactarse estas líneas se ha producido ya la «segunda clasificación» en tercer grado de los presos. Con diferente suerte procesal: el JVP n.º 5 ha estimado el recurso del Fiscal respecto de los presos varones que se hallan cumpliendo en Lledoners y los ha regresado a segundo grado. El JVP n.º 1 aún no se ha pronunciado resolviendo el

recurso respecto de dos de las otras personas condenadas. En ambos casos pende ante el TS el recurso del Fiscal contra la decisión de los JVP de admitir el recurso sin efecto suspensivo.

1.2.3 SENTENCIAS MÁS SIGNIFICATIVAS DICTADAS POR LA SALA

Este ejercicio memorial pueden destacarse las siguientes:

– STS 505/2020, de 14 de octubre, resuelve el recurso de casación 10575/2018, formulado contra la sentencia dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional número 20/18 de 17 de mayo de 2018, en Procedimiento Abreviado 5/15, dimanante de las D. Previas 275/08, *Pieza* «Época 1999-2005» del Juzgado Central de Instrucción n° 5, parte de denominado «caso GÜRTEL».

El procedimiento constituye una «macro causa» de 1000 tomos –1.700.000 folios aprox.– en la que la Audiencia Nacional dictó la sentencia de 17 de mayo de 2018, que consta de 1586 folios más un voto particular que se extiende hasta el folio 1687. Contra esta sentencia han formalizado 38 recursos (uno de ellos del M. Fiscal), con una extensión de más de 3000 páginas.

El recurso de casación interpuesto por la Fiscalía del Tribunal Supremo contiene quince motivos por infracción de Ley, todos ellos se refieren a cuestiones técnico jurídicas, particularmente, la aplicación de determinadas normas concursales y la apreciación de errores en la individualización de las penas.

Además, la Fiscalía del Tribunal Supremo, mediante escrito de una extensión de 580 páginas, ha dado respuesta impugnatoria a 368 motivos de casación, además, ha apoyado 4 motivos de los diferentes recurrentes.

La Sentencia del Tribunal Supremo 505/2020, que consta de 1876 folios, ha estimado parcialmente alguno de los recursos, entre ellos el del Ministerio Fiscal (elevando alguna de las penas) y ha desestimado la gran mayoría de los recursos y motivos de los restantes 37 recurrentes.

En definitiva, con la apreciación de alguna atenuante y la absolución de determinados delitos, la sentencia del Tribunal Supremo ha ratificado sustancialmente el relato fáctico y confirmado las importantes condenas impuestas por la Audiencia Nacional a los acusados, que en líneas generales asumía las tesis acusatorias del Ministerio Fiscal por delitos de cohecho (activo y pasivo), falsedad en documento mercantil, malversación de caudales públicos, prevaricación, asociación

ilícita, fraude a la administración pública, blanqueo de capitales, delitos contra la hacienda pública, tráfico de influencias, apropiación indebida, o exacciones ilegales.

– STS 48/2020, de 11 de febrero de 2020. Unificación de criterios en relación a la comisión de un delito contra la seguridad del tráfico en grado de tentativa. Tentativa de delito contra la seguridad vial del art. 379.2 CP: El legislador ha convertido en delitos consumados de peligro conductas que pudieran ser punibles como tentativa, anticipando la tutela penal, por lo que, sin conducción o peligro real, no hay delito, ni tentativa del mismo, tratándose de actos preparatorios ajenos al tipo penal.

– STS 96/2020, de 4 de marzo de 2020. ATENTADO. No resulta típica la agresión a un agente policial cuando interviene en un altercado por razones estrictamente privadas, doctrina sobre interpretación del artículo 550.1 CP en relación a la expresión «actuación en el ejercicio de las funciones del cargo o con ocasión de ellas».

– STS 444/2020, de 14 de septiembre de 2020. Agravante de discriminación por razones de género. La concurrencia de una circunstancia de agravación exige de un aditamento, que en el caso de la de discriminación por razones de género se concreta en una base fáctica que permita deducir que el comportamiento de quien agrede cuenta con el plus de antijuridicidad que conlleva el que sea manifestación de la grave y arraigada desigualdad que perpetúa los roles asignados tradicionalmente a los hombres y las mujeres, conformados sobre el dominio y la superioridad de aquellos y la subordinación de estas. No requiere la agravante de un elemento subjetivo específico entendido como ánimo dirigido a subordinar, humillar o dominar a la mujer, (así se había dicho ya en la STS 99/2019) pero sí que objetivamente, prescindiendo de las razones específicas del autor, los hechos sean expresión de ese desigual reparto de papeles al que es consustancial la superioridad del varón, que adquiere así efecto motivador. Todo ello determinado a partir de las particulares circunstancias que rodean los hechos y del contexto relacional de agresor y víctima, no limitado al ámbito conyugal o de pareja –desde luego no lo impone el precepto (artículo 22.4 CP)–, sino a todos aquellos en los que se conciten hombres y mujeres y sean susceptibles de reproducir desiguales esquemas de relación que están socialmente asentados. Por ello bastará para estimarse aplicable la agravante genérica que el hecho probado de cuenta de tales elementos que aumentan el injusto, porque colocan a la mujer víctima en un papel de subordinación que perpetúa patrones de discriminación históricos y socialmente asentados; y en lo subje-

tivo, que al autor haya asumido consciente y voluntariamente ese comportamiento que añade el plus de gravedad.

El de las relaciones sexuales es claramente uno de estos ámbitos en los que tradicionalmente han operado marcados estereotipos de género que relegaban a la mujer a la procreación, o a la condición de mero objeto de placer. Ahora bien, no todo delito contra la libertad sexual perpetrado por un varón sobre una mujer será tributario de la agravación, pues además de ese ámbito relacional, es necesario que las circunstancias que rodean los hechos revelen que se trata de un acto de dominio machista. Circunstancias que podrán ser de toda índole, en cuanto rebasen los elementos de tipicidad de la modalidad aplicada, sea la básica o alguna de las agravadas, en todo caso huyendo de supuestos de doble incriminación. Sin la pretensión de elaborar un catálogo exhaustivo, habrá de colocarse el foco en la especial vinculación entre agresor y víctima, en las expresiones proferidas, el carácter especialmente denigratorio de las prácticas desarrolladas, el número de actores, el simbolismo de determinados actos, entre otros.

– STS 465/2020, de 21 de septiembre de 2020. Maltrato físico del artículo 153 e injurias y vejaciones del 173.4. Agresión a la ex pareja precedida de insultos. Las expresiones vejatorias e insultantes proferidas en el contexto del maltrato, abundan en el desprecio hacia la mujer, ínsito en los comportamientos que son exponente de la desigualdad por razones de género. Ahora bien, cuando adquieren como en este caso, sustantividad propia, la regla general no puede ser la de la absorción. El maltrato físico que el artículo 153.1 contempla, no abarca los ataques al honor ni a la integridad moral (vejaciones o injurias leves) ni los ataques a la libre determinación de la voluntad (amenazas). Su descripción típica no alcanza el desvalor de las conductas contra tales bienes jurídicos por sí constitutivas de otros delitos. Lo expuesto no es óbice para admitir la absorción cuando el ataque a los bienes honor, dignidad, integridad moral y libertad de la víctima por las expresiones que se hayan podido proferir en el contexto del maltrato carezcan de relevancia, de manera que el contenido del injusto y de reproche del hecho, es decir, toda su significación antijurídica quede cubierta por aquel, pero no cuando impliquen un plus que desborde los contornos que lo delimitan, invadiendo la esfera propia de otros bienes en colisión diferentes de la integridad física. La opción exige en un ejercicio de ponderación a través del significado de las palabras empleadas y las concretas circunstancias en que las mismas se pronuncian.

– STS 562/2020, de 30 de octubre de 2020. Delitos contra la fauna. Ámbito de aplicación del art. 336 del Código Penal. Interpretación de la exigencia típica de que los medios, instrumentos o artes desplegadas para la caza o la pesca, tengan similar eficacia destructiva o no selectiva para la fauna o biodiversidad que la utilización de veneno o medios explosivos. Exigencia de un plus de idoneidad a la hora de generar un riesgo de perjudicar a la fauna, que debe identificarse como la capacidad intrínseca de generar un contexto de caza o de pesca presidido por la ausencia de control sobre el objeto que puede resultar afectado o sobre la extensión de sus efectos. La valoración de la idoneidad debe realizarse en abstracto, pero contemplando que el Código Penal hace referencia a la lesividad, no de un instrumento en concreto, sino también del arte cinegética que se despliegue, esto es, que el plus de idoneidad deriva del conjunto de mecanismos que en cada caso se aportan y su combinación en la secuencia de actuaciones de caza o de pesca que se despliegan para obtener las capturas.

Siendo el tipo penal un delito de riesgo, solo la introducción de un peligro relevante para la fauna justifica una penalidad que puede superar la que se contempla para la efectiva muerte o aprehensión de algunos de sus ejemplares. Un plus en el riesgo de lesión al bien jurídico que debe evaluarse en consideración a la capacidad destructiva de la biodiversidad y el ecosistema en cada caso concreto y que no se aprecia en el caso enjuiciado. Lo que no significa que la caza con liga o con sustancias adhesivas no pueda integrar en ocasiones el tipo penal que se analiza.

– STS 718/2020, de 11 de diciembre de 2020. Nuevas tecnológicas: utilización de dispositivos de captación y grabación del sonido en el interior del domicilio. Art. 588 quater a) LECrim. La utilización de dispositivos electrónicos para la captación y grabación de las comunicaciones orales y, en su caso, para la obtención de imágenes en el domicilio del investigado, no es una prueba más. No puede ser contemplada por el Juez instructor como una medida de injerencia susceptible de ser acordada con los mismos presupuestos de legitimidad con los que se adoptan otras medidas de investigación tecnológica en el proceso penal.

El grado de injerencia que esa medida representa en el espacio que cada ciudadano define para excluir a los poderes públicos y a terceros de su privacidad, no puede ser ponderado con el mismo ángulo valorativo con el que se aceptan otras medidas de investigación. La expectativa de privacidad de quien cierra la puerta de su domicilio no tiene parangón con la que cada ciudadano puede concebir cuando, por ejemplo, hace uso de un teléfono susceptible de ser intervenido o se

desplaza en un vehículo al que ha podido adosarse un dispositivo de geolocalización.

Mediante un mecanismo técnico que permita la grabación de conversaciones e imágenes en el domicilio del investigado, el Estado se adentra en el núcleo duro de la intimidad de cualquier persona. Esta medida de injerencia, además, va mucho más allá de la captación de una conversación bidireccional mantenida por los interlocutores concernidos. La utilización de los dispositivos a que se refiere el art. 588 quater a), no afecta solo al investigado. Alcanza también a su familia, a los residentes habituales y a los que excepcionalmente o de forma esporádica pueden llegar a compartir la vivienda del sospechoso. De ahí que el grado de motivación de la resolución que autoriza la injerencia, el respeto a los estándares impuestos por los principios de proporcionalidad y necesidad y, sobre todo, la duración de la medida, han de ser objeto de una escrupulosa valoración judicial. La utilización de un dispositivo de esta naturaleza desnuda al investigado de su propia vida familiar, lo coloca a merced de los investigadores, que se convierten así en privilegiados conocedores de una información generada en el día a día y que desborda con creces aquello que pueda resultar de interés para el delito investigado. La autorización judicial para la colocación de esos dispositivos deja sin efecto la protección constitucional de la inviolabilidad domiciliaria. Neutraliza también los derechos a la intimidad y a la propia imagen. De ahí que, asimilar su funcionalidad a la que es propia de otras medidas limitativas de los derechos reconocidos en el art. 18 de la CE, supone distorsionar los términos con los que su legítima utilización ha de ser valorada.

La falta de fijación de un plazo acotado de duración de la medida no puede ser interpretada como una invitación a decisiones jurisdiccionales con términos temporales abiertos y susceptibles de sucesivas prórrogas. En la determinación de su plazo de vigencia no cabe una integración analógica con lo dispuesto para otras diligencias invasivas del derecho de intimidad, respecto de las cuales el legislador sí ha considerado conveniente la fijación de un límite temporal expreso. Para la legitimidad de una diligencia de investigación de tanta incidencia en el espacio ciudadano de exclusión de terceros, es indispensable que la resolución habilitante no pierda de vista el significado constitucional de la medida que autoriza el art. 588 quater a) de la LECrim, que no es otro que permitir la grabación de conversaciones –excepcionalmente, con inclusión de imágenes– que sea previsible van a producirse en un encuentro concreto entre los investigados. La capacidad del Estado para adentrarse en el domicilio de cualquier ciudadano –por más que se trate del sospechoso de una infracción penal–

no puede aspirar a prolongarse en el tiempo. La utilización de dispositivos de grabación y escucha en el domicilio del investigado ha de ser concebida como un acto procesal de máxima injerencia –y, por tanto, de mínima duración– en la inviolabilidad del domicilio y, con carácter general, de la privacidad. El art. 588 quater a) de la LECrim no autoriza a los jueces de instrucción a alzar la protección constitucional de esos derechos durante un plazo, más o menos abierto, con la esperanza de que algo podrá oírse durante el tiempo de vigencia de la medida. La solicitud de los agentes de policía solo puede ser aceptada cuando contiene y describe, con el grado de precisión que permita el estado de la investigación, uno o varios encuentros de los investigados entre sí o con terceras personas que puedan resultar determinantes para el esclarecimiento del hecho. Sólo así podrá razonarse la proporcionalidad, la necesidad y la excepcionalidad de la medida.

La instalación de dispositivos de grabación de sonido e imágenes –en el caso presente, solo de sonido– no puede autorizarse por «... un término de treinta días naturales, pasados los cuales cesará la misma, de no comprobarse o descubrirse los hechos que se investigan, salvo que sea necesaria su prórroga, previa solicitud motivada a tal efecto». Ya se ha apuntado supra cómo esa referencia cronológica no puede tomarse prestada de la previsión legislativa para otro tipo de diligencias. De hecho, si se actúa conforme a ese criterio de integración, la vulneración constitucional se hace mucho más evidente. Repárese en que el juez de instrucción ha considerado conveniente establecer un término de duración de la injerencia de 30 días, que es el mismo que el que previene el art. 588 septies c) para el registro remoto de dispositivos de almacenamiento masivo. En este precepto se señala que la duración máxima de esta medida será la de un mes. Y se añade que ese plazo es prorrogable «...por iguales períodos hasta un máximo de tres meses». Basta un juicio de contraste entre la incidencia constitucional de una medida de examen remoto y telemático del ordenador del investigado (art. 588 septies a) y la diligencia de grabación de cuanto acontece en el domicilio del sospechoso (art. 588 quater a) para concluir que entre ambos actos procesales de investigación existe una diferencia funcional que impide la asimilación de su plazo de vigencia.

Como es lógico no son descartables situaciones en las que la previsibilidad de ese encuentro no pueda fijarse con la exactitud deseada. En esos casos –solo en esos– será posible la fijación de un breve período de tiempo en el que el encuentro pueda llegar a tener lugar. Pero un arco cronológico de un mes es la mejor evidencia de que no existen datos suficientes que justifiquen violentar la intimidad domici-

liaria. Y, por supuesto, la resolución judicial que acuerda la medida no es prorrogable, con carácter general, por períodos iguales. Será indispensable justificar la noticia de un nuevo encuentro o de una fecha más segura para legitimar la intromisión. Así se desprende del art. 588 quater d) de la LECrim.

1.2.4 SENTENCIAS DEL PLENO

Por su importancia, se reseñan además las sentencias dictadas en Pleno por la Sala.

– *STS 67/2020, de 24 de febrero de 2020*. Cuestión nueva en casación. Excepcionalidad de los supuestos admisibles.

– *STS 342/2020, de 25 de junio de 2020*. Interpretación que debe darse al subtipo agravado del n.º 1 del art. 551 CP respecto al alcance de la expresión «haciendo uso de armas...» al objeto de entender si se exige la acción de disparar, o el mero hecho de exhibirla o apuntar con ella en la aplicación del precepto tras la reforma del CP por LO 1/2015, que requiere y conlleva el interés casacional de interpretación y alcance del subtipo agravado que modifica su redacción anterior.

Criterio interpretativo: La expresión «uso de armas» del n.º 1 del art. 551 tras su reforma por LO 1/2015 debe entender y englobar la mera exhibición del arma apuntando al sujeto pasivo del delito del art. 550 CP en cualquiera de las modalidades del atentado sin ser preciso el empleo directo del arma, o circunscribirlo solo al acometimiento o agresión, sino también al atentado intimidatorio o resistencia grave.

– *STS 343/2020, de 25 de junio de 2020*. ITV: La utilización no autorizada del distintivo oficial de haber superado favorablemente la periódica Inspección Técnica de un Vehículo, es constitutiva del delito de uso de certificación falsa del artículo 399.2 del Código Penal, en relación con el artículo 400 bis del mismo texto legal.

– *STS 344/2020 de 25 de junio de 2020*. Delito de injurias: Art. 208 del Código Penal. El bien jurídico protegido es el derecho al honor, que no solo se conforma con la fama que pueda tener una persona, esto es, con su valoración social o con la consideración que de ella puedan tener terceras personas, sino que comporta también que nadie puede ser despreciado en su respeto personal más elemental, impidiéndose que pueda sufrir una sensación de bajeza humana que pueda socavar la propia autoestima, pues el derecho constitucional al honor (art. 18 CE) tiene por fundamento la protección de la dignidad humana, esto es, el derecho de cada cual a ser respetado y valorado

como ser individual y social, con sus características y condiciones particulares, por el solo hecho de ser persona y de modo que, desde la protección de su dignidad, pueda desarrollar libremente su personalidad (art. 10 CE).

De este modo, pueden ser constitutivas de delito de injurias las acciones o expresiones dirigidas a menoscabar la dignidad de una persona, por más que no se desvele públicamente la persona contra la que se dirigen, siempre que el sujeto pasivo del delito las perciba y que objetivamente sean adecuadas para degradar o menoscabar su consideración como persona.

Injurias con publicidad: Art. 209 Código Penal. Procedencia de la agravación penológica cuando la magnitud del daño al honor puede potenciarse mediante la utilización de la imprenta, la radiodifusión o por cualquier otro medio de eficacia semejante.

Concepto de propagación: Significa posibilitar que algo se extienda o multiplique, de modo que la agravación no solo es apreciable en supuestos de difamación ante terceros, sino también cuando solo se agrede la autoestima del sujeto pasivo, si se potencia o amplifica la lesividad de los hechos con instrumentos de divulgación pública que fortalezcan la acción expresamente emprendida para atacar el bien jurídico.

– *STS 345/2020, de 25 de junio de 2020*. Art. 23 LOPJ: en los problemas de aplicación de la ley penal en el espacio están implicados temas de derecho penal sustantivo susceptibles de ser debatidos a través de la vía casacional prevista en el art 8491º LECrim. Casación *per saltum*. No es posible suscitar en casación un tema que antes no fuese objeto del previo recurso de apelación desestimado.

– *STS 346/2020 de 25 de junio de 2020*. Abandono de familia. No existe indefensión por el hecho, a efectos de exigencia de la responsabilidad civil, se tengan en cuenta los periodos devengados hasta el momento de la celebración del juicio oral.

– *STS 347/2020, de 25 de junio de 2020*. Simulación de delito: la denuncia falsa de una infracción penal sin identificación de autores en las condiciones previstas en el art. 284.2 LECrim no es idónea para colmar el requisito de provocación de una actuación jurisdiccional.

– *STS 348/2020, 25 de junio de 2020*. Delito de abandono de familia. Las cuotas hipotecarias constituyen una prestación económica a cargo de ambos progenitores, con independencia de su naturaleza como carga del matrimonio o como deuda de la sociedad de gananciales. Como tal integra el elemento del tipo exigido por el artículo 227.1 del Código Penal.

– *STS 351/2020, de 25 de junio de 2020.* Codelincuencia en los delitos culposos. Art. 20 LCS: Teoría de los tramos. Conexión por causa justificada.

– *STS 355/2020, de 26 de junio de 2020.* Fraude de prestaciones de la Seguridad Social, modalidad atenuada del artículo 307 ter 1, párrafo segundo CP. El subtipo que nos ocupa exige que la defraudación no revista especial gravedad de acuerdo con los parámetros del importe defraudado, los medios empleados y las circunstancias personales del autor. A partir de una interpretación literal del precepto, el uso de la conjunción copulativa «y» sugiere indefectiblemente que los distintos indicadores que la norma contempla deben de ser valorados conjuntamente. Se fija el límite cuantitativo en 10.000 euros, por referencia a las cantidades incorporadas a otros delitos del mismo título en la reforma operada por la LO 1/2019, de 20 de febrero. El delito de fraude de prestaciones a la Seguridad Social tendrá, cuantitativamente, un último escalón de punición que abarcará las defraudaciones de hasta 10.000 euros. En el bien entendido que el referente a la cantidad es sólo uno de los utilizados en el artículo 307 ter.1 párrafo segundo CP, para la constitución del tipo atenuado; de forma que, si ni por los medios empleados ni por las circunstancias personales del autor el hecho revistiera mayor gravedad, una defraudación inferior a los 10.000 euros abriría la aplicación al tipo atenuado.

El tipo exige una ponderación conjunta de los tres parámetros en liza. Lo que relativiza la cifra fijada, que tendrá relevancia determinante, insistimos, cuando sea el único estándar a considerar, pero no en el caso de que converjan con especial intensidad de uno u otro signo, agravatorio o atenuatorio, los otros dos.

Dentro del parámetro de los «medios empleados», sin ánimo de exhaustividad, se valorarán como factores para apuntalar la especial gravedad que excluya el subtipo, aunque la cantidad no llegue a 10.000 euros, la constitución fraudulenta de empresas y sociedades en las que, sin actividad real, se simulen y aparenten relaciones laborales inexistentes para obtener prestaciones sociales fraudulentas; el otorgamiento de escrituras instrumentales mendaces; y también aquellos en los que se hayan materializado acuerdos con trabajadores para, a cambio de dinero, generar a su favor periodos ficticios de cotización a la Seguridad Social. Todo ello sin perjuicio de que, en aquellos casos en que la concurrencia de falsedades instrumentales en documentos oficiales, públicos o mercantiles, que por afectar a bienes jurídicos distintos y no venir exigidas por el tipo aboquen al concurso de delitos, la ponderación sobre la aplicación o no de la modalidad atenuada que nos ocupa habrá de evitar el incurrir en doble sanción.

En cuanto a las circunstancias personales del autor, en un paralelismo con la doctrina de la Sala en relación a la modalidad atenuada que para el delito contra la salud pública prevé el artículo 368.2 CP que introdujo el mismo estándar, como circunstancias personales del delincuente habremos de considerar las situaciones, datos o elementos que configuran el entorno social y el componente individual de cada sujeto, la edad de la persona, su grado de formación intelectual y cultural, su madurez psicológica, su entorno familiar y social, sus actividades laborales, su comportamiento posterior al hecho delictivo y sus posibilidades de integración en el cuerpo social (entre otras STS 336/2017, de 11 de mayo). Son factores que no solo permiten, sino que exigen modular la pena ajustándola a las circunstancias personales del autor. Así como también aquellos que referencia el artículo 50.5 CP con alusión a «la situación económica del reo, deducida de su patrimonio, ingresos, obligaciones y cargas familiares».

En el parámetro se pueden valorar aspectos tales como los conciertos criminales, los planes urdidos y la utilización abusiva de personas vulnerables o de sus documentos para aparentar las relaciones laborales inexistentes.

En definitiva, los criterios expuestos habrán de operar como pautas interpretativas en la aplicación de la modalidad prevista en el párrafo segundo del artículo 307 ter.1 CP, en todo caso dotados de la flexibilidad que deriva de la interacción entre ellos.

– *STS 357/2020, de 30 de junio de 2020*. Delito contra la Hacienda Pública: determinación de las bases imponibles del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas a partir del descubrimiento de centenares de facturas que reflejaban el importe de las ventas clandestinas de pescado a cofradías gallegas que no habían sido declaradas y respecto de las que no se había retenido el IVA.

Sistema de estimación directa: La Sala estima que ningún error jurídico ha sido cometido en la instancia al avalar una liquidación de la cuota a partir del régimen de estimación directa. Es cierto que la opción por uno u otro sistema no puede ser fruto de un arbitrio inmotivado por la Administración tributaria. La Ley General Tributaria hace del sistema de estimación directa la norma general y atribuye a la estimación indirecta un carácter subsidiario respecto de los demás métodos de determinación de las bases imponibles (art. 50.3 y 4).

Pero admitiendo ese punto de partida, es indispensable no perder de vista la singularidad del proceso penal frente al procedimiento administrativo, por más que los principios legitimadores del poder sancionador del Estado tengan idéntica inspiración. Y es que, en el ámbito del derecho penal, la simple locución «estimación indirecta»

ya debe poner sobre aviso acerca de la necesidad de que la metodología presuntiva sobre la que ha operado la Administración tributaria no convierta en delincuente a quien no merece serlo.

El riesgo que encierra la estimación indirecta es precisamente el que acompaña a todo proceso inferencial que se construye sobre indicios o máximas de experiencia. Someterse voluntaria y preferentemente a ese riesgo, como hace ahora el acusado, no deja de ser paradójico. No existió, por tanto, vulneración de los criterios normativos para el cálculo de las bases imponibles.

Incidencia de la STJUE 7 noviembre 2013 (asuntos acumulados C-249/12 y C-250/12) y de las sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo dictadas en aplicación de la doctrina sentada por el TJUE. La lectura detenida de aquella resolución –que resolvió las cuestiones prejudiciales suscitadas por la Corte de Casación Rumana– no autoriza a la proclamación de una regla general susceptible de ser aplicada al supuesto de hecho que nos ocupa.

Lo cierto es que en el presente caso no se está discutiendo sobre qué base imponible efectuar la determinación del IVA en aquellas operaciones inmobiliarias en las que el precio pactado nada dice sobre el pago del impuesto. Tampoco se discute si nuestro sistema tributario contiene una norma que permita al vendedor, una vez requerido su importe por la Hacienda Pública, recuperar su cuantía reclamándolo oportunamente al comprador, en realidad, el último adquirente. Lo que está en juego es la determinación de las bases imponibles del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas cuando los rendimientos obtenidos se hallan descritos en facturas clandestinas que, por supuesto, no tributaron por IVA.

De ahí que la cita de esta importante sentencia dictada por el TJUE, por sí sola, no sea suficiente para derivar el error en el juicio de subsunción al considerar que los hechos son constitutivos de un delito del art. 305.1 y 2 del CP.

Lo que se está discutiendo en el presente recurso nada tiene que ver con la incuestionable prevalencia del derecho europeo en el momento de interpretar las normas tributarias que permiten fijar las bases imponibles del IVA. Sí es discutible, en cambio, que la sentencia del TJUE 7 de noviembre de 2013 indique a los órganos de la jurisdicción penal qué criterio han de seguir en el momento de la determinación de la cuota defraudada en el impuesto sobre la renta de las personas físicas. Los criterios para la cuantificación de la cuota defraudada y para colmar la condición objetiva de punibilidad que integra el art. 305 del CP, cuando se trata del impuesto sobre la renta

de las personas físicas, no han quedado afectados, desde luego, por aquella sentencia.

Especialmente significativo es que el Diario Oficial de la Unión Europea de 28 de octubre de 2019 dé cuenta de la cuestión prejudicial suscitada por el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, con fecha 8 de julio de 2019 (asunto C-521/2019), para determinar si en los supuestos de fraude en los que la operación se ha ocultado a la administración tributaria, es posible considerar, tal y como podría deducirse de las sentencias de 28 de julio de 2016 (asunto C-332/15 Astone), de 5 de octubre de 2016 (asunto C-576/15 Marinova) y de la sentencia de 7 de marzo de 2018, Dobre, C-159/17, EU: C:2018:161 del TJUE, que las cantidades entregadas y recibidas no incluyen el IVA, para realizar la oportuna liquidación e imponer la correspondiente sanción.

Al margen de ello, el razonamiento de esa sentencia –como hemos apuntado supra– se vincula a la aplicación de las bases imponibles del impuesto de sociedades en los casos en los que la inspección tributaria detecta numerosas facturas clandestinas por importes que fueron ocultados y de los que, como es lógico, no se dedujo el IVA. Ni el supuesto de hecho que dio lugar a la cuestión prejudicial promovida por la justicia rumana ante el TJUE (sentencia 7 noviembre 2013), ni el recurso contencioso-administrativo entablado por algunas de las empresas integradas en la cooperativa del Mar San Miguel acerca de la determinación de la cuota del IVA en contratos onerosos, pueden identificarse con el problema al que ahora damos respuesta. De lo que se trata, al fin y al cabo, es de respaldar la decisión de la administración tributaria, luego avalada por el Juzgado de lo Penal y la Audiencia Provincial, cuando entendieron que en la determinación de las bases imponibles del impuesto sobre la renta de las personas físicas debe tomarse como referencia el importe íntegro de lo cobrado, sin deducción referida a una cantidad –la retención del IVA– que nunca pensó pagarse y que, hasta el momento de su descubrimiento, había pasado a engrosar el patrimonio del defraudador.

En definitiva, la sentencia del TJUE de 7 de noviembre de 2013, no acoge en su doctrina supuestos en los que el descubrimiento de maniobras elusivas del pago de tributos haga aflorar rendimientos del trabajo de los que nunca se pensó detraer una cantidad que fue también destinada a incrementar las irregulares ganancias del defraudador. La sentencia dictada en respuesta a la cuestión prejudicial suscitada por las autoridades judiciales rumanas no se refiere a operaciones fraudulentas que afloran como consecuencia de la labor inspectora.

Los antecedentes de esa resolución –de tanta importancia para una interpretación uniforme del régimen jurídico del IVA– dan cuenta de una serie de contratos que no han sido presentados como una estrategia de ocultación urdida para evitar el pago del impuesto. Más bien se trata de negocios de transmisión de la propiedad inmobiliaria que no incluían previsión alguna sobre el pago de aquel impuesto. En el supuesto que nos ocupa, sin embargo, se trata de una venta generalizada de pescado cuya existencia misma fue ocultada a la inspección tributaria, con la consiguiente ruptura del principio de igualdad y de competencia en el mercado de la distribución de los productos de la pesca.

– *STS 358/2020 de 1 de julio de 2020*. Insolvencia punible. Elementos. Principio de legalidad. Irretroactividad de la ley penal.

– *STS 389/2020 de 10 de julio de 2020*. Delito de allanamiento de morada. Los hechos son los siguientes: como consecuencia de las desavenencias entre los cónyuges, el marido sale del domicilio común, pero vuelve a él, de vez en cuando, a ver a la hija común del matrimonio, y a llevarse algunos objetos personales; sin embargo, a partir del mes de septiembre de 2015, y con motivo de la iniciación del procedimiento de divorcio, la esposa le requiere para que no vuelva más y le hace saber que ha cambiado la cerradura de la vivienda. En el mes de enero de 2016, el acusado se dirige a la vivienda que fue familiar, entra en ella tras cambiar la cerradura, y deja una llave en el buzón de la casa, lo que comunica a su mujer, de la que ya está separado, mediante un mensaje de WhatsApp, siendo denunciado inmediatamente por ella y que se persona como acusación particular, para dejar de ostentar tal posición procesal al iniciarse los trámites de la constitución del Jurado. En el juicio oral, comparece la denunciante y declara en él, en tanto que la Magistrada-presidente del Jurado no le concede la posibilidad de acogerse a la dispensa del art. 416 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. En ese momento, ya se había dictado la sentencia de divorcio.

En el recurso se plantean dos temas: procesalmente, la posibilidad de acogerse a la dispensa, lo que fue denegado por la Audiencia, y en cuanto al aspecto sustantivo, que cuando el acusado entró en la vivienda no había recaído aún resolución judicial atribuyendo el piso a la esposa.

La Audiencia y el Tribunal Superior de Justicia desestiman la primera queja argumentando que cuando la testigo denunciante compareció al juicio ya no existía entre ellos el vínculo que autoriza el art. 416 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, y por consiguiente carecía del presupuesto necesario para su reclamación.

No es lo mismo el estatuto jurídico del testigo que no ha sido víctima de los hechos, ni, por consiguiente, denunciante, y que por ello carece de cualquier esfera de relación con el delito investigado, que el testigo víctima y denunciante de tal delito. La dispensa del art. 416 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal está pensada y concebida para el primer testigo, no para el segundo. Al pariente se le concede la posibilidad de no declarar si con tal declaración compromete la posición de aquel con quien mantiene los vínculos relacionados en el precepto.

Dicho de otro modo: la dispensa cobra todo su fundamento respecto a ese otro testigo, que no es víctima de los hechos, que se encuentra en el dilema de tener que poner de manifiesto en la causa detalles que pueden comprometer o perjudicar a su pariente, desoyendo sus lazos de sangre. Ya se expresaba en STS 486/2016, de 7 de junio: la exención al deber de declarar que proclama el art. 416 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, tiene mucho que ver con razones de índole puramente pragmáticas. El legislador sabe que las advertencias a cualquier testigo de su deber de decir verdad y de las consecuencias que se derivarían de la alteración de esa verdad, no surten el efecto deseado cuando es un familiar el depositario de los elementos de cargo necesarios para respaldar la acusación del sospechoso. De ahí que, más que una exención al deber de declarar, el art. 416.1 arbitre una fórmula jurídica de escape que libera al testigo-pariente de la obligación de colaboración con los órganos jurisdiccionales llamados a investigar un hecho punible. Ése es el significado jurídico de aquel precepto y su aplicación no puede ir más allá de su verdadero fundamento.

De modo que no puede aplicarse la dispensa en aquellos casos en que carece de fundamento, y ello sucede cuando se trata de un testigo que es denunciante y víctima, pues en ese caso pierde toda razón el concederle una dispensa a declarar frente a su pariente, porque precisamente mediante su atribución delictiva se ha activado el proceso penal.

Cambio de jurisprudencia: corrección del Acuerdo Plenario de 23 de enero de 2018 (apartado 2.º), declarando que no recobra el derecho de dispensa (art. 416 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal), quien ha sido víctima-denunciante y ha ostentado la posición de acusación particular, aunque después cese en la misma.

Las razones que justifican esta postura, son las siguientes:

En primer lugar, porque tal derecho es incompatible con la posición del denunciante como víctima de los hechos, máxime en los casos de violencia de género en donde la mujer denuncia a su cónyuge o persona unida por relación de hecho análoga a la matrimonial,

debiendo naturalmente atribuirle la comisión de unos hechos que revisten los caracteres de delito. Y en algunos delitos, es imprescindible su contribución procesal para que pueda activarse el proceso.

Pretender que la denunciante pueda abstenerse de declarar frente a aquel, es tanto como dejar sin contenido el propio significado de su denuncia inicial.

En segundo lugar, porque si la persona denunciante que se constituye en acusación particular no ostenta la facultad de dispensa, conforme hemos declarado en nuestros Acuerdos Plenarios, su estatuto tiene que ser el mismo al abandonar tal posición, sin que exista fundamento para que renazca un derecho que había sido renunciado. Esto es lo que expresaba la STS 449/2015, de 14 de julio: tal derecho de dispensa «había definitivamente decaído con el ejercicio de la acusación particular». En efecto, al renunciar al ejercicio del derecho de dispensa, primeramente, por la interposición de la denuncia y después constituyéndose en acusación particular, una vez resuelto el conflicto que constituía su fundamento, no hay razón alguna para su recuperación, lo cual, por cierto, es un mecanismo que se predica de la renuncia a cualquier derecho.

En tercer lugar, porque cuando la víctima decide denunciar a su agresor, y recordemos que no tiene obligación de hacerlo (ex art. 261.1.º de la Ley de Enjuiciamiento Criminal), es porque ya no hay espacio para que se produzca una colisión entre el deber de declarar y las consecuencias de los vínculos familiares y de solidaridad que unen al testigo con el acusado. En efecto, la víctima ya ha resuelto el conflicto que, derivado de su vínculo con el agresor, le permitía abstenerse de declarar contra él; una vez que ha dado ese paso, e incluso ostenta la posición de parte acusadora, no tiene sentido ya recobrar un derecho del que voluntariamente ha prescindido.

En cuarto lugar, porque de esta forma, el testigo víctima, no puede ser coaccionado en su actuación posterior al prestar testimonio, para que se acoja a la dispensa, siendo libre de declarar con arreglo a su estatuto de testigo. Recordemos que el art. 715 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal proclama que la única declaración que ha de ser tomada en consideración es la del juicio oral, a efectos del delito de falso testimonio, por lo que, en el caso de testigos víctimas, deberá velarse por su completo asesoramiento acerca su estatuto como testigo o como parte acusadora, de acuerdo con las previsiones del Estatuto de la Víctima del Delito, lo que habitualmente se verificará en las Oficinas de Atención a las Víctimas.

En quinto lugar, porque mantener lo contrario y acogerse, o no, a la dispensa, a voluntad de la persona concernida, permitiría aceptar

sucesivamente y de forma indefinida la posibilidad de que una misma persona, pudiera tener uno u otro status, a expensas de su voluntad, lo que en modo alguno puede ser admisible. Esta Sala lo ha considerado así en diversas ocasiones y resulta de la aplicación del principio de los actos propios, como veremos más adelante. Y es más: no pueden convertirse de facto a este tipo de delitos como si fueran susceptibles de persecución a instancia de parte, cuando estamos en presencia de delitos públicos perseguibles de oficio.

En sexto lugar, porque al tratarse de una excepción, debe ser interpretada restrictivamente, y por ello únicamente aceptable en los casos que fundamentan tal dispensa.

En definitiva, una adecuada protección de la víctima justifica la decisión adoptada, en tanto que la dispensa tiene su fundamento en la resolución del conflicto por parte del testigo pariente. Una vez que este testigo ha resuelto tal conflicto, primero denunciando y después constituyéndose en acusación particular, ha mostrado sobradamente su renuncia a la dispensa que le ofrece la ley. Si después deja de ostentar tal posición procesal no debe recobrar un derecho al que ha renunciado, porque tal mecanismo carece de cualquier fundamento, y lo único que alimenta es su coacción, como desgraciadamente sucede en la realidad, siendo este un hecho de general conocimiento. Tampoco es posible convertir delitos de naturaleza pública en delitos estrictamente privados, no siendo este ni el fundamento ni la finalidad de la dispensa que se regula en el art. 416 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que de aquel modo los desnaturaliza. Como dice el Tribunal Constitucional no debemos interpretar este precepto con formalismos «desproporcionados», como así lo declaró dicho Alto Tribunal en el caso al que anteriormente nos hemos referido.

De todo ello resulta que la razón de esta interpretación va dirigida a amparar la resolución del conflicto por la víctima y después contribuir a su protección.

– *STS 412/2020 de 20 de julio de 2020*. Sentencia dictada en apelación por Audiencia Provincial que conforma condena por los delitos de abuso informático del art. 197.2 y por coacciones graves del art. 172.1 CP, en concurso ideal. Narran los hechos probados que tras la ruptura de la relación matrimonial el acusado, con la intención de estar al cabo de la calle de la información almacenada por la mujer en su terminal de telefonía móvil, para ejercer sobre ella un cierto mecanismo de control, como quiera dicho teléfono, de la marca iPhone, estaba vinculado a una ID, asociada a un correo electrónico cuyo único administrador era el mismo, lo que le permitía conocer las claves de acceso a sus servicios, accedió, hasta el punto de llegar a descargarse

para su propio uso alguna foto almacenada por la víctima en su terminal, que llegó a exhibir a terceras personas; y, después con la finalidad de impedir que la misma pudiese disponer de esos datos, formatear, borrarla, toda la información contenida en dicho teléfono.

El recurso esencialmente se basa en que, conforme indican numerosas sentencias de esta Sala, el art. 197.2 CP exige que el fichero al que se accede esté fuera de la esfera de custodia de su titular y se refiera a una generalidad de personas; lo que no es predicable del móvil; y en relación a su subsunción en el art. 197.1, no sería posible, afirma, por su heterogeneidad.

El motivo se desestima, pues:

– Los comportamientos tipificados en el primer apartado del art. 197 CP, frente a los tipificados en el apartado segundo, aunque diferenciados, no siempre son estancos; de modo que mantienen una zona de confluencia, especialmente en relación con las conductas de apoderamiento documental y apoderamiento de datos e incluso con el mero acceso, dadas las formas asimiladas de apoderamiento espiritualizadas, consistentes en la captación intelectual del contenido; donde pueden concretarse supuestos susceptibles de tipificarse por ambos párrafos, en obvio concurso de normas; si bien, al tutelarse en ambos casos diversas modalidades del mismo bien jurídico y resultar condenados con la misma pena, en estos supuestos deviene irrelevante la calificación por el primero o por el segundo de los apartados del art. 197 CP.

– Desde el punto de vista de la privacidad, al margen de las obligaciones requeridas o no por la normativa administrativa de protección de datos, es obvio que el abuso o acceso in consentido por otro sujeto, a los datos personales propios o de terceros reservados, que de diverso modo trate esa persona, es susceptible de tipificarse en el art. 197.2 CP; normalmente, el contenido general reservado en ese ámbito, como en particular de los ficheros y de los mensajes electrónicos personales, suele ser de mayor intensidad que el meramente comercial; pues con frecuencia corresponde a un ámbito íntimo que se desea excluido a terceros.

– El art. 197.2 CP, no tiene por objeto sancionar el deber de sigilo del responsable –en sentido amplio– del tratamiento de datos, sino de la autodeterminación informativa del titular de los datos, que igualmente resulta vulnerada, si es una persona ajena al fichero, *extraneus o outsider* el que se apodere, altere o modifique los datos personales; conducta del *extraneus*, que encuentra pleno acomodo típico e igual desvalor cuando recae sobre fichero tutelado por el propio titular de

los datos, que sobre fichero custodiado por tercero, tanto desde la consideración del bien jurídico tutelado, la privacidad del titular de los datos, como de la descripción del comportamiento sancionado en la norma penal.

– *STS 567/2020, de 30 de octubre*. Quebrantamiento de condena. No es necesario un requerimiento con apercibimiento o una especial notificación sobre el momento de la entrada en vigor de las medidas necesarias para la protección de la víctima, por lo que, desde la notificación de las mismas, el afectado está obligado a su cumplimiento.

– *STS 570/2020 de 3 de noviembre de 2020*. Delito contra la fauna, art. 335.1 CP: pese a la literalidad del art. 335 del CP, la Sala entiende que no todo incumplimiento de una prohibición administrativa de caza puede ser calificado como delito. Este precepto no puede ser degradado a la condición de delito puramente formal de desobediencia a la normativa administrativa. Lo prohíbe el principio de intervención mínima, esto es, la necesidad de reservar la respuesta penal para aquellas conductas socialmente más desvaloradas. Pero la claridad de esta idea, que define un punto de partida infranqueable, no impide reconocer que en el abanico de prohibiciones coexisten, junto a incumplimientos formales, insuficientes por sí solos para colmar la antijuridicidad material, otras infracciones que van mucho más allá de una simple vulneración formal. Entre estas últimas debemos incluir la caza de especies no protegidas en tiempo de veda.

En efecto, la fijación de períodos de veda no responde a una distribución puramente convencional y caprichosa del tiempo de caza. Por el contrario, responde a razones de orden biológico para facilitar la reproducción de la especie. La veda está íntimamente conectada con la conservación de las especies y el aprovechamiento sostenible de la caza, preservando los ecosistemas de los que forman parte los animales objeto de estas actividades.

La definición de períodos prohibitivos de carácter cíclico tiene un valor estratégico de primer orden para la protección de la vida animal. Nada de ello, pues, es ajeno a la protección de los recursos naturales renovables. El equilibrio en la conservación de las especies, en definitiva, la biodiversidad y la propia supervivencia de la fauna no pueden considerarse bienes jurídicos de ínfimo valor axiológico.

Cuestión distinta es la irrenunciable necesidad de que los Jueces y Tribunales, en el momento de ponderar el juicio de tipicidad, asuman unos criterios hermenéuticos teleológicamente vinculados al respeto y a la conservación de la biodiversidad, impidiendo así que infracciones formales con encaje en la micro literalidad del art. 335

conviertan en delito lo que puede ser adecuadamente tratado en el ámbito de la sanción administrativa. Son muchas las prohibiciones expresas impuestas por las normas específicas sobre caza. Algunas de ellas relacionadas con las licencias o habilitaciones personales de los cazadores, otras con los límites geográficos naturales que separan el territorio de cada comunidad autónoma o con el número o el peso de ejemplares capturados. Para que una infracción de esta naturaleza sea susceptible de respuesta penal será indispensable exigir un plus de ofensividad, un mayor desvalor material del resultado. Sólo las conductas que vulneren o pongan en peligro el bien jurídico biodiversidad, son merecedoras de sanción penal.

Se desestima el recurso y se confirma la condena impuesta en la instancia al recurrente, que fue sorprendido cuando había cazado 1 muflón y 4 ciervos en tiempo de veda.

– *STS 573/2020 de 4 de noviembre de 2020*. Antecedentes: Un ciudadano colombiano se identifica ante «Mossos» con un permiso de conducir internacional (con su foto y sus datos biográficos), que resulta ser falso. El JP le condena por un delito de falsedad en documento oficial del art. 392.1 en relación con el 390.1.1.º y 2.º CP. Recurrida la condena en apelación, la AP, añade a los hechos probados un párrafo: se desconoce si dicho permiso de conducir se falsificó en el extranjero o en España; y absuelve, por entender falta de jurisdicción; argumenta que no es de aplicación el art. 23.3 f) LOPJ, porque el carnet de conducir, aunque contiene datos de identidad, su objeto no es la identificación y por tanto no afecta a los intereses del Estado español. Recurre en casación el MF, que afirma la existencia de interés casacional por contradecir múltiples resoluciones tanto de la Sala Segunda como de otras AAPP.

El recurso se estima pues:

i) El permiso de conducir es un documento oficial que habilita para el ejercicio de la conducción de vehículos de motor con la consiguiente incidencia de su falsificación en la seguridad viaria; pero también posibilita, al margen de su concreta eficacia en diversos ámbitos administrativos, la identificación de su titular.

ii) De modo pacífico, ha sido constantemente considerado por la jurisprudencia, incluso con anterioridad a la vigencia del actual Código penal, además de documento oficial, documento de identidad.

iii) Entre sus diversas modalidades se encuentran los expedidos por las autoridades extranjeras o los delegados de estas, que por convenio internacional ya sea multilateral o bilateral, son reconocidos por nuestro ordenamiento.

iv) En orden a la competencia para su enjuiciamiento por los tribunales españoles, es indiferente que la falsificación se hubiese efectuado dentro o fuera de España. La línea jurisprudencial en contrario, consecuente al Acuerdo de Pleno no jurisdiccional de 27 de marzo de 1998, hace tiempo que fue definitivamente abandonada.

v) La atribución jurisdiccional consecuencia del art. 23.3.f) se justifica en la actualidad, fundamentalmente, en los intereses estatales derivados de las exigencias del art. 6 del Convenio Schengen y, en cualquier caso, derivado de la realidad social y sus múltiples connotaciones internacionales, no le puede ser indiferente a ningún país la identificación de personas provistas de documentos identificativos falsos, pues ello afecta a las políticas de visados, inmigración, o de seguridad. También desde la estricta consideración de la seguridad vial, afecta directamente a los intereses estatales españoles.

vi) El art. 23.3.f) señala que conocerá la jurisdicción española de los hechos cometidos fuera del territorio nacional que sean susceptibles de tipificarse, según la ley penal española en concreta referencia a las falsificaciones que perjudiquen directamente al crédito o intereses del Estado, e introducción o expedición de lo falsificado; por tanto, cuando el documento que tales intereses afecta, es utilizado en España por quien ha participado en su falsificación, se cumplimenta generalmente el nexo de atribución sea cual fuere el lugar de falsificación, pues conlleva cuando menos que ha sido «introducido» bajo su dominio funcional.

– *STS 577/2020, de 4 de noviembre de 2020.* Falsedad en documento oficial. Tarjeta de estacionamiento limitado. La confección íntegra de un documento valiéndose de una fotocopia, simulando el original, integra la conducta prevista en el art. 390.1. 2.º del Código Penal.

– *STS 586/2020 de 5 de noviembre de 2020.* La prescripción de la deuda tributaria conforme a los art. 66 de la Ley General Tributaria impide la actuación de la administración en liquidación de impuestos. Los actos de investigación han de ajustarse en la previsión de los arts. 66 bis y 115 de la LGT. En su consecuencia, las actuaciones realizadas fuera del ámbito de actuación legal deben ser apartadas del proceso penal.

– *STS 607/2020 de 13 de noviembre de 2020.* Ejecución de responsabilidad civil. En la ejecución de los pronunciamientos civiles no es aplicable ni la prescripción del artículo 1971 CC, ni la caducidad del artículo 518 de la LEC, ni la caducidad de la instancia (artículo 239

LEC). La ejecución sólo puede terminar con la satisfacción completa al acreedor, conforme a lo previsto en el artículo 570 de la LEC.

1.3 Sección de lo Contencioso-Administrativo

1.3.1 ACTIVIDAD DE LA SECCIÓN

La Sección de lo Contencioso-Administrativo de la Fiscalía del Tribunal Supremo emitió a lo largo del ejercicio de 2020 el siguiente número de dictámenes, clasificados por su naturaleza:

1. Recursos de casación	143
1.1 Derechos fundamentales.....	119
1.1.1 Personaciones.....	60
1.1.2 Admisión-Inadmisión.....	40
1.1.3 Oposición.....	8
1.1.4 Asistencia a vista	–
1.1.5 Interposición	–
1.1.6 Otros.....	11
1.2 Procedimiento Ordinario.....	16
1.2.1 Personación	3
1.2.2 Admisión-Inadmisión.....	3
1.2.3 Oposición.....	4
1.2.4 Alegaciones	1
1.2.5 Queja	1
1.2.6 Otros.....	4
1.3 Tribunal de Cuentas	8
1.3.1 Personación	1
1.3.2 Admisión-Inadmisión.....	5
1.3.3 Otros.....	2
2. Recurso contencioso-administrativo.....	152
2.1 Derechos fundamentales.....	84
2.1.1 Alegaciones	43
2.1.2 Conclusiones	7
2.1.3 Otros.....	34
2.2 Procedimiento ordinario.....	68
2.2.1 Personación	5

2.2.2 Alegaciones	26
2.2.3 Conclusiones	17
2.2.4 Otros.....	20
3. Cuestión de inconstitucionalidad	16
4. Cuestiones prejudiciales TJUE	–
5. Nulidad de actuaciones.....	8
6. Jurisdicción y Competencia	47
6.1 Dictamen exposición razonada.....	21
6.2 Conflicto de competencia	10
6.3 Cuestión de competencia	15
6.4 Conflictos de Jurisdicción.....	1
7. Asistencia jurídica gratuita	15
8. Recusaciones.....	2
9. Errores judiciales	21
9.1 Alegaciones	18
9.2 Otros	3
10. Recursos de revisión	22
10.1 Dictámenes	19
10.2 Otros	3
11. Diligencias preprocesales	–
12. Varios.....	25
<hr/>	
– Totales	451
– Proc. Derechos fundamentales.....	203
– Resto de intervenciones en procesos judiciales	223
– Diligencias preprocesales.....	–
– Varios	25

Aunque en apariencia la variación estadística respecto de ejercicios anteriores parece contenerse dentro de un margen razonable, resulta extremadamente difícil valorar las cifras que se acaban de detallar. La irrupción de la pandemia por Covid-19 cuando aún no había concluido el primer trimestre de 2020 determinó un absoluto cambio de paradigma de consecuencias entonces –y aun hoy– incalculables.

Ese impacto se manifiesta en la forma y en el contenido.

En el primer aspecto, la decisión de incorporar a la presente edición un apartado temático dedicado a la incidencia de la pandemia en

cada ámbito de especialidad del Ministerio Fiscal alterará la tradición expositiva de este capítulo dedicado a la Sección de lo Contencioso-Administrativo de la Fiscalía del Tribunal Supremo, puesto que, por razones sistemáticas y de análisis de conjunto, su actividad en esa materia se examinará en dicho apartado.

En el aspecto de fondo, la acción del virus no solo ha afectado a la salud de las personas o al sistema sanitario, sino también al funcionamiento de la mayoría de actividades públicas y privadas, y particularmente, de modo muy acusado, de la Justicia. Y aún más específicamente, en diversos frentes, a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Esta afirmación tiene un reflejo profundo en la estadística de esta Sección, aunque sea necesario acercarse al foco al trasfondo cualitativo de los números para entender la magnitud del fenómeno.

En efecto, una aproximación diacrónica al volumen de actividad de los últimos años (tomando como referente inicial 2015, momento de la importantísima reforma de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), presenta una leve recuperación al alza de los números totales, que con un leve repunte en 2018 venían descendiendo progresivamente en los últimos años.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Total	644	495	461	479	406	451
Derechos fundamentales	139	145	199	220	189	203
Resto proced. Judiciales.	500	348	252	247	198	223
Diligencias preprocesales.	5	2	4	1	2	–
Varios	–	–	6	11	17	25

Ahora bien, ese incremento global en torno al 11 %, que en condiciones normales podría estimarse como el mero reflejo de un movimiento vegetativo de la actividad procesal, se descompone en datos incuestionablemente vinculados al fenómeno de la pandemia.

El primero y más destacable de esos datos presenta una dimensión cualitativa muy relevante. Ya en la memoria del año pasado se advertía de una tendencia que algún sector doctrinal identifica como motivo de preocupación, y que, al menos en cuanto concierne a los procedimientos tramitados por la Sala Tercera del Tribunal Supremo en los que interviene el Ministerio Fiscal, se ha consumado este año con un dato incontestable: es significativamente mayor el número de intervenciones de la Fiscalía en recursos contencioso-administrativos para cuyo enjuiciamiento es competente el TS en primera y única instancia (152 en total, frente a 113 el año pasado) que en los recursos de casación

(143), que experimentan además un sensible retroceso respecto de la cifra de 150 registrada en el ejercicio anterior.

La razón incuestionable de ese incremento de más del 34,5 % de las intervenciones en los *recursos directos*, pero sobre todo del espectacular aumento de los dictámenes emitidos en los procedimientos especiales para la protección de los derechos fundamentales (que pasan de 59 en 2019 a 84 en 2020, es decir, un 42 %) es el aluvión de impugnaciones –exactamente 28– dirigidas, especialmente por particulares, como se dirá en la parte dedicada al análisis cualitativo de la gestión judicial de la pandemia, contra las sucesivas normas dictadas por el Gobierno para su contención.

Esa mayor proyección del Tribunal –hay que insistir, en relación con procedimientos en que interviene el Fiscal– hacia sus competencias de primera instancia coexiste, además, con la marcada tendencia a la baja en el número de casaciones que, como ya se ha explicado en ediciones anteriores, es sin duda consecuencia (buscada y lograda) del nuevo modelo casacional de la Ley Orgánica 7/2015. Y a ambas circunstancias se suma un progresivo y sostenido retroceso del procedimiento especial de derechos fundamentales, mientras que se mantienen sustancialmente estables las cifras de actuación de la Fiscalía en los recursos de casación ordinarios.

En este punto hay que aclarar que, frente a lo sucedido con los recursos directos, la situación de pandemia no ha incidido de manera relevante en las cifras del recurso de casación por dos motivos: porque la concentración de competencias para la gestión del estado de alarma –o, mejor dicho, de los estados de alarma– en el Gobierno de la Nación ha desviado de modo muy importante, como se acaba de explicar, la competencia judicial de primera instancia hacia el propio Tribunal Supremo, de manera que en ese ámbito concreto no se ha producido un incremento sensible de los pronunciamientos de instancias inferiores susceptibles de casación, y porque, en aquellos casos en que la litigiosidad vinculada a la pandemia sí se ha mantenido dentro de la competencia de los Tribunales Superiores, la Audiencia Nacional o los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, no ha transcurrido el tiempo suficiente para que el posible incremento de su actividad dimanante de las actuaciones administrativas vinculadas a la lucha contra la Covid-19 alcance con pleno reflejo estadístico la fase casacional. Sobre todo, en relación con todos aquellos asuntos que no se tramiten por la vía especial de la protección de los derechos fundamentales (art. 114 y ss. LJCA), puesto que como es sabido las Disposiciones adicionales segunda y tercera del RD 463/2020, de 14 de marzo, de declaración del estado de alarma, suspendieron durante toda la dura-

ción de dicho estado excepcional los plazos procesales y administrativos, excepción hecha de los mencionados procesos de derechos fundamentales, lo que inexorablemente ha tenido que incidir en la cadencia de las impugnaciones «ordinarias» dirigidas contra las actuaciones de las Administraciones públicas.

Quizá esta misma razón sirva para entender, a falta de otros motivos aparentes, el notabilísimo descenso a la mitad en el número de procedimientos de revisión de sentencia firme, que pasan de 41 en 2019 a 22 en el ejercicio aquí reseñado. Aunque no cabe perder la esperanza de que ese descenso pudiera tener que ver con una disminución de la viciada tendencia a hacer uso de este tipo de procedimiento, igual que del error judicial (que sin embargo se mantiene en cifras similares) para articular una especie de tercera o cuarta instancia que lógicamente se frustra en la totalidad de los casos por absoluta falta de encaje de los motivos de revisión aducidos en la naturaleza y función de este tipo de procedimientos.

Especial interés sigue presentando, sin embargo, un crecimiento lento pero sostenido de los recursos de casación contra sentencias del Tribunal de Cuentas: 4 en 2016, 6 en 2017 y 2018, 7 en 2019 y 8 en 2020, cifras nada desdeñables dado el volumen global de la actividad jurisdiccional de dicho órgano. La importancia de alguno de los asuntos *de interés casacional objetivo* tratados en esos recursos, que se detallará en el apartado dedicado al análisis cualitativo del ejercicio, pone de manifiesto una revitalización imprescindible, en sede judicial, de la función constitucional del *supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica de Estado, así como del sector público* (art. 136.1 CE), a la que es justo dejar constancia aquí que está contribuyendo de manera decisiva, como evidencia su actuación procesal en permanente coordinación con esta Sección, la Fiscalía del Tribunal de Cuentas.

1.3.3 PROCEDIMIENTOS DE PROTECCIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES

1.3.3.1 *Valoración general*

Como ya se ha dicho al examinar los resultados estadísticos del ejercicio, la actividad de la Sección en el ámbito de la tutela de los derechos fundamentales ha venido netamente marcada este año por la problemática derivada de la gestión normativa y judicial de la pandemia por Covid-19, y más concretamente por las impugnaciones de las normas vinculadas con la declaración y prórroga del estado de alarma, por lo que su análisis, en evitación de reiteraciones o referencias cru-

zadas, se aborda en el apartado temático de tratamiento obligatorio dedicado a la materia.

Más allá de esa apreciación coyuntural, resultaría inútilmente cansino reproducir un año más el lamento por la manifiesta falta de acierto legislativo en el desarrollo y aprovechamiento del potencial que supone –y que exige la Constitución, además– la tarea del Fiscal en defensa de la legalidad y de los derechos de los ciudadanos. La defectiva regulación de la presencia del Ministerio Público en los procesos contencioso-administrativos, a duras penas paliada en ciertos casos por la generosidad interpretativa de los tribunales, y en particular de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, arroja una imagen ciertamente decepcionante sobre la percepción que tiene el Legislador –y transmite a los ciudadanos– acerca de las enormes posibilidades que en realidad ofrece la acción de la Fiscalía en la tarea de definición, defensa y promoción de los derechos fundamentales, pero también de otros derechos y principios vinculados al interés general de una sociedad democrática dinámica y generadora de permanentes controversias sobre el alcance y disfrute de las libertades. El pobre cauce burocrático asignado a esta memoria anual como vía de propuesta de reformas legislativas (art. 181.3 LOPJ) necesitaría ser completado y superado por una tarea previa de autodescubrimiento, dentro de la propia carrera fiscal, que desafortunadamente tampoco resulta fácil en un contexto de cierta inercia corporativa y funcional, que se refleja en los más diversos aspectos del funcionamiento de la institución, y sobre todo, por su trascendencia capital a estos efectos, en la formación inicial y continuada de los fiscales.

La sensibilización, como se dice ahora, empezando por el interior y luego hacia la opinión pública, acerca del papel que puede desempeñar la Fiscalía –se pondrá algún ejemplo precisamente al tratar de la gestión de la pandemia– en el terreno de la defensa de los derechos de todos, pero sobre todo de los que tienen más difícil defenderse, es una asignatura pendiente, cuando no claramente suspendida, cuya revisión no podrá dejarse de lado si de verdad se pretende acabar de configurar de una vez el Ministerio Fiscal de la democracia, en el contexto de un reto descomunal como es la radical transformación de esta institución que va a exigir la revisión del modelo procesal penal.

1.3.3.2 *Asuntos más relevantes*

Aplazado como se ha dicho el tratamiento de los asuntos de la Covid-19 a su apartado específico, se recogerán aquí algunas referencias significativas, por su interés social o jurídico, a otros asuntos

abordados por la Sección en el marco del procedimiento especial para la protección de los derechos fundamentales a lo largo de año 2020.

Por dar continuidad a la memoria del año pasado, en un primer inciso cabe dejar constancia de que este ejercicio se ha caracterizado por la sucesión de sentencias que, de conformidad con la tesis de la Fiscalía, han ido desestimando la batería de pretensiones formuladas por algunos de los protagonistas del procés independentista catalán frente a una serie de decisiones de la Junta Electoral Central que afectaban a sus intereses.

Por un lado, algunos de los miembros del gobierno autonómico destituido en aplicación de las medidas aprobadas en su momento por el Senado al amparo del artículo 155 de la Constitución, posteriormente huidos de la Justicia tras ser encausados en el proceso penal incoado (y concluido para otros procesados con sentencia condenatoria) por la Sala Segunda del Tribunal Supremo, abrieron un amplio frente judicial contra la interpretación efectuada por la Junta Electoral Central respecto del proceso de elección y acceso al cargo de diputados del Parlamento Europeo, al que habían optado resultando efectivamente elegidos. La interpretación del artículo 224 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral General y concordantes, que regulan el procedimiento y establecen los requisitos para el escrutinio de los votos, la proclamación de electos, la jura o promesa de lealtad constitucional (siendo este un punto especialmente controvertido) y la comunicación de los resultados al *Europarlamento*, fueron objeto de una serie de prolijos y reiterados recursos que, tras numerosas incidencias procesales de toda índole (quejas de falta de imparcialidad del Tribunal por razones sustancialmente políticas y en general expresadas al margen de cualquier ortodoxia procesal, reiteración de pretensiones de medidas cautelares, incidentes de nulidad, etc.), acabaron –como queda dicho– siendo rechazados uno tras otro. Se pueden citar las SSTS de 25 de mayo de 2020, rec. 243/2019; dos de 10 de junio de 2020, recc. 271/2019 y 278/2019; 23 de noviembre de 2020, rec. 51/2020; y, ya en el ejercicio siguiente, 17 de marzo de 2021, rec. 436/2019. En algunos de estos asuntos la Fiscalía mantuvo una postura favorable al planteamiento de una cuestión prejudicial al TJUE a fin de delimitar con exactitud hasta dónde alcanza la competencia de las autoridades españolas para regular y controlar los requisitos y el procedimiento de acceso de los eurodiputados electos a sus escaños. Sin embargo, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo rechazó la necesidad de plantear tal cuestión puesto que, en los casos enjuiciados, las autoridades del Parlamento Europeo ya habían consentido de facto, en virtud de su propia interpretación (que, por cierto, contradie-

cía la de la presidencia anterior) y sin un pronunciamiento judicial –ni en España ni en Luxemburgo– la toma de posesión y el ejercicio de los cargos como diputados de los recurrentes. Aparte de que, como queda dicho, la Sala estimó por sí misma en todos los casos que las normas de la LOREG eran perfectamente aplicables sin infracción alguna del Derecho Europeo, frente a lo que pretendían dichos recurrentes.

Sin abandonar ese mismo entorno socio-político, y en buena medida argumental, también fue especialmente compleja y polémica la tramitación de los recursos interpuestos por el expresidente de la Generalitat de Cataluña, contra las resoluciones de la Junta Electoral Central que, primero, lo habían sancionado por colocar y mantener una serie de pancartas de contenido y significación política partidista en edificios públicos (en particular, en el palacio de la Generalitat) en período preelectoral –recurso que sería desestimado por STS de 15 de marzo de 2021, rec. 346/2019–, y luego habían dispuesto la retirada de su habilitación como diputado del Parlamento catalán una vez que fue condenado en vía penal como autor de un delito de desobediencia por desatender, precisamente, los requerimientos del órgano electoral para que retirase u ordenase la retirada de esos símbolos. Este último proceso dio lugar a un interesante debate en la pieza de medidas cautelares, en la que esta Fiscalía sostuvo la pretensión de que se suspendiera la eficacia de la decisión de la JEC atendiendo principalmente a la duración temporal del mandato parlamentario, por lo que entendía que la prolongación del proceso podía dar lugar a la ineficacia del recurso, aunque fuera favorable al actor, pero la Sala desestimó dicha tesis (ATS de 23 de enero de 2020, rec. 8/2020) argumentando que esa suspensión determinaría en realidad la inaplicación de la norma esgrimida por la JEC. Dicha norma era el artículo 6 LOREG, y más concretamente la disposición que establece que las causas de inelegibilidad operan como incompatibilidades sobrevenidas, de modo que la causa de inelegibilidad del artículo 6.2 (b) (*Los condenados por sentencia, aunque no sea firme, por delitos de rebelión, de terrorismo, contra la Administración Pública o contra las Instituciones del Estado cuando la misma haya establecido la pena de inhabilitación para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo o la de inhabilitación absoluta o especial o de suspensión para empleo o cargo público en los términos previstos en la legislación penal*), aplicable a quien fuera en su día presidente de la Generalitat, debía determinar, a juicio de la JEC, la pérdida del escaño. Sin embargo, el recurrente entendía que, una vez incorporado efectivamente al Parlamento, solo este era ya competente para apreciar la incompatibilidad de los diputados, no estando prevista

entre las causas de incompatibilidad de estos la condena no firme. A la fecha de redactarse esta memoria no ha recaído sentencia en este procedimiento.

También informó la Fiscalía en este período otros dos recursos interpuestos por la misma persona contra sendas resoluciones sancionadoras de la JEC por infracción del deber de neutralidad que impone el artículo 50 LOREG (recursos 347 y 348/2019), que, igualmente en sintonía con la pretensión del Fiscal, se saldaron con sentencia desestimatoria, ya en 2021 (SSTS de 11 y 16 de marzo, respectivamente).

Precisamente en relación con el derecho administrativo sancionador en el ámbito electoral, y también en el contexto de la política catalana, concretamente de las elecciones al Parlament celebradas en 2017, la Fiscalía del Tribunal Supremo tuvo en este ejercicio de 2020 ocasión de pronunciarse –tras haberlo hecho el año anterior sobre el fondo de la cuestión– acerca del planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad de enorme trascendencia. El asunto se refería a la publicación, en un diario de tirada nacional, de una entrevista y una fotografía que ocupaba toda la portada, realizadas a una de las candidatas, cabeza de lista, justamente en la denominada jornada de reflexión. La JEC sancionó al director de la publicación por infringir el artículo 53 LOREG (*No puede difundirse propaganda electoral ni realizarse acto alguno de campaña electoral una vez que ésta haya legalmente terminado*), y la Sala Tercera del Tribunal Supremo, antes de dictar sentencia, abrió el trámite previsto en el artículo 35 LOTC para que las partes –y el Fiscal– formularan alegaciones acerca del planteamiento ante el TC de la posible de inconstitucionalidad del artículo 153.1 de la misma Ley electoral, que dice: *1. Toda infracción de las normas obligatorias establecidas en la presente Ley que no constituya delito será sancionada por la Junta Electoral competente. La multa será de 300 a 3.000 euros si se trata de autoridades o funcionarios y de 100 a 1.000 si se realiza por particulares.*

La Sala dudaba de que esa norma cumpliera los estándares de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y legalidad sancionadora (25.2), por falta taxatividad tanto en la determinación de las conductas sancionables como de sus autores (aspecto que además afectaba a la constitucionalidad de la Ley de Prensa de 1966, en cuanto al régimen de imputación de responsabilidad a los directores de los medios), como por imprecisión de las sanciones. Por la Fiscalía se interesó la integra desestimación que fue la decisión adoptada por STC 14/2021, de 28 de enero. Es obvia la importancia de la resolución, no solo porque la anulación por inconstitucionalidad del art. 153 LOREG habría supuesto la desaparición súbita de todo el régimen sancionador admi-

nistrativo del sistema electoral, sino que además contiene una explícita homologación constitucional de la citada Ley de 1966, en la materia concernida. Es sin embargo recomendable la lectura de los dos votos particulares que acompañan a la sentencia, especialmente el formulado por el Excmo. Sr. Xiol Rios, que aporta una lectura novedosa del concepto –no denominado así en la ley, subraya– de *jornada de reflexión*. Desestimada la cuestión de inconstitucionalidad, la Sala Tercera del Tribunal Supremo desestimó también el recurso contencioso-administrativo, contra el criterio de la Fiscalía que entendía que no se hallaba suficientemente acreditada la tipicidad de la conducta objeto de sanción.

Finalmente, también en el terreno sancionador, pero no en el marco electoral, destaca la sentencia de 12 de noviembre de 2020 (casación n.º 5247/2018), en la que, a propósito de una multa impuesta por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y de conformidad con la posición del Fiscal, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo reiteró su doctrina fijada en STS de 1 de octubre de 2019 (rec. 5244/2018), que ya fue objeto de comentario en la Memoria del ejercicio anterior, en el sentido de que «la aplicación del artículo 63.2 LDC no se limita necesariamente a la intervención de los representantes legales o de las personas que integran órganos directivos de las personas jurídicas, que sea determinante del acuerdo o decisión anticompetitivo o particularmente relevante, y no excluye otros tipos de intervención de menor entidad de los indicados sujetos activos del tipo infractor, incluidos los modos pasivos de participación, como la asistencia a las reuniones en las que se concluyeron los acuerdos o decisiones infractores sin oponerse expresamente a ellos». La consolidación jurisprudencial de esta doctrina, que engarza con otras resoluciones recientes –*vid.* la memoria correspondiente a 2019– de la Sala Tercera en relación con el régimen sancionador de la Ley de Defensa de la Competencia, resulta muy relevante en términos de seguridad jurídica y tutela de los derechos fundamentales en el procedimiento sancionador, habida cuenta de la relativa imprecisión de algunos de los preceptos de la referida ley en este ámbito, y de la enorme importancia –cualitativa y, frecuentemente, cuantitativa– de las sanciones que impone el mentado órgano regulador.

La última reseña de este apartado concierne también a esa misma función *nomofiláctica* potenciada por la reforma del recurso de casación mediante la Ley Orgánica 7/2015. Un ejemplo del funcionamiento del nuevo sistema puede hallarse en la providencia dictada el 29 de octubre de 2020 en el recurso de casación 2347/2020, en cuya virtud la Sala Tercera acuerda inadmitir a trámite el referido recurso porque «la

cuestión jurídica objeto de controversia ya ha sido resuelta por la Sección Segunda de esta Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en sentencia de 1 de octubre de 2020 (RCA/2966/2019)». Esta sentencia tenía por objeto «1) [...] Determinar el grado de concreción de la información de las solicitudes de autorización de entrada en domicilio –o en la sede social de una empresa– formuladas por la Administración Tributaria, así como el alcance y extensión del control judicial de tales peticiones de autorización, y 2) Precisar los requisitos para que la autorización judicial de entrada y registro en un domicilio constitucionalmente protegido, a efectos tributarios, pueda reputarse necesaria y proporcionada, a la vista de los datos suministrados en su solicitud por la Agencia Tributaria [...]», y efectivamente en ella el TS fija una doctrina, en forma prácticamente de *libro de instrucciones*, acerca de los requisitos y exigencias que han de condicionar en estos casos la autorización judicial prevista el artículo 8.6 LJCA, perfilando –como advierte la propia sentencia– la que ya se había establecido en STS de 10 de octubre de 2019 (casación 28/18/2017). Nuevamente se trata de una cuestión de relevancia jurídica en el plano de las garantías constitucionales, puesto que –como se verá al tratar ampliamente de las medidas sanitarias urgentes adoptadas con ocasión de la pandemia– el artículo 8.6 LJCA, que regula la competencia de los Jueces de lo Contencioso-Administrativo para autorizar este tipo de actuaciones administrativas, resulta manifiestamente insuficiente a la hora de concretar tanto los aspectos sustantivos como los procesales que enmarcan esa intervención judicial, determinada, precisamente, por hallarse en juego los derechos fundamentales de las personas afectadas.

1.3.4 OTROS DICTÁMENES

Más allá de la primordial intervención de la Fiscalía en los procedimientos especiales para la protección de los derechos fundamentales de las personas que regulan los artículos 114 y ss. LJCA, y recordando nuevamente que toda la actividad de esta Sección vinculada con la pandemia de Covid-19 es objeto de tratamiento en el correspondiente apartado especial, cabe reseñar este año las siguientes actuaciones.

a) *Recursos de casación contra sentencias del Tribunal de Cuentas*

El año 2020 dejó un hito sin precedentes en la actividad de Ministerio Fiscal, que consistió en la estimación de dos recursos preparados

por la Fiscalía del Tribunal de Cuentas e interpuestos –en coordinación con ella– por esta Sección de lo Contencioso-Administrativo de la Fiscalía del Tribunal Supremo contra sendas sentencias del Tribunal de Cuentas.

El primer asunto, resuelto por STS de 11 de febrero de 2020 (rec. 170/2020), se refería a la suspensión del proceso a instancia de las partes que contemplan los artículos 19.4 y 179.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Tras haber suspendido la consejera instructora, con arreglo a dichas normas, un procedimiento de reintegro por alcance, y después de haber prorrogado por otro igual el plazo de seis meses establecido en el citado art. 19.4, tras conferir traslado a las partes, decidió no abrir juicio y archivar el procedimiento por no apreciar indicios de responsabilidad contable. El Fiscal y la Administración afectada interpusieron recurso de apelación por entender que la pendencia de un proceso penal en fase de instrucción declarada secreta sobre los mismos hechos, que era el motivo de la suspensión solicitada, resultaba determinante precisamente –en función del conocimiento de lo actuado una vez que se alzara el secreto– para el conocimiento de esos indicios, siendo de aplicación el mencionado artículo 179.2 LEC, según el cual el procedimiento, una vez suspendido conforme al art. 19.4, solo se reanudará *si lo solicita cualquiera de las partes*, sin perjuicio de que *si, transcurrido el plazo por el que se acordó la suspensión, nadie pidiere, en los cinco días siguientes, la reanudación del proceso, el Secretario judicial acordará archivar provisionalmente los autos y permanecerán en tal situación mientras no se solicite la continuación del proceso o se produzca la caducidad de instancia*, lo que no había sucedido en ese caso. Desestimado el recurso por la Sala de Enjuiciamiento, el Fiscal preparó recurso de casación que fue admitido y estimado, como se ha dicho, por el Tribunal Supremo, en términos de plena conformidad con la tesis del Fiscal.

El segundo asunto, que dio lugar a la STS de 10 de noviembre de 2020 (rec. 5332/2018), también estimatoria de la casación interpuesta por la Fiscalía, giraba igualmente en torno a la coexistencia de un proceso penal, en este caso en relación con la aplicación del régimen de prejudicialidad respecto de la prescripción. En síntesis, la cuestión debatida se centraba en determinar si la prescripción de la responsabilidad contable puede operar aun cuando los hechos estén siendo objeto, o puedan serlo, de un proceso penal. La tesis del Tribunal de Cuentas era que, en el marco autónomo de su jurisdicción, debía apreciar la prescripción de la conducta con arreglo a los criterios propios de su normativa, mientras que la Fiscalía sostenía que el apartado cuarto de la disposición adicional tercera de la Ley de Funcionamiento del Tribunal

de Cuentas (*Si los hechos fueren constitutivos de delito, las responsabilidades contables prescribirán de la misma forma y en los mismos plazos que las civiles derivadas de los mismos*) debía primar sobre dichos criterios, prevaleciendo los plazos de prescripción –y, lo que es especialmente importante– el modo de computarlos propios del Derecho Penal. El trasfondo de la discrepancia no era menor, puesto que, de prosperar el criterio del Tribunal de Cuentas, en el caso de los delitos continuados –en los que el *hecho delictivo* no coincide en su delimitación temporal con el *hecho físico*– la mera aplicación cronológica de los plazos de prescripción determinaba la inexistencia de responsabilidad por los hechos producidos en fecha anterior, como había sucedido en el caso de autos. El Tribunal Supremo acogió la tesis de la Fiscalía.

El resultado de estos dos recursos de casación representa, sin duda, un notable refuerzo para la eficacia de la Justicia penal en el terreno de los delitos económicos, y especialmente los relacionados con la corrupción, y acredita el enorme potencial que subyace al carácter interdisciplinar y especializado, pero coordinado en orden a la unidad de actuación, característico del Ministerio Fiscal que describe el artículo 124 de la Constitución.

b) *Formulación alternativa de una cuestión de inconstitucionalidad*

Al margen de la referencia a la cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con la LOREG, que ha sido objeto de tratamiento en el bloque temático dedicado a los procedimientos especiales de derechos fundamentales, resulta llamativa por su planteamiento la cuestión suscitada en el recurso contencioso-administrativo 517/2015, del que conoce la Sala Tercera del Tribunal Supremo en primera y única instancia, cuyo objeto es la impugnación de una norma tributaria de rango reglamentario, concretamente relativa al *canon por utilización de las aguas continentales para la producción de energía eléctrica en las demarcaciones intracomunitarias*, cuya cobertura en otra de rango legal determina, precisamente, la duda de constitucionalidad acerca de esta última. Sin embargo, lo que aquí se quiere destacar de ese procedimiento no es ni su objeto ni el contenido mismo de la cuestión de constitucionalidad, sino el hecho de que esta fuera formulada por la Sala de forma alternativa. En concreto, el Tribunal Supremo expresaba su duda sobre si el tributo al que se refería el recurso es un impuesto o una tasa, y a partir de ahí enunciaba los motivos por los que dudaba de la constitucionalidad de la norma *si es un tributo*, y los motivos, parcialmente distintos, por los que mantenía

esa duda *si es una tasa*. La Fiscalía, sin oponerse al planteamiento de la cuestión, sugirió no obstante al Tribunal que esa duda –obviamente de legalidad ordinaria y competencia del Tribunal Supremo– concierne a la naturaleza jurídica del tributo controvertido debía ser resuelta *antes* de formular la cuestión de inconstitucionalidad, entre otras razones porque el juicio de relevancia que exige el art. 35 LOTC resultaría meramente hipotético –en contra de la doctrina del Tribunal Constitucional– en caso de configurarse en forma de *alternativa*. No consta a la Fiscalía, a la hora de cerrar esta memoria, ulterior actividad procesal en el procedimiento.

c) *Derivación hacia la Jurisdicción Social de la litigiosidad en materia de empleo público*

A partir de la entrada en vigor de la vigente Ley de la Jurisdicción Social se viene observando una notable tendencia del Tribunal Supremo, y en particular su Sala IV y de la especial de conflictos de competencia del art. 42 LOPJ, a desplazar hacia el ámbito jurisdiccional social toda un área de competencia que con anterioridad se ubicaba en el terreno contencioso administrativo, de manera que, salvo el régimen de los funcionarios de carrera propiamente dichos –y aun en este caso hay que excluir la materia de prevención de riesgos laborales, por aplicación del art. 2.e) LRJS– las controversias afectantes a las condiciones de trabajo de los demás empleados públicos, sean interinos o, sobre todo, personal laboral, han ido siendo asumidas progresivamente por la Jurisdicción social. En esa línea, el Auto de la Sala del art. 42 de 12 de febrero de 2020 (conflicto 13/2019) supone un hito más, al revisar la doctrina precedente que distinguía entre las reclamaciones surgidas al hilo del proceso de selección de personal, competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, y las cuestiones derivadas de la dinámica del contrato de trabajo ya celebrado, competencia del orden social. El Auto comentado, en contra del criterio del Ministerio Fiscal (tanto de la Sección de lo Contencioso-Administrativo como de la Sección de lo Social de la Fiscalía del Tribunal Supremo) llega a la conclusión de que «la materia sobre la que se debate es la referida a actos preparatorios o proceso selectivo de personal y encuentra acomodo natural entre los litigios que discurren entre empresarios y trabajadores como consecuencia del contrato de trabajo (art. 2.a. LRJS)». El Alto Tribunal profundiza así en el camino de *laboralización* de las administraciones públicas que viene caracterizando desde hace años (a partir del vigente Estatuto Básico del

Empleado Público de 2015, pero sobre todo de la citada Ley de la Jurisdicción Social) la evolución del régimen jurídico del empleo público en nuestro país.

1.3.5 PRONUNCIAMIENTOS DE LA SALA EN RELACIÓN CON LOS DICTÁMENES DE LA FISCALÍA

Las resoluciones notificadas a la Sección en el año 2020 en asuntos en los que había intervenido el Ministerio Fiscal ascendieron a un total de 262, cifra aún inferior –en un 7,4 %– a la del ejercicio anterior (283), que ya señalábamos como escasa frente a las 346 notificaciones de 2018. Es evidente que la suspensión de plazos procesales acordada durante el primer estado de alarma, a partir de marzo, puede haber incidido de forma notable en ese leve decremento interanual, máxime cuando, como se ha podido comprobar, la especial dedicación del Fiscal al proceso especial de derechos fundamentales, no afectado por dicha suspensión, parece haber dejado de ser una verdad estadística.

De hecho, se reduce también muy sensiblemente la cifra de resoluciones notificadas en ese terreno de los derechos fundamentales (pese a que el volumen de litigiosidad relacionado con la pandemia, fue notable), pasando de 166 en 2019 a 133 en 2020, es decir, casi un 20 %. El resto de actividad procesal relacionada con la intervención de esta Fiscalía generó 129 notificaciones, 65 de ellas de autos, y 47 de sentencias. Es en este punto donde más se hace notar, inequívocamente, la interrupción de la actividad procesal subsiguiente al estado de alarma de marzo, teniendo en cuenta las cifras del año anterior: 283 resoluciones notificadas en total, de las que 89 eran autos y 75 sentencias. Esto significa, respectivamente, una reducción del 27 % y un 37 %, respectivamente.

Sin embargo, los porcentajes de conformidad de esas resoluciones con la posición de la Fiscalía se mantuvieron sustancialmente estables, con un leve descenso: sumando cifras globales, de las 183 resoluciones notificadas, 154 fueron total o parcialmente conformes con las pretensiones del Fiscal (el 84,1 %, frente 86,5 % del año precedente), alzándose este porcentaje de conformidad al 88,7 % (un 4 % menos que en 2019) en el caso de las sentencias.

1.3.6 ACTIVIDADES EN EL ÁMBITO DE LA DELEGACIÓN DE FUNCIONES DEL FISCAL GENERAL DEL ESTADO

Decíamos en la memoria del ejercicio anterior que «en medio de la tarea de redacción de estas páginas, cualquier acepción manejable de lo

ordinario quedó (...) sepultada por la inesperada irrupción de la pandemia de Covid-19 que, a partir del mes de marzo de 2020, determinó un absoluto cambio de paradigma, de consecuencias aún incalculables, en innumerables ámbitos de la vida y, por supuesto, del Derecho.» El valor anticipatorio de esa reflexión se ha materializado, con creces, como es evidente, en todas las actividades del Ministerio Fiscal y, naturalmente, en el funcionamiento de la red de fiscales especialistas en la materia sobre la que se proyecta la delegación para su coordinación, conferida por la Instrucción 11/2005 al Fiscal de Sala Jefe de la Sección de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. De hecho, el evento más relevante para la articulación y cohesión de la especialidad, las Jornadas de Fiscales Especialistas, no se celebró en este ejercicio por entender que su verdadero potencial, más allá del mero intercambio de información que puede operarse sin dificultad por medios que no requieren la presencia física, reside precisamente en la posibilidad de contacto directo, intercomunicación informal y diálogo abierto e ininterrumpido durante uno o dos días y en un mismo entorno físico entre fiscales que cotidianamente se enfrentan a problemas similares con propuestas de solución diversas y en entornos distintos. La imposibilidad de trasladar esa forma de intercambio a un entorno virtual aconsejó un prudente desistimiento de la celebración de las jornadas, con la esperanzada intención de reanudarlas a finales del año 2021, si los planes de vacunación y el grado de incidencia del contagio lo permiten.

La otra consecuencia determinante de la pandemia para este apartado de la memoria es que, precisamente, desplaza su contenido a otro lugar, puesto que la considerable –por lo abundante y por la actualidad y dificultad de los problemas enfrentados– actividad del fiscal delegado se ha volcado de manera prácticamente monotématica sobre el tratamiento jurídico de la multitud de cuestiones planteadas al paso de la normativa de urgencia, la actuación administrativa y la propia *gestión judicial* de la excepcional situación que estamos viviendo. Por ello, una vez más, es en el apartado *temático* correspondiente donde se recogen las numerosas incidencias y actividades desplegadas en ese terreno.

No obstante, al hilo de la especial intensidad de trabajo –y de proyección social del mismo– que ha supuesto la pandemia para la actividad de las secciones de lo Contencioso-Administrativo de las distintas fiscalías, si conviene añadir una reflexión. Pese a la progresiva y consistente integración y capacidad de coordinación desarrollada a lo largo de los últimos años en el seno de esta especialidad, fruto del meritorio esfuerzo, la convicción, las ganas de trabajar y el interés por la materia de los fiscales que se dedican a ella, resulta aún insuficiente en algunos ámbitos de Ministerio Fiscal (paradójicamente, más que en

otras instituciones) el grado de comprensión y valoración de la importancia y, en numerosas ocasiones, la especial dificultad que supone el desempeño de esta tarea.

1.4 Sección de lo Social

1.4.1 ESTADÍSTICA CORRESPONDIENTE AL AÑO 2020

Entradas de asuntos	
Unificación de doctrina	3.760
Casaciones	138
Revisiones	10
Error judicial	7
Asuntos vueltos	231
Art. 42 LOPJ	26
Justicia gratuita	6
Preparados	4
Cuestión de Competencia	1
Impugnación acuerdo Administrativo	4
Total	4.213
Por dictámenes	
Inadmisiones	2.960
Admisiones	24
Improcedentes	300
Procedentes	512
Nulidad.	20
No nulidad	25
Desestimación	158
Estimación	72
Otros.	136
Total	4.207

Comparando la estadística de la Fiscalía de 2020 con la de 2019 se observa que ha disminuido sensiblemente la entrada de asuntos, pasando de 5.184 en 2019 a 4207 en 2020. Esta disminución se debe a que durante los dos meses de confinamiento no se ha registrado ninguna entrada de asuntos, al estar prácticamente paralizadas las tres secretarías del TS.

Esa disminución de entrada de asuntos también la ha sufrido el Tribunal Supremo en lo que respecta a los recursos de casación para la unificación de doctrina, pasando de 4952 asuntos en 2019 a 4360 en 2020, permaneciendo igual el número de recursos de casación ordinaria (de 196 en 2019 a 2000 en 2020).

Pero esta estadística es engañosa, pues no se debe llegar a la conclusión de que ha disminuido el número de recursos frente a las sentencias dictadas en suplicación por los Tribunales Superiores de Justicia, sino que se debe, también a la paralización de dichos tribunales durante esos mismos dos meses, dejando de tramitar los recursos formalizados por las partes, sin que se haya regularizado la tramitación durante el segundo semestre de 2020.

Debe también indicarse, por otra parte, que la Fiscalía del TS ha interpuesto en 2020 dos recursos de casación para la unificación de doctrina al amparo del art. 219.3 LRJS.

El primero tiene como objeto determinar si resultan incluidas las fundaciones privadas pertenecientes al sector público de la Comunidad Autónoma de Cantabria en el ámbito de aplicación del convenio colectivo del personal laboral del Gobierno de Cantabria.

El segundo se interpuso para que el Tribunal Supremo resolviera qué tipo de cotizaciones deben tenerse en consideración para el cálculo de la base reguladora de la pensión de jubilación de los trabajadores agrarios por cuenta ajena en los periodos anteriores al 1-1-2009.

1.4.2 COORDINACIÓN CON FISCALÍA ESPECIALISTAS ANTE LA JURISDICCIÓN SOCIAL

Aunque estaba programada la celebración de las Jornadas de Especialistas en Madrid, no se pudieron llevar a cabo por la declaración del estado de alarma, de forma que la única relación entre la Fiscalía del Tribunal Supremo y los fiscales especialistas ha sido a través de la remisión, como en años anteriores, de las sentencias dictadas por la Sala IV del Tribunal Supremo y los autos dictados por las Salas especiales del art. 38 y del art. 42 LOPJ que pudieran resultar de interés para los mismos.

1.4.3 SENTENCIAS DE ESPECIAL TRASCENDENCIA

Sin duda alguna la sentencia que tendrá la mayor trascendencia social y económica ha sido la dictada por el Pleno el 25.9.2020 en RUD 4746/19, que declaró la naturaleza laboral del trabajador autó-

nomo dependiente (TRADE) contratado por GLOVO por entender que, dados los hechos declarados probados, concurrían las notas definitivas de la relación laboral: prestación de servicios voluntaria, retribuida, ajena y dependiente. El trabajador demandante había suscrito un contrato de prestación de servicios profesionales para la realización de recados, pedidos o micro tareas, es decir como repartidor a domicilio (los denominados *ryders*).

La sentencia hace un especial hincapié en fundamentar la nota de dependencia, para lo cual razona que el demandante no llevaba a cabo su actividad con sus criterios organizativos, sino con sujeción estricta a los establecidos por GLOVO, no disponiendo de la infraestructura productiva y material propios, contando exclusivamente con una moto y un móvil, siendo la infraestructura esencial para el ejercicio de esta actividad el programa informático desarrollado por GLOVO que pone en contacto a los comercios con los clientes finales.

Otras sentencias que merecen ser destacadas son:

1. La dictada el 29.12.2002 en RC 240/2018 en Pleno, que modifica su doctrina sobre la limitación temporal de los contratos de trabajo en atención a los contratos mercantiles de las empresas, abandonando así la vieja jurisprudencia que había venido admitiendo que el contrato por obra o servicio determinado pudiera ajustar su duración al de la contrata, aunque esta se prorrogara en el tiempo.

Añade la sentencia, y esto también resulta una importante novedad de enorme importancia para el futuro sobre la contratación temporal, que quienes ofrecen servicios a terceros (empresas multiservicios) desarrollan su actividad esencial a través de la contratación de éstos y, por tanto, resulta ilógico sostener que el grueso de aquella actividad tiene el carácter excepcional al que el contrato por obra o servicio debe atender.

2. Las dictadas el 18.6.2020 en Pleno en RUDS 2005 y 2811/2018, que, aclarando doctrina anterior que podía resultar contradictoria, establece que los trabajadores con contratación temporal calificada como fraudulenta en sociedades mercantiles estatales, deben ser declarados personal laboral indefinido fijo y no fijos de plantilla, al igual que las Administraciones Públicas, ampliándose así la aplicación de los principios de igualdad, mérito y capacidad a las entidades del sector público estatal, de forma que los contratados irregularmente tendrán la consideración de contratados por tiempo indefinido hasta que se proceda a la cobertura de la plaza conforme a dichos principios, doctrina que también resultaría aplicable a las entidades del sector público autonómico y local.

Por último, debe reseñarse que se ha dictado sentencia el 24.1.2020, resolviendo el recurso de casación para la unificación de doctrina

interpuesto por el Fiscal en interpretación de lo previsto en la DF 2.^a del RDL 17/2014 de 26.12, sobre los trabajos de colaboración social, de forma tal que declara la sentencia que tales contratos no quedan sujetos al requisito de que la actividad objeto del contrato tenga naturaleza temporal, cuando han sido celebrados con anterioridad al 27.12.2013.

1.5 **Fiscalía Togada de lo Militar**

La memoria de la Fiscalía Togada correspondiente al ejercicio anual de 2020 se redacta en cumplimiento de lo que se previene en el artículo 9 de la Ley 50/1981, de 30 diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (en adelante EOMF), así como en el artículo 95, apartado 6.º, de la Ley Orgánica 4/1987, de 15 de julio, de Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar (en adelante LOCOJM), que prevé igualmente la elaboración de un «Informe General» para su elevación al Fiscal General del Estado y posteriormente al Ministro de Defensa.

Como cada año, el contenido y formato de la memoria procura además dar cumplimiento a las previsiones de la Instrucción 1/2014, de 21 de enero, dada por la Fiscalía General del Estado y a su complementario oficio de fecha 18 de diciembre de 2020, con las necesarias acomodaciones al ámbito, estructura y especialidades de esta Fiscalía, así como de las que de ella dependen, esto es, de las Fiscalías Jurídico-Militares tanto la del Tribunal Militar Central (TMC en lo sucesivo) como las de cada una de los cinco Tribunales Militares Territoriales (en adelante TMT's).

1.5.1 BREVE REFERENCIA A CIERTOS ASPECTOS ORGANIZATIVOS

En fecha 15 de enero de 2020 se produjo en la Fiscalía Togada la baja del Fiscal Togado, General Consejero Togado, Excmo. Sr. D. Fernando Marín Castán, con motivo de su incorporación al Tribunal Supremo como Magistrado de la Sala Quinta de lo Militar, vacante que fue ocupada en fecha 12 de marzo de 2020 por el General Consejero Togado, D. Juan Antonio Pozo Vilches, en virtud del nombramiento llevado a cabo por Real Decreto 460/2020, de 10 de marzo.

Por otra parte, el Fiscal de Sala, Excmo. Sr. D. Mariano Fernández Bermejo causó baja en fecha 10 de febrero de 2020 por jubilación, ocupando su plaza la Fiscal de Sala, Excma. Sra. Dña. Esmeralda

Rasillo López, en virtud del nombramiento acordado por Real Decreto 977/2020, de 10 de noviembre.

1.5.2 ACTIVIDAD DE LA FISCALÍA TOGADA

En total durante el año 2020 han tenido entrada en esta Fiscalía Togada 1.412 asuntos, procedentes de la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo, de órganos administrativos o directamente de los ciudadanos, evacuándose en cada caso el trámite oportuno.

Los escritos e informes despachados por la Fiscalía Togada pueden clasificarse del siguiente modo:

1.5.2.1 *Asuntos ante la Sala Quinta del Tribunal Supremo*

1.5.2.1.1 Orden Penal

Orden penal	61
– Informes emitidos en recursos de casación	55
– Informes emitidos en incidentes de nulidad, competencia y entidad penal causas aforados.	6

1.5.2.1.2 Orden Contencioso-Disciplinario Militar

Orden contencioso-disciplinario militar	20
– Informes emitidos en recursos de casación	10
– Informes emitidos sobre cuestión de competencia, nulidad de actuaciones y aclaración de Sentencia.	10

1.5.2.2 *Asuntos ante otras Salas del Tribunal Supremo*

Sala Especial (Art. 39 LOPJ) de Conflictos de Jurisdicción

Informes emitidos 2

1.5.2.3 *Relaciones con las Fiscalías del Tribunal Militar Central, Tribunales Territoriales, otros organismos e información al ciudadano*

Informes, comunicaciones, consultas, y otros escritos	627
-----------------------------------------------------------------	-----

1.5.2.4 Recursos Fiscalía del Tribunal de Cuentas de casación interpuestos ante la Sala Quinta

1.5.2.4.1 Orden Penal

Orden Penal	24
Preparados por el Fiscal	1
Preparados por el Fiscal y la Defensa	0
Preparados por el Fiscal y Acusación Particular	0
Preparados por la Acusación Particular	4
Preparados por la Defensa	19

1.5.2.4.1.1 Recursos de casación desglosados por delitos (*)

(*) Algunos recursos pueden referirse a varios delitos o ser interpuestos por varios recurrentes.

Art.	Código Penal Militar 1985	N.º
119	Abandono de destino o residencia	1
	Total	1

Art.	Código Penal Militar 2015	N.º
42-43	Insulto a superior	5
45-48	Abuso de autoridad	9
49-50	Delitos relativos al ejercicio de los derechos fundamentales y de las libertades públicas por los militares.	3
55	Deslealtad.	1
56	Abandono de destino o residencia	1
59	Inutilización voluntaria y simulación para eximirse del servicio	1
65	Extralimitaciones en el ejercicio del mando	2
70	Embriaguez e intoxicación por drogas tóxicas en acto de servicio	1
75-77	Delitos contra la eficacia del servicio	3
81-85	Delitos contra el patrimonio en el ámbito militar	2
	Total	28

1.5.2.4.1.2 Principales delitos que son objeto de recurso de casación

Los delitos contra la disciplina (en especial el abuso de autoridad y el insulto a superior) son los que con más frecuencia se han llevado a debate casacional, lo que confirma la tendencia apreciada en los últimos años. Destacan así los 9 recursos en procedimientos seguidos por

delito de abuso de autoridad (maltrato de obra, trato degradante, abusos y acoso sexuales), seguidos por los 5 recursos en procedimientos por delitos de insulto a superior (maltrato de obra, coacciones, amenazas o injurias a superior). Resulta llamativa, como ya se anunció en la anterior memoria, la muy escasa utilización de la vía casacional en relación con las condenas por delito de abandono de destino, otrora protagonista principal de la actividad impugnativa en los cuadros estadísticos, en los que sólo se reseñan 2 recursos.

1.5.2.4.1.3 Tiempo medio entre emisión de informe del fiscal y la sentencia

De los recursos informados (oposición y/o adhesión) por la Fiscalía Togada en el año 2020, hay 4 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 3 meses. El período de resolución mínimo constatado es el de 34 días y el máximo de 4 meses y medio aproximadamente (exceptuando aquellos que aún penden de resolución).

1.5.2.4.2 Recursos de Casación en el orden contencioso-disciplinario militar

1.5.2.4.2.1 Preferentes y sumarios

Preferentes y sumarios	6
Preparados por el Fiscal	1
Preparados por la Abogacía del Estado	0
Preparados por el sancionado	4
Informes emitidos sobre cuestión de competencia, nulidad de actuaciones y revisión	1

1.5.2.4.2.2 Ordinarios *

Preparados por el demandante y/o Abogado del Estado	43
---------------------------------------------------------------	----

* Se significa que en los contenciosos disciplinarios ordinarios no se contempla la personación del Fiscal, si bien ha intervenido en algunos para informe de competencia o de prejudicialidad penal.

1.5.2.5 *Recursos contencioso-disciplinarios incoados por la Sala Quinta en primera y única instancia*

Recursos contencioso disciplinarios incoados por la Sala Quinta en primera y única instancia	13
--------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

1.5.2.6 *Asuntos de relevancia o interés doctrinal analizados por la Sala Quinta*

De los asuntos que han sido resueltos por la Sala Quinta merecen ser citados por su relevancia o interés doctrinal, los siguientes:

– Sobre el incumplimiento del art. 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y el art. 2 del Protocolo 7 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, al no haberse implantado la doble instancia en la jurisdicción militar, se han pronunciado las sentencias números 48/2020, de 6 de julio; 50/2020, de 7 de julio; 81/2020, de 26 de noviembre; 84/2020, de 15 de diciembre; y 90/2020, de 16 de diciembre, en las que se expone la doctrina de la Sala acerca del vacío legal existente en el ámbito de la jurisdicción militar en materia de doble instancia. En todas ellas se mantiene que en nuestro sistema procesal se da satisfacción a las exigencias que sobre tal derecho derivan de nuestros compromisos internacionales, y ello se logra a través del recurso de casación articulado en la LECrim, entendido en sentido amplio, como viene haciendo la propia Sala Quinta, al punto de permitir una revisión integral de la sentencia de instancia, no sólo de las cuestiones de derecho, sino también de la prueba practicada, en cuanto a su misma existencia y suficiencia, su obtención y práctica conforme a derecho y su valoración razonable.

– Sobre revisión de sentencias absolutorias en sede casacional, la doctrina de la Sala reitera la dificultad de tornar la absolució en condena en vía casacional, al quedar reducida esta posibilidad estrictamente a los supuestos en que ello es inevitable consecuencia del debate jurídico sobre la correcta subsunción de los hechos, ya inamovibles y vinculantes, en la norma penal aplicable.

Así lo han entendido las SSTs n.º 14/2020, de 13 de febrero, en delito contra el patrimonio militar (sustracción de munición), y n.º 87/2020, de 15 de diciembre, recaída en relación con sendos delitos de trato degradante y extralimitación en el ejercicio del mando, en las que se confirmó la respectiva sentencia absolutoria de instancia. En sentido inverso y con base en la misma doctrina, la STS 59/2020,

de 29 de septiembre, casó una sentencia absolutoria dictada contra un Sargento y una Soldado por sendos delitos de abusos sexuales y dictó nueva sentencia, esta vez de condena, contra ambos acusados.

– Sobre derecho transitorio por la entrada en vigor del Código Penal Militar de 2015. 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 5.^a del Tribunal Supremo ha dictado algunas sentencias en las que analiza comparativamente los códigos penales militares de 1985 (derogado) y 2015 en orden a determinar la norma penal más favorable. De entre ellas destacamos la STS 85/20, de 15 de diciembre, que analiza los artículos 106 del CPM 1985 y 47 y 48 del CPM 2015, ambos relativos al delito de abuso de autoridad, en su modalidad de trato degradante, abuso y acoso sexual a un subordinado, y concluye que el derogado CPM 1985 resulta ser más favorable al reo en relación con estos tipos penales.

1.5.3 PROPUESTAS DE REFORMAS LEGISLATIVAS

En este apartado, nos vemos en la necesidad de reiterar algunas solicitudes de las que ya se dejó constancia en anteriores ejercicios memoriales.

Con la entrada en vigor, de la Ley de Régimen Disciplinario para las Fuerzas Armadas (en adelante LORDFAS), aprobada por la Ley Orgánica 8/2014, de 4 de diciembre, así como del Código Penal Militar aprobado por la Ley Orgánica 14/2015 de 14 de octubre, buena parte de las demandas de reformas precisas en el ámbito de la Jurisdicción Militar, quedaron ya satisfechas, si bien se insiste en aquello que ya se destacó en la memoria del pasado año, acerca de la necesidad de reintroducir en el nuevo CPM el delito de extralimitación dolosa en ejecución de acto de servicio de armas, o fuera de él, con resultado de muerte, lesiones o daños, cuya omisión parece debida a un olvido del legislador.

Quedan pendientes, como también se hacía notar en las memorias de los últimos años, las reformas de tipo orgánico y procesal. Hay que recordar a estos efectos el mandato al Gobierno contenido en la Disposición Adicional Primera de la Ley Orgánica 14/2015, del Código Penal Militar, para que en el plazo de dos años remita al Congreso de los Diputados un proyecto de Ley Orgánica de reforma de la Ley Orgánica 4/1987, de 15 de julio, de la Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar. Esta reforma deberá tener presente dos cuestiones fundamentales: en primer lugar, la implantación de la doble ins-

tancia en la Jurisdicción Militar y, además, sería igualmente conveniente extender la reforma del enjuiciamiento criminal al ámbito militar, de modo que la función investigadora en la instrucción quede encomendada a la Fiscalía Jurídico Militar.

Por lo que al primer aspecto se refiere, las razones que han llevado al legislador, a través de la Ley 41/2015, a generalizar la doble instancia en el ámbito de la jurisdicción penal común concurren igualmente en el ámbito de la jurisdicción militar, puesto que, por una parte, también le vinculan el art. 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el art. 2 del Protocolo 7 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (con las interpretaciones que de los mismos realizan, respectivamente, el Comité de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos) y, por otra, la regulación del recurso de casación es semejante en una y otra jurisdicción. Por ello y por pura coherencia con el resto del ordenamiento jurídico español, no parece tener justificación que la jurisdicción militar permanezca al margen de la implantación generalizada de la doble instancia.

De nuevo es preciso insistir en la necesidad de abordar la reforma de la Ley Procesal Militar, entretanto no se apruebe el anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal, adoptando como medidas perentorias, las siguientes: la introducción de los juicios rápidos y la agilización de los procedimientos; la reforma de la regulación de la prisión provisional para adaptarla a la reforma operada por la Ley Orgánica 13/2003, de 24 de octubre y la incorporación de cuantas otras medidas resultasen convenientes y compatibles con la Jurisdicción Militar de entre las adoptadas, tanto en la L. O. 13/2015 de 5 de octubre, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para el fortalecimiento de las garantías procesales y la regulación de las medidas de investigación tecnológica, como en la Ley 41/2015 de la misma fecha, de modificación de la LECrim para la agilización de la justicia penal y el fortalecimiento de las garantías procesales.

Por otra parte, la reforma del enjuiciamiento penal que se proyecta debería conllevar la correlativa innovación de los procedimientos penales militares regulados en la Ley Procesal Militar a fin de adaptarlos a los principios y reglas que inspira el nuevo modelo procesal.

Otra reforma que debiera abordarse –y sobre la que se viene insistiendo hace tiempo– es aquella que haga posible la intervención de la Fiscalía Jurídico Militar en los recursos contencioso disciplinarios ordinarios, en los que, hoy por hoy, no participa por falta de legitimación. No se entiende bien la razón por la que, en un campo, el disciplinario, en el que un valor tan esencial de la milicia como es la disciplina,

que asegura el cumplimiento de los cometidos constitucional y legalmente asignados las Fuerzas Armadas y donde muchas veces se haya concernido el derecho fundamental a la libertad, el Fiscal no intervenga más que de un modo residual, por la vía del recurso contencioso disciplinario preferente y sumario. Efectivamente, de marginalidad se puede hablar si observamos que los recursos contencioso-disciplinarios preferentes y sumarios en los últimos años representan en torno al 10 % del total de los recursos contencioso disciplinarios militares, frente al 90 % de los ordinarios. Y se entiende menos cuando la práctica demuestra que el recurso contencioso-ordinario suele fundarse, en la generalidad de los casos, en la vulneración de derechos fundamentales.

En conexión con el anterior proyecto de reforma, se propone la reintroducción en la Ley Orgánica de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil del mandato dirigido al instructor del expediente disciplinario de poner en conocimiento del Fiscal Jurídico Militar la incoación de todo procedimiento seguido por falta grave o muy grave, precepto que figura en el art. 52.4 de la LORDFAS, y que también incorporaba la derogada Ley Orgánica 11/1991, de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, precedente de la hoy vigente en la que aquel mandato ha sido extrañado. Con ello se pretende llevar a cabo a través del Ministerio Fiscal un control de legalidad de la actividad disciplinaria de la Guardia Civil, para evitar que conductas que puedan *prima facie* presentar apariencia de delito, se canalicen previamente por vía disciplinaria para luego activarse, ya de forma tardía y no en todo caso, el procedimiento penal por exigencias del principio de legalidad, con el evidente perjuicio del derecho a un juicio en un plazo razonable y la dilución de las fuentes de prueba.

La reforma del art. 324 LECrim introducida por Ley 2/2020, de 27 de julio, en relación con los plazos de investigación, afecta a los procedimientos penales militares, por aplicación supletoria de la LECrim (D. A. 1.^a de la LOPM), aunque ello se haya cuestionado por algunos órganos judiciales de la jurisdicción militar.

Por ello sería conveniente que en el futuro se introdujera en la LPM alguna referencia específica a los plazos procesales de investigación.

Estas últimas medidas, tan concretas como ineludibles, podrían ser insertadas en la Jurisdicción Militar sin grandes esfuerzos, realizándose por vía de disposiciones adicionales en cualesquiera de las leyes orgánicas o leyes ordinarias que se tramiten en materia procesal o de organización judicial.

2. FISCALÍA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.1 Introducción

Las funciones específicas de esta Fiscalía hacen aconsejable que la memoria mantenga las líneas básicas que han servido para elaborarla desde sus orígenes, aunque se vaya ampliando el campo 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, además de a otro tipo de procesos.

Pocas innovaciones pueden incorporarse, pues, como ya sucediera en los años precedentes, en la parte dedicada al derecho procesal constitucional en recursos de amparo no se hace 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 sigue 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, habiendo adquirido 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 hacer explícitos no solo 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 justicia. También se incide sobre la nueva configuración del incidente de nulidad de actuaciones, que no acaba de ser comprendido ni asumido por los órganos jurisdiccionales a lo que contribuye su aún no nítida formulación por el Tribunal.

Como en años anteriores, en la parte primera se estudia la organización y funcionamiento de la Fiscalía, con referencia específica a los movimientos de personal y a los datos estadísticos que concretan su actividad y la 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 previos, al objeto de que puedan ser tenidas en cuenta para adecuar, en el futuro, los medios personales y materiales al volumen previsible de asuntos. No obstante, la situación pandémica que hemos vivido durante el año 2020 y la paralización de los plazos procesales durante un dilatado periodo de

tiempo, así como la disminución de la actividad legislativa, aconsejan una especial prudencia a la hora de extraer conclusiones de los datos estadísticos de dicho ejercicio, pese a que, como se puede constatar más adelante, se haya realizado un notable esfuerzo para evitar la parálisis procesal, de modo que la actividad desarrollada no ofrezca finalmente un contraste llamativo con la de ejercicios anteriores.

A pesar de la cautela con que se deben analizar los datos estadísticos para extraer de ellos conclusiones para la organización y necesidades de la Fiscalía y más en el año objeto de examen, no puede olvidarse que 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 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 determinar un aumento de los procesos de amparo.

Por ello, los contornos, que actualmente presenta la jurisdicción constitucional pueden variar ya sea porque la función subjetiva del recurso de amparo sea potenciada por el Tribunal Constitucional, cuanto porque no puede descartarse el aumento de los asuntos que presenten especial trascendencia constitucional.

La informatización de los procesos constitucionales y los cambios que está conllevando, van afectando al funcionamiento de esta Fiscalía ante el Tribunal Constitucional de un modo paulatino, pues se ha pospuesto su implantación.

Este año 2020 el Tribunal Constitucional –a diferencia de lo sucedido en los años 2019, 2018 y 2017, y de modo similar a lo acaecido en años precedentes a estos tres últimos– ha aumentado su esfuerzo de actualización de forma constatable, por lo que nuevamente se vuelve a aumentar la celeridad del Tribunal en la resolución de los asuntos. Tal vez ello haya venido motivado porque a pesar de la paralización de los plazos procesales por la declaración del estado de alarma, el Tribunal ha seguido preparando las resoluciones para cuando se reanudaran los plazos procesales.

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, aún no muy numerosas, como por el

examen de las sentencias dictadas en recursos de amparo, según detalle que se expresará más adelante al indicarse el número de sentencias sobre asuntos similares o idénticos resultados, que ponen de manifiesto que muchos de ellos se refieren a un mismo problema constitucional alegado por una pluralidad de recurrentes o por los mismos recurrentes en una pluralidad de asuntos similares que son admitidos, hasta que el Tribunal establece la doctrina o se auto plantea la constitucionalidad de la norma aplicada y tras ello resuelven los recursos de amparo. En otros casos, se reitera la doctrina que no ha encontrado debido acatamiento, sin que, por ello, quepa deducir un cambio claro en la apreciación de los requisitos de admisión de las demandas de amparo que, de momento, sigue sin constatar.

Estos extremos no pueden ser discutidos y se corroboran con los propios datos estadísticos proporcionados por el Tribunal, aunque haya una tendencia de aumento en las admisiones de recurso de amparo. Se han dictado este año 146 providencias admisorias, cifra inferior a la del año 2019 en que fueron 162, pero es superior a la del año 2018 en que fueron 81 y superior a las 70 y 67 de los años 2017 y 2016 respectivamente.

Las providencias de admisión del Pleno han sido 68, cifra algo superior a la del año 2019 en que fueron 65 y también inferior a las de los años 2018 y 2017 en que fueron 71.

Se efectúa también 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. También se examinan otro tipo de resoluciones para comprender y concretar el régimen del recurso de amparo. Del mismo modo, se analizan resoluciones dictadas en las cuestiones de inconstitucionalidad para conocer y profundizar el estudio de su régimen procesal.

Los trámites procesales analizados presentan alguna variación respecto a la memoria precedente, lo que trae causa de la diversidad de las cuestiones analizadas en cada ejercicio o de razones de mejor sistemática, como sucede por ejemplo con los incidentes de ejecución que pueden plantearse en recursos de amparo o en otros procesos constitucionales, recursos de inconstitucionalidad, por ejemplo, con un régimen procesal diverso, que, en memorias precedentes, se analizaban todos ellos en la parte procesal referida a los recursos de amparo, lo que permitía la comparación de los trámites y requisitos de dichos incidentes en uno y otro tipo de procesos constitucionales. En el año 2020 no ha habido incidentes de ejecución referidos a sentencias dictadas en recursos de amparo, por lo que los autos dictados en

dichos incidentes no se han ubicado y estudiado en la parte procesal referida a los recursos de amparo.

Al igual que en la memoria de los dos últimos años, se ha añadido un nuevo epígrafe referido a cuestiones procesales en otros procedimientos constitucionales distintos de los recursos de amparo y las cuestiones de inconstitucionalidad, pues aunque en los mismos no se intervenga, las soluciones que en ellos se alcanzan pueden ser extrapolables a otros procesos constitucionales en los que sí interviene este Ministerio Fiscal.

Por último, se mantiene en la memoria un apartado con la relación de preceptos legales que en el año 2020 se han estimado inconstitucionales o precisados de alguna interpretación, con cita de la sentencia en que ello ha sido declarado, los preceptos constitucionales que determinan la inconstitucionalidad, el alcance de la misma, y, en su caso, la interpretación conforme establecida por el Tribunal.

También se incorpora el estudio de las sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional en recursos de amparo, cuestiones de inconstitucionalidad y otros procesos constitucionales, analizando de forma sistemática su doctrina más relevante en los distintos órdenes jurisdiccionales y también las referidas a los amparos parlamentarios, soliendo comenzar la exposición por el estudio de los problemas referidos a los derechos procesales constitucionalizados.

Del estudio de la jurisprudencia dictada en recursos de amparo se desprende el elevado número de asuntos en que, en la jurisdicción ordinaria, no se constata el obligado acatamiento de la doctrina del Tribunal, aquellos en que hay un cambio o modulación de la doctrina del Tribunal o se examinan supuestos carentes de previos pronunciamientos por parte del Tribunal. También los cambios legislativos que han ocasionado una gran litigiosidad o los asuntos en los que la vulneración puede provenir de las normas legales, en algunos de los cuales se acaban dictando autos de autoplanteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad y las pertinentes sentencias, antes de su resolución. Todo ello en consonancia con la concurrencia ineludible de la trascendencia constitucional como requisito de admisión de los recursos, sin que ello comporte, claro está, que, en todos estos supuestos, la doctrina que aplica el Tribunal Constitucional al resolver dichos recursos, tenga que ser distinta a la consolidada doctrina del Tribunal sobre los derechos fundamentales y las libertades públicas.

También se estudian sentencias y autos dictados en cuestiones de inconstitucionalidad y se incorpora el análisis de resoluciones dictadas en otros procesos constitucionales y que, al igual que las sentencias dictadas en las cuestiones de inconstitucionalidad, pueden

referirse 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.

Además, preceptos que son objeto de recursos de inconstitucionalidad también lo son de cuestiones de inconstitucionalidad y materias que se pueden plantear en conflictos entre órganos jurisdiccionales y en amparos parlamentarios, sin olvidar las peculiaridades que los distintos momentos históricos pueden generar, dando lugar a novedosos problemas constitucionales, como los derivados del extenso lapso temporal del gobierno en funciones o el cuestionamiento de alguna institución constitucional como la Monarquía, o la aplicación del art. 155 CE, y más particularmente durante el año memorial, la incidencia de la declaración del estado de alarma en el ejercicio de derechos fundamentales que, es de esperar, sea resuelta en sus puntos más controvertidos en el año 2021.

2.2 Organización de la Fiscalía

2.2.1 PLANTILLA DE FISCALES Y DISTRIBUCIÓN DEL TRABAJO

Durante el año 2020 no se ha producido ninguna alteración en la plantilla de la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional. La plantilla es suficiente para cubrir las necesidades de trabajo del órgano.

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 disminuido el número de asuntos ingresados respecto del año precedente, ello no ha tenido incidencia en cuanto al número de asuntos que despachan los fiscales ante el Tribunal Constitucional, que se situó en torno a los 740 asuntos, número superior al del año 2019 que estuvo en torno a los 688 asuntos.

Se constata un descenso en el número de asuntos ingresados pero su trascendencia no es evaluable dada la situación procesal producida por la declaración del estado de alarma, tendencia que también se observa en el número de asuntos ingresados en el Tribunal Constitucional, igualmente inferior al del año anterior. No obstante, cabe hacer notar que la complejidad de los asuntos objeto de despacho va en aumento.

Las variaciones con respecto a los años precedentes quedan reflejadas en el número total de asuntos despachados durante el año 2020:

6.633, cifra superior a la del año precedente: 6.193, que también superó a la del año 2018: 5.973 y la del año 2017: 5.927.

Este año 2020 hay, de nuevo, una importante cifra de providencias de inadmisión por unanimidad dictadas por el Tribunal, siendo su número superior 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 solo este Ministerio Fiscal puede interponer recurso de súplica–. Ello conlleva un indudable trabajo que se ve agravado 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.

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, incluso se ha intensificado tras el recordatorio que supuso la Instrucción 2/2012, contribuyendo a su casi total acatamiento.

Esta comunicación permite tanto evitar el incumplimiento de los requisitos procesales, cuanto la adopción de posiciones comunes, como el más temprano análisis por esta Fiscalía ante el Tribunal Constitucional, aunque todavía siga siendo muy llamativo el número de cuestiones de inconstitucionalidad que son inadmitidas a pesar de la sencillez de su tramitación. Este año se han dictado dieciocho autos de inadmisión de inconstitucionalidad, reseñándose en esta memoria los que lo han sido por su defectuosa tramitación.

Siguen manteniéndose los contactos con las diversas fiscalías en los supuestos en que el Ministerio Fiscal estima que alguna resolución judicial es vulneradora de algún derecho fundamental o libertad pública y, por ello, es susceptible de ser recurrida en amparo por esta Fiscalía ante el Tribunal Constitucional, lo que 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, dadas nuestras principales funciones, determina que las interposiciones sean muy escasas. No obstante, a partir del año 2013, la Fiscalía ha venido interponiendo demandas en materia de *habeas corpus*, en defensa de discapacitados y en supuestos de internamientos urgentes no voluntarios.

En el año 2020 el Fiscal no ha interpuesto ninguna demanda de amparo.

Las sentencias del Tribunal Constitucional notificadas a esta Fiscalía y aún no publicadas y que son trascendentes –ya sea por su novedad y por el cambio doctrinal que implican, ya por el asunto en que se han dictado, ya 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 concierne los asuntos. La misma práctica se sigue en los autos de inadmisión de las cuestiones de inconstitucionalidad, manifiestamente infundadas, cuando se trata de normas que suscitan una notoria litigiosidad constitucional.

Durante el año 2020 se celebraron elecciones autonómicas en el País Vasco y Galicia, habiéndose puesto en funcionamiento los servicios de coordinación previstos para estos procesos.

La distribución de trabajo en la Fiscalía responde a criterios igualitarios entre los fiscales y es comunicada en las juntas que se celebran los miércoles, aunque la pluralidad de recursos o cuestiones de temática idéntica o similar distorsione dicho reparto, que, en todo caso, respeta la especialización. Ello 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 2020 ha tenido lugar en el orden jurisdiccional civil. 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. Cabe insistir en que a la jurisdicción penal se le atribuye la naturaleza de materia común lo que permite equilibrar los repartos.

Durante el año 2020 se han producido algunas alteraciones de escasa entidad en la distribución de los recursos de amparo, mante-

niéndose en cifras similares a las del precedente ejercicio, aunque civil, contencioso y militar han aumentado el número de asuntos. Descienden los asuntos de penal, social, parlamentario y electoral.

En cuestiones de inconstitucionalidad ha habido descenso numérico en contencioso y social, habiendo aumentado en civil y penal.

Los cambios no son muy significativos, por lo que, de momento, se mantiene la asignación de fiscales a los distintos órdenes jurisdiccionales, así sin perjuicio de distribuir los asuntos penales entre todos, se han dedicado a asuntos contenciosos cinco fiscales, a asuntos civiles dos fiscales y a asuntos sociales dos fiscales. 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.

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 en Fiscalía*

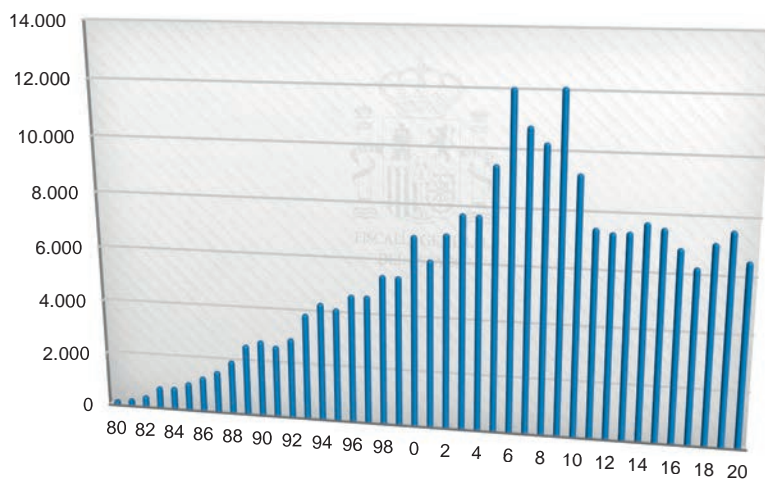
Los datos consignados en la Fiscalía, desde 1980 a 2020, ambos inclusive son:

A) 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
2018	7.140
2019	7.580
2020	6.566
Total asuntos registrados	223.718

B) Gráfico:



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	2018	2019	2020
Asuntos	6.913	6.284	7140	7.580	6.566

Comparación de 2019 con 2020

- Asuntos Registrados al 31-12-2019	7.580
- Asuntos Registrados al 31-12-2020	6.566
- Diferencia.	-1.014
- Diferencia en tanto por ciento	-13,38%

2.2.2.2 *Detalle de los asuntos despachados según su naturaleza y trámite*

Cuestiones de Inconstitucionalidad	
Dictámenes en trámite de alegaciones	10
Dictámenes en trámite de admisión	18
Dictámenes acumulación y otros	1
Total	29
Recursos de Inconstitucionalidad	
Dictámenes	1
Incidente de Ejecución	14
Total	15
Recursos de Amparo Constitucional	
Dictámenes en trámite de alegaciones (art. 52 LOTC)	173
Dictámenes en trámite de alegaciones por dilaciones indebidas (art. 32.8 Ley 40/2015)	1
Dictámenes sobre sostenibilidad	99
Dictámenes en pieza de suspensión (art. 56 LOTC)	95
Dictámenes sobre desistimiento.	46
Vista Oral	—
Acumulados y otros trámites e incidencias	37
Inadmisión	6.120
Recursos de súplica interpuestos	18
Total	6.589
Total de asuntos despachados.	6.633

2.2.2.3 *Detalle de los asuntos despachados, por órdenes jurisdiccionales*

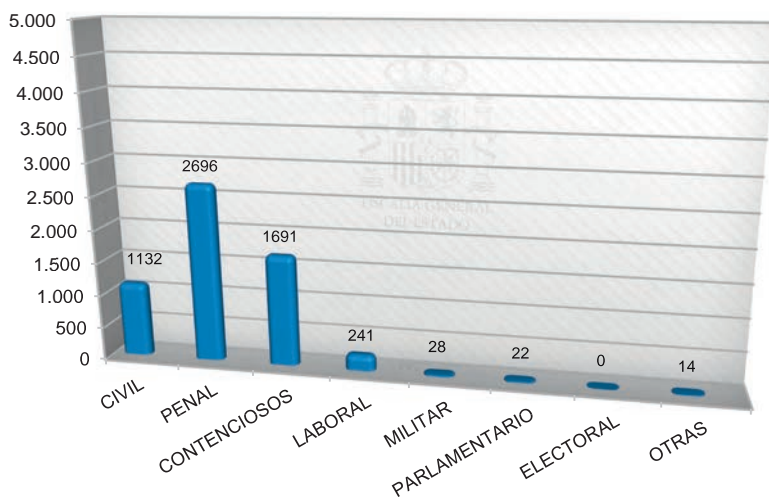
Datos estadísticos:

Recursos de Amparo Constitucional	Asuntos	Tanto por cien
Civil	1.134	19,53 %
Penal.	2.696	46,45 %
Contencioso	1.691	29,13 %
Social	241	4,15 %
Militar	28	0,48 %
Parlamentario	22	0,35 %
Electoral	0	0 %
Otras.	14	0,24 %
Total	5.804	100 %

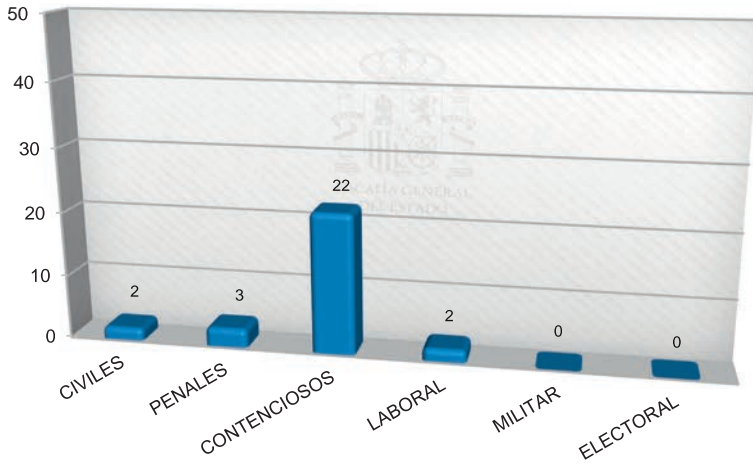
Cuestiones de Inconstitucionalidad	Asuntos	Tanto por cien
Civiles	2	6,89 %
Penales	3	10,34 %
Contencioso	22	75,86 %
Social	2	6,89 %
Militar	0	0 %
Electoral	0	0 %
Total	29	100 %

Recursos de Inconstitucionalidad	Asuntos	Tanto por cien
Parlamentario	13	100 %
Otros.	0	-
Total	13	100 %

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	644	649
Febrero	8	642	650
Marzo	6	520	526
Abril	3	243	246
Mayo	—	161	161
Junio	6	507	513
Julio	4	1.122	1.126

Meses	Pleno	Salas	Totales
Agosto	2	248	250
Septiembre	5	498	503
Octubre.	9	589	558
Noviembre	4	711	715
Diciembre.	3	670	673
Totales	55	6.515	6.570

CUADRO N.º 2

ASUNTOS INGRESADOS DURANTE EL AÑO, CLASIFICADOS SEGÚN EL TIPO DE PROCESO

Recursos de inconstitucionalidad.	24
Cuestiones de inconstitucionalidad	27 ¹
Recursos de amparo	6.515 ²
Conflictos positivos de competencia	3
Conflictos negativos de competencia	1
Conflictos entre órganos constitucionales	–
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	–
Total	6.570

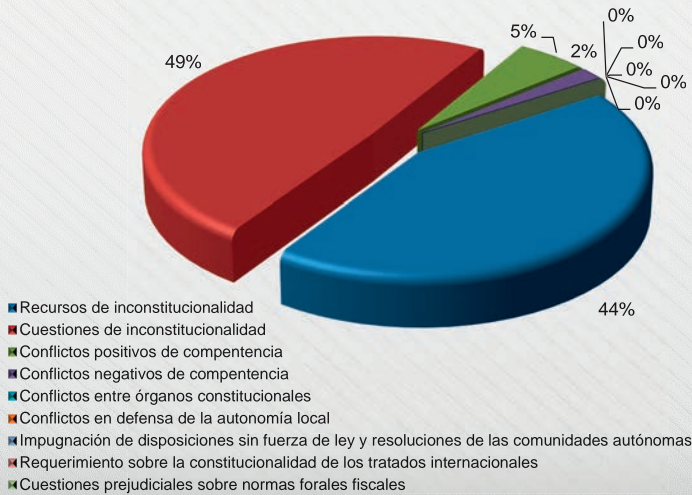
¹ Una de ellas, cuestión interna de inconstitucionalidad.

² Veintitres de estos recursos de amparo fueron avocados al Pleno.

ASUNTOS INGRESADOS EN EL TRIBUNAL



ASUNTOS INGRESADOS EN EL PLENO



CUADRO N.º 3

RESOLUCIONES DICTADAS DURANTE EL AÑO³

	Pleno	Sala I y sus Secciones	Sala II y sus Secciones	Total
Sentencias:				
– estimación (total o parcial)	27 (+5)	58(+6)	73	158(+11)
– desestimación	16	4	2	22
– inadmisión.	12	1	–	13
– declara la extinción	1	–	1	2
Total Sentencias (+ asuntos acumulados):	56 (+5)	63(+6)	76	195(+11)
Dictadas por la Sala	–	63(+6)	76	139(+6)
Por la Sección 1. ^a	–	–	–	–
Por la Sección 2. ^a	–	–	–	–
Por la Sección 3. ^a	–	–	–	–
Por la Sección 4. ^a	–	–	–	–
Autos	57	72	45	174
– Inadmisión.	19	2	–	21
– Terminación ⁴	1	5	–	6
– Suspensión de leyes	1	–	–	1
– Suspensión de Resoluciones Judiciales o Administrativas.	15	34	41	90
– Suspensión de otras disposiciones . .	–	1	1	2
– Aclaración o rectificación.	1	2	–	3
– Acumulación.	–	2	–	2
– Recusación y abstención.	6	6	–	12
– Ejecución.	5	–	–	5
– Súplica.	9	17	1	27
– Varios	–	3	2	5
Providencias ⁵	69	3.405	3.605	7.079
– Admisión.	68	63	83	214

³ Se indican las resoluciones dictadas y en su caso, entre paréntesis, los asuntos acumulados resueltos.

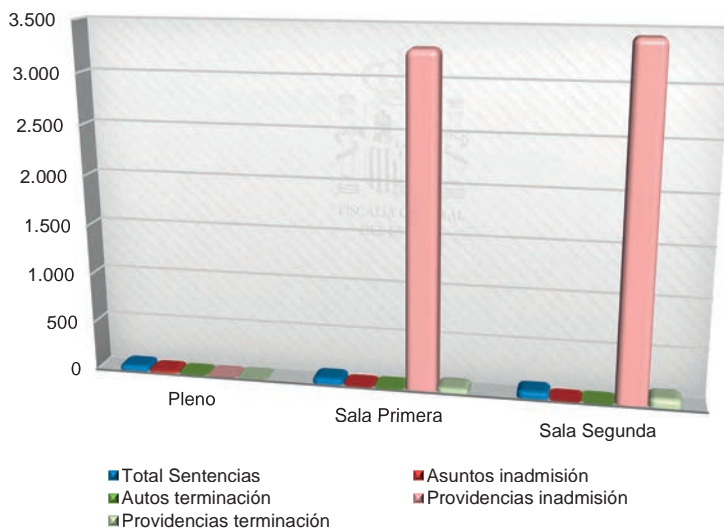
⁴ Terminación del asunto por desistimiento, caducidad, extinción del objeto, etc.

⁵ Providencias que no fueron de mero trámite.

⁶ Se indican entre paréntesis las inadmisiones revocadas en súplica.

	Pleno	Sala I y sus Secciones	Sala II y sus Secciones	Total
- Inadmisión	-	3292(-14) ⁶	3.430	6.722(-14)
- Terminación	1	50	92	143
Total de resoluciones dictadas	182	3.540(-14)	3.726	7.448(-14)
Total de resoluciones interlocutorias	105	128	128	361
Total de resoluciones definitivas	77	3.412(-14)	3.598	7.087(-14)
Total de asuntos resueltos	82	3.404	3.598	7.084

RESOLUCIONES DEFINITIVAS



CUADRO N.º 4

SENTENCIAS DICTADAS EN LOS DISTINTOS PROCESOS
(Y ASUNTOS RESUELTOS ⁷)

Tipo de proceso	Sentencias dictadas (asuntos acumulados)	Sentencias con votos particulares
Recurso de inconstitucionalidad	14	5
Cuestión de inconstitucionalidad ⁸	9	–
Recurso de amparo	170(+11)	21
Conflicto positivo de competencias	2	1
Conflicto negativo de competencia	–	–
Conflicto entre órganos constitucionales	–	–
Conflicto 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	–	–
Cuestión prejudicial sobre normas forales fiscales	–	–
Total, sentencias dictadas (y asuntos resueltos)	195(+11)	27

CUADRO N.º 5

RELACIÓN ENTRE ASUNTOS INGRESADOS, ADMITIDOS Y RESUELTOS

Fase de admisión	Pleno	Sala I	Sala II	Salas	Total
Asuntos recibidos	78	3.250	3.242	6.492	6.570
De nuevo ingreso	55	3.257	3.258	6.515	6.570
Avogados (no admitidos)	23	–9	–14	–	–
Traslados entre Salas		2	–2	–	–
		(–63/+65)	(–65/+63)	–	–
Asuntos admitidos	68	63	83	146	214
Asuntos inadmitidos	19	3.280	6.430	6.710	6.729

⁷ Algunas sentencias resolvieron varios asuntos acumulados. Se expresan entre paréntesis.

⁸ Dos de las cuestiones de inconstitucionalidad habían sido planteadas por el propio Tribunal Constitucional como cuestiones internas de inconstitucionalidad.

Fase de admisión	Pleno	Sala I	Sala II	Salas	Total
Por providencia	–	3.292	3.430	6.722	6.722
Por Auto	19	2	–	2	21
Revocaciones en súplica	–	–14	–	–14	–14
Asuntos terminados (antes de decidir sobre su admisión)	1	50	92	142	143
Por providencia	1	50	92	142	143
Por Auto	–	–	–	–	–
<i>Diferencia entre los asuntos recibidos y los resueltos en trámite de admisión</i>	–10	–143	–363	–506	–516

Fase de sentencia	Pleno	Sala I	Sala II	Secciones	Salas y Secciones	Total
Asuntos a sentenciar	89	51	76	–	127	216
Deferidos a las Secciones.	–	–	–	–	–	–
Acumulaciones	–	2 ₍₂₎	–	–	2 ₍₂₎	2 ₍₂₎
Procesos a sentenciar	89	49	76	–	125	214
Asuntos resueltos	62	68	76	–	144	206
Por Sentencia	57	63	76	–	139	196
<i>De los cuales, por la Sala</i>	–	63	76	–	–	–
<i>Sección 1.ª</i>	–	–	–	–	–	–
<i>Sección 2.ª</i>	–	–	–	–	–	–
<i>Sección 3.ª</i>	–	–	–	–	–	–
<i>Sección 4.ª</i>	–	–	–	–	–	–
Asuntos terminados (después de su admisión.	–	–	–	–	–	–
Acumulados	5	6	–	–	6	11
Procesos resueltos	57	62	76	–	138	195
<i>Diferencia entre los asuntos a sentenciar y los resueltos</i>	27	–17	–	–	–17	10
<i>Diferencia entre los procesos a sentenciar y los resueltos</i>	32	–13	–	–	–13	19

CUADRO N.º 6

A) PROCESOS Y ASUNTOS ADMITIDOS PENDIENTES DE SENTENCIA

		Procesos	Asuntos
Pleno		89	90
	Recursos de inconstitucionalidad.....	32	32
	Cuestiones de inconstitucionalidad	10	10
	Recursos de amparo avocados	43	44
	Conflictos positivos de competencia	4	4
	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	–	–
	Requerimiento sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales	–	–
	Cuestiones prejudiciales sobre normas forales fiscales	–	–
Sala Primera.	Recursos de amparo	64	65
	Recursos de inconstitucionalidad.....	–	–
	Cuestiones de inconstitucionalidad	–	–
	Conflictos positivos de competencia	–	–
	Conflictos en defensa de la autonomía local	–	–
Sala Segunda.	Recursos de amparo	98	98
	Recursos de inconstitucionalidad.....	–	–
	Cuestiones de inconstitucionalidad	–	–
	Conflictos positivos de competencia	–	–
	Conflictos en defensa de la autonomía local	–	–
Suma de las cuestiones de inconstitucionalidad		10	10
Suma de los recursos de amparo		205	207
Suma de los conflictos positivos de competencia		4	4

B) ASUNTOS PENDIENTES DE DECIDIR SOBRE ADMISIÓN

Pleno		11 ⁹
	Recursos de inconstitucionalidad	4
	Cuestiones de inconstitucionalidad	2
	Conflictos positivos de competencia	–
	Conflictos negativos de competencia	1
	Conflictos entre órganos constitucionales	–
	Conflictos en defensa de la autonomía local	–
	Impugnación de disposiciones sin fuerza de Ley y resoluciones de las Comunidades Autónomas	–
	Requerimientos sobre la constitucionalidad de los tratados internacionales	–
	Cuestiones prejudiciales sobre normas forales fiscales	–
Sala Primera.	Recurso de amparo	1.820
Sala Segunda.	Recurso de amparo	1.536
Ambas Salas.	Recurso de amparo	3.356

- Resoluciones notificadas a la Fiscalía.
- Sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional.

Años	N.º Sentencias
1981	42
1982	86
1983	125
1984	127
1985	183
1986	169
1987	209
1988	265
1989	219
1990	214
1991	248
1992	242

⁹ A 31 de diciembre de 2020 permanecían pendientes de admisión cuatro recursos de amparo avocados.

Años	N.º Sentencias
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
2018	172
2019	135
2020	178
Total	8.644

2.2.3.2 *Sentencias notificadas en Recursos de Amparo y Cuestiones de Inconstitucionalidad*

Meses	CI	RA	Total
Enero	1	12	13
Febrero.....	1	22	23
Marzo.....	–	5	5
Abril.....	–	–	–
Mayo	–	–	–
Junio.....	–	31	31
Julio	2	16	18
Agosto	–	–	–
Septiembre.....	1	31	32
Octubre.....	1	14	15
Noviembre.....	–	23	23
Diciembre.....	–	19	19
Totales	6	173	179

2.2.3.3 *Autos del Tribunal dictados en Recursos de Amparo y Cuestiones de Inconstitucionalidad notificados en Fiscalía.*

a) Por meses:

Meses	Autos
Enero	2
Febrero.....	22
Marzo.....	5
Abril.....	2
Mayo	–
Junio.....	21
Julio	23
Agosto	–
Septiembre.....	22
Octubre.....	16
Noviembre.....	18
Diciembre.....	25
Total	156

b) Por clase de procedimientos:

En Cuestiones de Inconstitucionalidad	5
En Recursos de Inconstitucionalidad	19
En Recursos de Amparo	123
Total	156

2.2.3.4 *Providencias de Inadmisión*

Meses	Providencias
Enero	446
Febrero	524
Marzo	174
Abril	–
Mayo	–
Junio	1.287
Julio	1.142
Agosto	61
Septiembre	333
Octubre	724
Noviembre	640
Diciembre	447
Total	5.863

Nota: de las 5.863 Providencias, 18 han sido recurridas en súplica por el Ministerio Fiscal.

2.2.3.5 *Causas de inadmisión*

Causas	Providencias	Total en porcentaje
Art. 49 No justificar o insuficiencia de la justificación de la trascendencia constitucional . . .	2.783	51,69 %
Art. 50 Extemporaneidad	146	2,71 %
Art. 50.1 a) Falta de invocación	56	10,10 %
Art. 50.1 a) Falta de agotamiento	544	10,10 %
Art. 50 b) No apreciar trascendencia	1.646	30,57 %
Art. 50.1 Manifiesta inexistencia de vulneración. .	208	3,88 %

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 de entrada 6.566 asuntos, frente a los 7.580 registrados el año 2019, lo que supone un descenso respecto del año anterior y también respecto del año 2018, situándose en niveles parecidos de entrada a los años 2017 y 2016, pero no es posible extraer conclusiones de estos datos, como se ha expuesto con anterioridad, dadas las especialidades procesales acaecidas en 2020.

No obstante, se debe dejar constancia de un descenso respecto del año 2019 de un 13,41 % y reseñar que en el año 2019 los asuntos aumentaron un 6,12 % respecto del año anterior.

Aunque las cifras oscilen y no sea fácil precisar su evolución en años futuros, dadas sus variaciones de aumento y descenso, lo único que cabe constatar es que, a partir del año 2011, nunca se han superado los ocho mil asuntos, al igual que sucedió en los primeros años del presente siglo hasta el año 2005, debiendo destacarse que en el siglo xx nunca se superó la cifra de seis mil asuntos.

El número de recursos de amparo sigue siendo muy elevado y, según las cifras del Tribunal, salvo error, supone un 99,17 % de la totalidad de entrada, esto es, de los 6.570 asuntos ingresados, solo 55 no fueron recursos de amparo y se refieren a otro tipo de procesos constitucionales.

Tal proporción vuelve a servir para hacer notar que no se va produciendo un descenso en los porcentajes de las demandas de amparo, respecto a la totalidad de los asuntos, lo que ya viene observándose casi desde el inicio de la actividad del Tribunal y se constata del mismo modo que en el año 2019, en que los recursos de amparo supusieron el 99,13 % y en los años 2018, 2017, 2016, 2015, 2014, 2013, 2012, 2011 y 2010 en que supusieron un 94,15 %, 98,52 %, 98,68 %, 97,74 %, 97,27 %, 97,04 %, 98,08 % y 98,96 %.

Este año, al igual que en el anterior ejercicio, la parálisis legislativa puede explicar el descenso de otros procesos constitucionales.

De todos modos, ello permite seguir afirmando que la eficacia de la reforma establecida por la Ley Orgánica 6/2007 continúa sin ser elevada, aunque algo se hace notar en la cifra total de recursos que se presentan ante el Tribunal, aunque cada vez menos. No es así en la proporción 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 2020 el Tribunal dictó 6.722 providencias de inadmisión y solo se admitieron por las Salas 146 recursos de amparo, según las estadísticas remitidas a esta Fiscalía, además debe reseñarse que el Pleno avocó el conocimiento de 23 recursos promovidos en 2020.

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 2020, un elevado número de demandas de amparo se siguen inadmitiendo por desconocimiento de la nueva regulación procesal. Cabe reiterar que, a pesar de que en el año 2009, el Pleno del Tribunal Constitucional dictó, en fecha 25 de junio, la STC 155/2009, en la que el Tribunal avanzó la interpretación del nuevo requisito de la especial trascendencia constitucional, enumerando los casos en que cabía apreciarla, aunque por 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. Así suele hacerlo constar en sus sentencias, no obstante lo cual, el número de demandas que se siguen inadmitiendo bien por incumplir totalmente dicha justificación o por hacerlo de modo inadecuado es muy significativo, pues, ateniéndonos a las providencias notificadas a esta Fiscalía ante el Tribunal Constitucional es un 51,69 %, cifra muy relevante, algo inferior al 55,22 % del año 2019 y algo inferior al 55,74 % del año 2018 y algo inferior al 55,72 % del año 2017 y superior a la de los años 2016, 2015, 2014, 2013 y 2012 en que los porcentajes fueron el 50,69 %, 39,36 %, 41,12 %, 49,66 % y 51,5 % de 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. Así, si nos atenemos a las providencias notificadas a la Fiscalía, un 10,10 % 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 causa determinante de dicha inadmisión en la mayoría de los casos, porcentaje ligeramente inferior al del año precedente, en que constituyó un 10,66 % de las inadmisiones y al que se podría añadir el 2,71 % de demandas inadmitidas por extemporaneidad, de las cuales muchas 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 2020 el Tribunal ha dictado 143 providencias de terminación, esto es, dio por terminados los recursos generalmente por incumplimiento por los recurrentes de los requerimientos de subsanación efectuados por el Tribunal, cifra similar a la del año 2019, en el que se dictaron 152 providencias de terminación.

La Fiscalía ha despachado un total de 6.633 asuntos frente a los 6.193 del año anterior, de los que cabe destacar que los referidos a las inadmisiones de recursos de amparo han sido 6.120, lo que supone un 91,85 % del total de los asuntos despachados, porcentaje parecido, aunque superior, al del año precedente, en el que las inadmisiones supusieron un 91,16 % del trabajo de la Fiscalía.

Para apreciar la evolución del número de asuntos despachados en relación al año precedente, es sumamente ilustrativa la comparación de los datos:

Cuestiones de inconstitucionalidad	Año 2019	Año 2020
Dictámenes en trámite de alegaciones	17	10
Dictámenes en trámite de admisión	15	19
Acumuladas y otros trámites e incidencias	0	0
Total	32	29

Recursos de Amparo Constitucional	Año 2019	Año 2020
Dictámenes en trámite de alegaciones (art. 52 LOTC) . .	146	173
Dictámenes en trámite de alegaciones por funcionamiento anormal (art. 32.8 Ley 40/2015)	2	1
Dictámenes sobre sostenibilidad	175	99
Dictámenes en pieza de suspensión (art. 56 LOTC)	102	95
Dictámenes sobre desistimiento	33	46
Vista Oral	0	0
Acumulados y otros trámites e incidencias	31	37
Inadmisiones	5.646	6.120
Recursos de súplica interpuestos	7	18
Total Recursos de Amparo	6.142	6.589
Total Asuntos Despachados: CCI más RRA	6.193	6.633

2.2.4.2 *Detalle de asuntos despachados*

Por órdenes jurisdiccionales, en recursos de amparo este año el penal ha sido el más numeroso, implicando un 46,45 % del total, seguido del contencioso-administrativo con un 29,13 %, seguido del civil con un 19,53 %, el social con un 4,15 %, el militar con un 0,48 %, el parlamentario con un 0,35 %.

En el año 2019, también fue el Penal el más numeroso con un 56,48 % del total, seguido del contencioso-administrativo con un 18,33 %, el civil con un 16,70 %, el social con un 6,80 %, el electoral con un 0,97 %, el militar 0,35 %, y el parlamentario un 0,35 %.

En cuestiones de inconstitucionalidad la que ha producido más número es la jurisdicción contencioso-administrativa con un 75,86 %, muy similar al 70 %, del ejercicio anterior, seguida jurisdicción penal con un 10,34 % frente al 3,125 % del ejercicio anterior, la jurisdicción civil con un 6,89 % frente al 3,125 % del ejercicio anterior y la jurisdicción social con un 6,89 % frente al 18,75 % el ejercicio 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 las resoluciones de las comunidades autónomas, ni en los requerimientos sobre constitucionalidad de los tratados internacionales. También porque el registro del Tribunal refleja la fecha de entrada del asunto, en tanto que el registro de Fiscalía solo reseña la fecha en que el Tribunal da por primera vez noticia de aquel como, por ejemplo, tener por presentada la demanda o la cuestión. Este año la diferencia no es muy llamativa, pues la Fiscalía ha registrado 6.566 asuntos y el Tribunal 6.570 asuntos, en cambio el año pasado la Fiscalía registro 7.580 asuntos y el Tribunal 7.621. Respecto al año precedente, el número de asuntos registrados por el Tribunal también ha experimentado un apreciable descenso 6.570 frente a 7621.

El número de recursos de amparo presentados ante el Tribunal Constitucional ha sido de 6.515 también inferior al del año precedente 7.554.

El número de resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional, según los datos facilitados a esta Fiscalía arroja las siguientes conclusiones:

El número de sentencias 195, más 11 asuntos acumulados supone un claro incremento respecto del año precedente 178 más 3 asuntos acumulados.

El número de autos 174 es algo inferior al del año precedente 184.

El número total de resoluciones dictadas por el Tribunal ha sido 7.448 frente a las 6.961 del año 2019, habiéndose resuelto un total de 7.084 asuntos frente a los 6.575 del año precedente.

Hay, pues, un claro ascenso de los asuntos resueltos, debiendo destacarse que frente a los 6.570 asuntos ingresados, se han resuelto un total de 7.084 asuntos, con lo que vuelve a retomarse 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. La tendencia de descenso tuvo una pequeña ruptura en el año 2011 que se agravó los años 2013 y 2014 y se reiteró en los años 2017, 2018 y 2019.

Según la memoria del Tribunal Constitucional, al finalizar el año 2020 los recursos de amparo pendientes de admisión en la Sala Primera eran 1.820 y en la Sala Segunda 1.536, cifras inferiores a las del año 2019, en que en la Sala Primera había 1.969 asuntos y en la Sala Segunda 1.536.

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 este año arroja un -516 frente a los +984 del precedente ejercicio.

Además, en los asuntos a sentenciar y resueltos, y procesos a sentenciar y resueltos, se constatan unas cifras de 10 y 19 frente a las 44 y 37 respectivamente del ejercicio precedente.

Este año, como en los dos anteriores, se incorpora un nuevo cuadro facilitado por el Tribunal, el n.º 6: A) *Procesos admitidos pendiente de sentencia a 31 de diciembre* y B) *asuntos pendientes de decidir sobre admisión a 31 de diciembre*.

También conviene destacar que, a diferencia de lo sucedido en los años 2010, 2011, 2012 y 2013 en que la proporción de recursos de amparo admitidos se situaba en el 1,7 %, lejos del tradicional que se situaba entre el 3 y 6 %, y de lo sucedido en los años 2014, 2015, 2016 y 2018 en que dicha proporción había bajado hasta el 1 %, en el año

2020 la proporción de recursos de amparo admitidos ha subido hasta el 2,3 % algo inferior a la del año 2019 en que subió hasta el 2,6 %.

2.2.5 GRADOS DE ESTIMACIÓN Y DE CONFORMIDAD: CUADROS ESTADÍSTICOS Y VALORACIÓN

2.2.5.1 Cuadros estadísticos

Sentencias dictadas en recursos de amparo

Civil	86
Penal	36
Contencioso	29
Social	14
Electoral	0
Militar	0
Parlamentario	6
Total	171

Grado de estimación de la pretensión de amparo

A) Porcentaje general de estimación: 84,04 % (corresponde a 142 Sentencias estimatorias).

Sentencias	Total	Porcentajes de estimación
Civiles	86	
– Estimatorias	86	100 %
– Desestimatorias	0	
Penales	36	
– Estimatorias	15	41,66 %
– Desestimatorias	21	
Contenciosas	29	
– Estimatorias	27	93,10 %
– Desestimatorias	2	
Sociales	14	
– Estimatorias	13	92,85 %
– Desestimatorias	1	
Electoral	–	
– Estimatorias	–	–
– Desestimatorias	–	–

Sentencias	Total	Porcentajes de estimación
Militar	—	
– Estimatorias	—	—
– Desestimatorias	—	
Parlamentarias	6	
– Estimatorias	1	20 %
– Desestimatorias	5	

B) Grado de conformidad con la posición del Fiscal.

Porcentaje General de conformidad: 91,33 % (corresponde a 158 Sentencias conformes).

Sentencias	Total	Porcentaje de conformidad
Civiles	88	
– Conforme	84	95,45 %
– Disconforme	4	
Penales	36	
– Conforme	29	80,55 %
– Disconforme	7	
Contenciosas	29	
– Conforme	26	89,65 %
– Disconforme	3	
Sociales	14	
– Conforme	14	100 %
– Disconforme		
ElectORAles	—	
– Conforme	—	
– Disconforme	—	
Militar	—	
– Conforme	—	—
– Disconforme	—	
Parlamentarias	6	
– Conforme	5	83,33 %
– Disconforme	1	

2.2.5.1.2 *Sentencias dictadas en cuestiones de inconstitucionalidad*

Civil	1
Penal.	1
Contencioso	4
Social	0
Militar	0
Total	6

A) Grado de estimación de inconstitucionalidad planteada.

Porcentaje general de estimación de la inconstitucionalidad: 100%. (corresponde a 6 sentencias estimatorias)

Sentencias	Total	Porcentaje de estimación
Civil	1	
– Constitucionalidad.	1	100%
– Inconstitucionalidad (estima)	–	
Penal	1	
– Constitucionalidad.	–	100%
– Inconstitucionalidad (estima)	1	
Contencioso	4	
– Constitucionalidad.	–	100%
– Inconstitucionalidad (estima)	4	
Social	0	
– Constitucionalidad.	–	–
– Inconstitucionalidad (estima)	–	
Militar	0	
– Constitucionalidad.	–	–
– Inconstitucionalidad	–	

B) Grado de conformidad con la posición del Fiscal General del Estado.

Porcentaje general de conformidad: 100% (Corresponde a 6 sentencias conformes)

Sentencias	Total	Porcentaje de conformidad
Civil	1	
– Conforme.	1	100 %
– Disconforme	0	
Penal	1	
– Conforme.	1	100 %
– Disconformes.	–	
Contencioso	4	
– Conforme.	4	100 %
– Disconforme	–	
Social	0	
– Conforme.	–	
– Disconforme	–	
Militar	–	
– Conforme.	–	
– Disconforme	–	

El Tribunal Constitucional ha dictado además 32 sentencias en recursos de inconstitucionalidad, 3 sentencias en conflictos de competencia y 3 sentencias en impugnación de disposiciones autonómicas.

2.2.5.2 Valoración del grado de estimación y de conformidad

A partir de estos datos estadísticos, podemos valorar el tanto por ciento de estimación de las pretensiones de amparo y de inconstitucionalidad planteadas durante 2020, 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 grado de estimaciones se refiere las sentencias estimatorias de la pretensión representan un 84,04 %, frente al 76,92 % del año anterior. En los años 2018, 2017 y 2016 dichos porcentajes fueron el 76,36 %, 89, 69 % y 76,63 % respectivamente. Las estimaciones más frecuentes han sido en los ámbitos civiles, contenciosos y sociales en que los porcentajes de estimación han sido de un 100 %, 93,10 % y 92,85 % respectivamente.

Dado el carácter seriado de algunas sentencias es precipitado sacar conclusiones, pero, aunque parece que existe un adecuado filtro de admisión, este podría haberse relajado en los recursos de amparo presentados respecto de los procesos penales del proceso independentista catalán.

El grado de sintonía entre el sentido del dictamen del Fiscal y la resolución del Tribunal en los recursos de amparo, se ha situado en un 91,33 %, superior al del año precedente en que fue un 86,32 %.

En las cuestiones de inconstitucionalidad el porcentaje de estimación de la inconstitucionalidad ha sido del 100 % superior al 43,47 % del año precedente.

En las cuestiones de inconstitucionalidad la tesis mantenida por el Fiscal General del Estado fue aceptada por el Tribunal Constitucional en todas ellas, lo que arroja un porcentaje de conformidad del 100 % superior al 86,95 % del año 2019.

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 años precedentes, la que, a efectos prácticos ha constituido la novedad más relevante de la reforma de 2007, ha sido la introducción de la trascendencia constitucional como nuevo criterio determinante de la admisibilidad de las demandas de amparo.

Así se recuerda en el ATC 149/2020, FJ 2: La entrada en vigor de la LO 6/2007, de 24 de mayo, supuso una importante modificación del régimen jurídico del trámite de la admisión del recurso de amparo por la inclusión de nuevos requisitos de procedibilidad. Entre ellos, diferenciada de la exigencia impuesta al recurrente por el art. 49.1 in fine LOTC de alegar y acreditar que el contenido del recurso justifica una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal en razón de su especial trascendencia constitucional, destaca como caracterización más distintiva el enunciado en el artículo 50.1 b) LOTC, que exige que el contenido del recurso justifique una decisión sobre el fondo por parte del Tribunal Constitucional por su especial trascendencia constitucional, la cual se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación del contenido y alcance de los derechos fundamentales.

En el año 2008, en los AATC 188/2008 y 209/2008, el Tribunal fijó su doctrina de tener por inadmisibles todo recurso en que no se justificase expresamente la concurrencia de la especial trascendencia constitucional, lo ratificó en el ATC 134/2010 y lo volvió a subrayar en el ATC 50/2011, y la falta de cumplimiento ha determinado la deci-

sión de inadmisión por sentencia, tras alegarlo alguna parte procesal v.gr. en las SSTC 176 y 178/2012 y 140/2013, 146/2016, no así en el año 2017, si en el año 2018, en el que se produjo por este motivo una inadmisión en sentencia, en concreto la STC 101/2018, ni en el año 2019 ni en el 2020 se ha producido ninguna inadmisión en sentencia por esta causa; asimismo, ha determinado la inadmisión por providencia de una multitud de recursos de amparo, y, aunque en el año 2014, se observó una relajación en la doctrina del Tribunal, ello no tuvo continuidad ni en los años 2015 y 2016. En el año 2017 se apreció una cierta suavización cuando se habían admitido demandas similares (STC 136/2017) criterio que también se sostuvo en el año 2018 en la STC 139/2018 y se constató una cierta relajación en los recursos de amparo relativos a las causas seguidas con ocasión del proceso independentista catalán, tal vez porque la trascendencia constitucional de dichos recursos de amparo fuera obvia.

En el año 2019 se aludió a la flexibilización para validar la carga argumentativa en el ATC 23/2019 y a la previa admisión de demandas similares en la STC 2/2019.

Este año en la STC 9/2020, FJ 3, se recuerda (i) la existencia de una jurisprudencia constitucional sobre la flexibilización de esta exigencia; (ii) que en el presente caso esos elementos de justificación aparecen contenidos en el texto de la demanda a través de las referencias a la eliminación de los derechos políticos de un representante electo que se encuentra en situación de prisión provisional y al carácter tributario del procedimiento del que trae causa el presente recurso de la situación institucional existente en la Comunidad Autónoma de Cataluña, lo que permite su vinculación con las causas de especial trascendencia constitucional relativas al carácter novedoso de la cuestión constitucional planteada y al planteamiento de una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o con consecuencias políticas generales.

En el ATC 96/2020 (en el mismo sentido los AATC 97, 98, 99, 100, 101, 114, 118, 128, 129, 131 y 148 todos ellos del 2020), FJ Único se reseña: cabe destacar que las entidades demandantes han interpuesto desde el año 2018, aproximadamente, un centenar de recursos de amparo en relación con las resoluciones dictadas por diversos juzgados de primera instancia e instrucción de Lorca, en otros tantos procedimientos de ejecución hipotecaria. En cada uno de ellos, invocando el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, han cuestionado el emplazamiento que les fue efectuado a través de su dirección electrónica habilitada. Los motivos alegados por las sociedades recurrentes para sustentar la especial trascendencia consti-

tucional de estos recursos guardan sustancial identidad con el que fue considerado en la originaria STC 47/2019, en la que se examinó por vez primera como *ratio decidendi* la validez constitucional del emplazamiento inicial a juicio mediante tal procedimiento electrónico, así como lo fue en las posteriores SSTC 102/2019, 122/2019, 129/2019 y 150/2019.

El presente recurso de amparo, que forma parte de la extensa serie de recursos idénticos descrita, fue inadmitido a trámite por providencia de fecha 16 de junio de 2020, tras apreciar la Sección que el mismo no presentaba la especial trascendencia constitucional que, como condición para su admisión requiere el art. 50.1.b) LOTC.

En el año 2009, el Pleno del Tribunal dictó la STC 155/2009, en cuyo fundamento jurídico 2.º, avanzó la interpretación del nuevo requisito de la especial trascendencia constitucional, enumerando los casos en que cabe apreciar que el contenido del recurso de amparo justifica una decisión sobre el fondo, en razón de su especial trascendencia constitucional. A dicha enumeración se suelen ceñir los demandantes para justificar la concurrencia del requisito y la misma suele ser seguida por el Tribunal para apreciar dicha concurrencia, como se podrá comprobar más adelante.

En el año 2010, en la STC 95/2010, el Tribunal proclamó la flexibilización en la justificación de la especial trascendencia, cuando se trataba de demandas interpuestas con anterioridad a que el Tribunal hubiera dictado la primera resolución que abordaba la carga de justificar la especial trascendencia, esto es el ATC 188/2008. En la STC 143/2011 se amplió dicha flexibilización hasta la fecha de la publicación de la STC 155/2009, de 25 de junio, esto es, el 28 de julio de 2009. Este criterio se mantuvo en años posteriores, hasta el año 2015, en que no hubo pronunciamientos de este tipo, dado el tiempo transcurrido desde que la reforma entró en vigor.

También es sabido que en la STC 96/2010, el Tribunal se refirió a sus extensas facultades para apreciar la concurrencia del requisito, una vez que la demanda había cumplido la carga justificativa, ello fue nuevamente recordado en las SSTC 127/2013, 29/2014, 47/2014, 49/2015, 54/2015, 77/2015, 167/2015, 203/2015, 75/2016, 76/2016, 77/2016, 84/2016, 124/2016 y 103/2016, 6/2017, 14/2017, 22/2017, 30/2017, 70/2017, 71/2017, 128/2017, ATC 96/2017, SSTC 10/2018, 20/2018, 58/2018, 25/2019, 107/2019 y 122/2019.

En el presente año se ha insistido también en ello por el Tribunal, así el ATC 147/2020, FJ 2, en el que se afirma que la concurrencia de la especial trascendencia constitucional es de valoración exclusiva de las Secciones, las Salas o el Pleno del Tribunal Constitucional.

Ahora bien, como se recuerda en el ATC 147/2020, FJ2: No obstante, nada impide que una decisión a este respecto pueda ser reconsiderada a instancias de lo solicitado por el Ministerio Fiscal en un recurso de súplica. Siendo el Ministerio Fiscal el único legitimado por la LOTC (art. 50.3) para instar la revisión de una decisión sobre la admisibilidad de los recursos de amparo, y no estando formalmente limitado el contenido del recurso de súplica, nada obsta para que la colaboración del Ministerio Fiscal con la actividad del Tribunal, en tanto que garante de los derechos fundamentales, alcance a la posibilidad de replantear la concurrencia de la especial trascendencia constitucional, allí donde el Tribunal no la había apreciado previamente.

En el año 2011, en el ATC 29/2011 se descartó que se permitiera incluir entre este elenco de casos, en que cabe apreciar la especial trascendencia constitucional, el grave perjuicio para los titulares de los derechos fundamentales denunciados como lesionados, o lo que es lo mismo, la gravedad de la lesión en su dimensión subjetiva, sin que este planteamiento haya sido reconsiderado.

En el año 2012, el Tribunal Constitucional formuló de una forma más acabada su doctrina acerca del modo de cumplimiento del requisito en las demandas de amparo, en la STC 176/2012, incidiendo en dicha cuestión en las SSTC 2/2013, 116/2013, 46/2014, 47/2014, 54/2015, 160/2015, 63/2016, 76/2016, 84/2016, 103/2016, 146/2016, 172/2016, 226/2016, 32/2017, 117/2017, 136/2017, AATC 20/2017 y 78/2017, SSTC 10/2018, 20/2018, 101/2018 y ATC 101/2018. STC 1/2019, 37/2019, [46/2019, 53/2019, 54/2019, 57/2019, 58/2019, 59/2019, 65/2019, 66/2019, 67/2019, 68/2019, 70/2019, 71/2019, 81/2019, 84/2019] 50/2019.

En el año 2020, en la STC 5/2020, FJ 6, se recuerda que la previsión del art. 49.1 LOTC «en todo caso, la demanda justificará la especial trascendencia constitucional del recurso» se configura como una carga procesal de la parte y, al mismo tiempo, como instrumento de colaboración con la justicia constitucional, habida cuenta de que el legislador ha querido que la valoración del Tribunal acerca de la especial trascendencia constitucional de cada recurso venga siempre precedida de la iniciativa y apreciaciones de la parte recogidas en su escrito de demanda.

A la parte recurrente le es exigible un esfuerzo argumental que ponga en conexión las vulneraciones constitucionales que alega con los criterios establecidos en el artículo 50.1 b) LOTC, criterios que se concretan, sin ánimo exhaustivo, en los supuestos contemplados en el fundamento jurídico 2 de la conocida STC 155/2009. De este modo, no basta argumentar la existencia de la vulneración de un derecho fun-

damental, sino que es preciso que en la demanda se disocie adecuadamente la argumentación tendente a evidenciar la existencia de la lesión de un derecho fundamental –que sigue siendo, obviamente, un presupuesto inexcusable en cualquier demanda de amparo– y los razonamientos específicamente dirigidos a justificar que el recurso presenta especial trascendencia constitucional.

Razonamiento semejante se contiene en las SSTC 11/2020, 22/2020, 23/2020, 26/2020 y 37/2020.

En las SSTC 2/2013 y 203/2015 se estableció que, una vez admitido el recurso por apreciarse su especial trascendencia constitucional, no es posible seleccionar los motivos que deben ser objeto de enjuiciamiento, puesto que el amparo constitucional no ha perdido su dimensión subjetiva, como instrumento procesal para preservar o restablecer las violaciones de los derechos y libertades fundamentales. Por ello, si el contenido del recurso justifica una decisión sobre el fondo, debe ser admitido y examinado en la totalidad de su contenido, no siendo posible incluir o excluir determinados motivos en función de su especial trascendencia constitucional. En el mismo sentido en la STC 135/2017 y la STC 25/2019.

Este criterio se reitera en la STC 1/2020, FJ 2: Este Tribunal Constitucional ha establecido que el requisito de admisibilidad de la especial trascendencia constitucional a que se refiere el art. 50.1 b) LOTC se exige del recurso y no de cada uno de los motivos en los que se fundamenta. A esos efectos, en la STC 2/2013 se afirma que, como el recurso de amparo no ha perdido su dimensión subjetiva como instrumento procesal para preservar o restablecer las violaciones de los derechos y libertades fundamentales, «si el contenido del recurso justifica una decisión sobre el fondo [...] debe ser admitido y examinado en la totalidad de su contenido, sin que sea posible incluir o excluir determinados motivos en función de su especial trascendencia constitucional. Dicho en otras palabras, la especial trascendencia constitucional se exige del recurso y no de cada uno de los motivos en concreto» (FJ 3).

También en la STC 97/2020, FJ 2 b): La demanda ha satisfecho la carga que impone el mentado artículo 49.2, precepto que de ningún modo exige que quien recurra invoque todas y cada una de las causas de especial trascendencia constitucional que pudieran concurrir en el caso, pues también respecto del levantamiento de esta carga vale decir lo que el Tribunal tiene declarado a propósito del presupuesto objetivo que fija el artículo 50.1 b) LOTC, esto es, que la especial trascendencia constitucional y su justificación por la parte, se exige del recurso,

no de cada uno de sus motivos y menos aún, de unas u otras de sus fundamentaciones en derecho.

En el ATC 26/2012 se extendió esta carga justificativa para el Ministerio Fiscal, cuando recurriera en súplica una providencia de inadmisión por no apreciar el Tribunal trascendencia constitucional, en el que se afirma que la doctrina constitucional ha definido reiteradamente ese requisito y la carga de justificación que conlleva para el recurrente, al ser el sujeto llamado a satisfacerla al iniciar el procedimiento de amparo. Y que es necesario establecer que esa exigencia de justificación alcanza también al Ministerio Fiscal, en casos como el actual. En efecto, en coherencia con el nuevo modelo que la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, introduce en el régimen jurídico de admisión del recurso de amparo, el Ministerio Fiscal deberá observar el deber de justificación de la especial trascendencia constitucional que aduzca, cuando con ocasión de un recurso de súplica, cuestione la decisión previa de este Tribunal que la haya declarado no concurrente en el asunto. Claro está, siempre que la parte haya hecho el esfuerzo argumentativo que le compete (ATC 177/2016), pues el Ministerio Fiscal no puede suplir tal omisión (ATC 20/2017).

En la STC 27/2013 se hizo alusión a la carga argumentativa que compete a quien niega la concurrencia del requisito, en lógica correspondencia con el esfuerzo argumental realizado por la recurrente para justificarlo, y, teniendo en cuenta, además, el deber de las partes de colaborar con el Tribunal aportando los argumentos que sustentan las respectivas posiciones. Por lo tanto, el Tribunal subraya que también ha de soportar la consiguiente carga argumentativa quien niega que en la demanda se haya cumplido en forma correcta ese deber, especialmente en la medida en que el planteamiento del óbice se produce cuando ya se ha adoptado una decisión de admisión por parte del Tribunal, que implica un enjuiciamiento del deber de justificar la especial trascendencia.

Cumple recordar que, según doctrina unánime, el Tribunal no queda vinculado a lo alegado por las partes, como es obvio, así en la STC 25/2019, FJ 2 b), se reseña que la apreciación de la concurrencia de la especial trascendencia constitucional es condición necesaria para la admisión del recurso, pero, una vez admitido el recurso, ello no limita la extensión de su objeto, reduciéndolo al enjuiciamiento de las cuestiones que el Tribunal estime que revisten especial trascendencia constitucional ni tampoco limita la razón de decidir sobre el fondo del recurso. Por un lado, la función objetiva que, tras la reforma operada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, cumple el proceso constitucional de amparo, no elimina la función de tutela subjetiva de

la posición jurídica del actor, sino que debe conciliarse con sus exigencias. Por otro lado, las cuestiones que en fase de admisión llevaron a apreciar la especial trascendencia constitucional del recurso no tienen que traducirse forzosa y miméticamente en el núcleo de la decisión que finalmente se adopte, toda vez que la estructura del razonamiento, el orden conforme al cual han de estudiarse las quejas ante nosotros esgrimidas, u otras razones pueden impedirlo. En el mismo sentido la STC 37/2019 (y todas las demás sobre la misma cuestión). O lo afirmado en la STC 122/2019, FJ 2, esto es, que la apreciación de la especial trascendencia constitucional pertenece al ámbito estricto de apreciación discrecional de este Tribunal, que no queda vinculado por las alegaciones que al efecto pueda realizar la parte demandante, a la que solo compete cumplir con la carga argumentativa que sobre ella pesa (art. 49.1 LOTC).

El Tribunal, siempre ha insistido en que es en el trámite de admisión, donde se verifica por el Tribunal el enjuiciamiento sobre el cumplimiento de dicho deber justificativo, así se afirma que el momento procesal idóneo para el análisis del cumplimiento de este requisito material es el trámite de admisión de la demanda de amparo, como ya recordó en las SSTC 9/2015, 149/2016, 166/2016, 176/2016, 37/2019 [46/2019, 51/2019, 53/2019, 54/2019, 58/2019, 59/2019, 65/2019, 66/2019, 67/2019, 68/2019, 69/2019, 70/2019, 71/2019, 81/2019, 84/2019] y 89/2020, entre otras muchas.

Por otra parte, cabe recordar que ante la alegación de falta de trascendencia constitucional, cuando el Tribunal ha admitido el recurso de amparo, ello suele determinar el rechazo del óbice alegado, ya porque el Tribunal no encuentra razones para modificar esa inicial apariencia en el momento de resolver sobre el fondo (STC 170/2013) o porque el deber de redactar las demandas tiene un carácter instrumental, en cuanto se dirige a proporcionar al Tribunal elementos de juicio para decidir sobre la admisibilidad de la demanda y que, si *ab initio* se considera suficientemente ilustrado, no cabe sino hacer un uso prudente de la facultad de inadmitir posteriormente la demanda por meros defectos formales (STC 166/2016 y 136/2017). Así en la STC 41/2019, FJ 2 b), se afirma que el Tribunal por providencia, apreció la concurrencia de especial trascendencia constitucional porque el asunto suscitado trasciende al caso concreto, en la medida en que pudiera tener unas consecuencias políticas generales [STC 155/2009, FJ 2 g)], sin que en este momento concorra ninguna razón que nos lleve a modificar dicha apreciación. En el mismo sentido la STC 42/2019.

En la STC 9/2020, FJ 3 se recuerda que tampoco se puede obviar que el Tribunal ha afirmado que ese deber de justificar de modo sufi-

ciente la especial trascendencia constitucional del recurso tiene un alcance instrumental, en cuanto se dirige a proporcionar al Tribunal elementos de juicio para decidir sobre la admisibilidad de la demanda, razón por la cual *si ab initio* el Tribunal se consideró suficientemente ilustrado, no cabe sino hacer un uso prudente de la facultad de inadmitir posteriormente la demanda por meros defectos en el modo de redactarla, de manera que solo se modificará al dictar sentencia la apreciación inicial al admitir la demanda cuando existan razones que así lo exijan

En el año 2015 se dictó la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 20 de enero de 2015, *caso Arribas Antón* contra España, en cuyo apartado 46, se exige hacer explícitos en las sentencias los criterios de definición del requisito de la especial trascendencia constitucional, establecidos, con carácter general por el Tribunal Constitucional en su STC 155/2009, para que los mismos puedan ser plenamente reconocibles para todos los ciudadanos, especificándolos en los asuntos que se admiten a trámite. Por ello, desde entonces, en las providencias de admisión de los recursos de amparo se hace alusión sintética al concreto supuesto de trascendencia constitucional concurrente, que suele ser más ampliamente analizado en las sentencias.

Así, como ya se recogiera en las memorias de los años 2016, 2017, 2018 y 2019 también este año 2020, en algunas sentencias se hace 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 (v.gr. SSTC 61/2020, 80/2020, 86/2020, 87/2020, 147/2020 y 185/2020)

Durante el año 2020, el Tribunal ha apreciado la concurrencia del requisito del siguiente modo:

En la STC 1/2020, FJ 2 se hace constar que el Tribunal decidió la admisión de estos recursos de amparo al apreciar que concurre en los mismos especial trascendencia constitucional como consecuencia de que la doctrina sobre el derecho fundamental que se alega podría estar siendo incumplida de modo general y reiterado por la jurisdicción ordinaria o pudieran existir resoluciones judiciales contradictorias sobre dicho derecho fundamental, concretamente la doctrina establecida por el Pleno de este Tribunal Constitucional en la STC 167/2002, según la cual el respeto a los principios de publicidad, inmediación y contradic-

ción, que forman parte del contenido del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), impone inexorablemente que toda condena articulada sobre pruebas personales se fundamente en una actividad probatoria que el órgano judicial haya examinado directa y personalmente en un debate público, en el que se respete la posibilidad de contradicción. Esta jurisprudencia ha sido posteriormente complementada por la STC 184/2009, señalando que, en aquellos casos en los que se condena en segunda instancia, revocando una previa absolución, o se agravan sus consecuencias, debe igualmente atenderse a la eventual exigencia de la audiencia personal del acusado como garantía específica vinculada al derecho de defensa (art. 24.2 CE).

En aplicación de esta doctrina, son muy numerosas las sentencias que ha debido dictar este Tribunal bien constatando este incumplimiento, bien con fundamento en la necesidad de aclarar algunos aspectos. Igualmente, son numerosas las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos pronunciadas en los últimos años en que se ha apreciado la vulneración del art. 6.1 CEDH.

En la STC 3/2020, FJ 3: El recurso plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este Tribunal.

En la STC 4/2020, FJ 4: Tal conexión mediata entre el contenido del derecho de representación política parlamentaria y la previsión legal de permisos penitenciarios, dota objetivamente de especial trascendencia constitucional a la cuestión planteada en este recurso. Su análisis impone un desarrollo adicional en torno a la relevancia de los permisos penitenciarios y su encuadramiento constitucional, con especial referencia a los supuestos en que sus solicitantes no son penados, sino presos preventivos.

En la STC 5/2020, FJ 6 (También en la STC 37/2020). La demanda contiene un apartado específico relativo a la especial trascendencia constitucional del recurso en el que se destaca la supuesta novedad de algunas de las cuestiones planteadas lo que otorgaría a esta pretensión un alcance general más allá del caso concreto [supuestos a) y g) de la STC 155/2009].

En la STC 9/2020, FJ 3: Las diversas consideraciones contenidas en la demanda de amparo sobre el problema constitucional que se planteaba en relación con el ejercicio del derecho de representación política del recurrente son las que sirvieron en este caso al Pleno del Tribunal Constitucional para acordar su admisión.

En la STC 11/2020, FJ 4: La demanda dedica a esta materia el primer apartado. En este apartado específico la parte recurrente pone

de manifiesto la importancia del debate, tanto por los intereses en juego como por el alcance de los derechos fundamentales concernidos, al incidir sobre la esencia misma del Estado democrático a través de la discusión sobre la vigencia de derechos fundamentales de singular potencia. Se refiere expresamente a la anulación de los derechos políticos de parlamentarios por una resolución judicial que, a su juicio, aplicó un precepto legal fuera del supuesto de hecho previsto en la propia norma, mediante una interpretación imprevisible y contraria a la jurisprudencia consolidada. Este razonamiento permite conectar materialmente la vulneración del art. 23.2 CE en relación con el art. 24.1 CE, en la aplicación del art. 384 bis LECrim, desarrollada en el cuerpo del escrito de demanda, con uno de los supuestos en los que cabe apreciar que el contenido del recurso justifica una decisión sobre el fondo en razón de su especial trascendencia constitucional conforme a lo establecido en la STC 155/2009, de 25 de junio, a saber, que «el recurso plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este Tribunal» [FJ 2, apartado a)]. causa que el Tribunal apreció para su admisión.

En la STC17/2020 FJ2b. La demanda alegó el supuesto de inconstitucionalidad de una ley o disposición general, que es causa de trascendencia de acuerdo con nuestra STC 155/2009, FJ 2).

En la STC 18/2020, FJ 3 A): El presente caso plantea una cuestión no abordada por la jurisprudencia de este Tribunal relativa a la posibilidad de proyectar el contenido y alcance del derecho fundamental al secreto de las comunicaciones (art. 18.3 CE) sobre las instancias dirigidas a un concreto servicio de la administración penitenciaria y presentadas por escrito ante un funcionario de esa misma administración, novedad por la que hemos considerado, al dictar la providencia de admisión del recurso de amparo, que concurre la especial trascendencia constitucional porque el recurso plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este Tribunal [STC 155/2009, FJ 2 a)].

En la STC 22/2020, FJ 4: La parte recurrente pone de manifiesto la importancia del debate por los intereses en juego como por el alcance de los derechos fundamentales concernidos y apunta expresamente a la singularidad de alguno de ellos, así como al déficit que, en su ponderación, habrían incurrido las resoluciones impugnadas, de las que dice que ponen en crisis el modelo constitucional. Este razonamiento permite conectar materialmente la vulneración del art. 23.2 CE, desarrollada en el cuerpo del escrito de demanda, con uno de los supuestos en los que cabe apreciar que el contenido del recurso justifica una decisión sobre el fondo en razón de su especial trascendencia

constitucional conforme a lo establecido en la STC 155/2009 «el recurso plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este Tribunal» [FJ 2, apartado a)]. Esta fue la causa que apreció el Pleno del Tribunal para la admisión del recurso de amparo.

En la STC 23/2020, FJ 3: La demanda que da inicio al proceso de amparo contiene un apartado III específico relativo a la justificación de la especial trascendencia constitucional. En él se destaca la supuesta novedad de algunas de las cuestiones planteadas que, en la STC 4/2020 hemos declarado ya que presentan especial trascendencia constitucional. Esta fue la causa que apreció el Pleno del Tribunal para la admisión del recurso de amparo. Entre estas cuestiones destaca la incidencia que la limitación cautelar del derecho a la libertad personal acordada en tutela del proceso penal puede tener en relación con otros derechos fundamentales sustantivos alegados, singularmente el derecho de participación política representativa y el acceso a cargos públicos que corresponde a los diputados, la proporcionalidad de las decisiones denegatorias cuestionadas, o el hecho de que la privación cautelar de libertad que se cuestiona pueda suponer la vulneración de derechos de contenido político. A ello se añade la incidencia que sobre la imparcialidad judicial puede tener la utilización por el juez de expresiones que el demandante considera exteriorizan un juicio previo sobre su culpabilidad, lo que otorgaría a esta pretensión un alcance general más allá del caso concreto [supuestos a) y g) de FJ 2 STC 155/2009]. Se trata de una argumentación que va más allá del ámbito de la concreta queja por la vulneración de derechos fundamentales que la parte estima padecida y expone una razón adicional para que se dicte una sentencia que resuelva la cuestión de fondo debatida.

En la STC 26/2020, FJ 1: El problema principal y novedoso planteado por el recurrente en este caso y que dota de especial trascendencia al conjunto de cuestiones contenidas en ambos recursos de amparo, se centra en el análisis de si la aplicación por el órgano judicial al supuesto de autos, del Reglamento (CE) núm. 805/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, ha vulnerado o no el derecho a la tutela judicial efectiva del recurrente. Las dudas sobre la correcta aplicación de este Reglamento se centran, de un lado, en la posibilidad de calificar el despacho de ejecución como título ejecutivo certificable en lugar de la sentencia que pone fin al procedimiento civil ordinario. Y de otro lado en la posibilidad de certificar cualquier resolución adoptada en un procedimiento concluido en ausencia de las personas condenadas, cuando la notificación de dicho procedimiento se concretó por edictos, y no de forma personal.

En la STC 29/2020, FJ 2. (También las 32/2020, FJ 2c), STC 86/2020, FJ 2 y STC 187/2020, FJ 2). La presente demanda de amparo, como ya se indicó en la providencia de admisión, tiene especial transcendencia constitucional, como consecuencia de que el órgano judicial pudiera haber incurrido en una negativa manifiesta del deber de acatamiento de la doctrina de este Tribunal [STC 155/2009, FJ 2 f)].

Como recientemente expresó esta Sala en un asunto muy similar al ahora enjuiciado, en el presente caso concurre la especial transcendencia constitucional indicada, puesto que la demandante de amparo hizo en la exposición, en su incidente de nulidad de actuaciones, de la doctrina constitucional mantenida en las SSTC 40/2005, 293/2020, 245/2006 y especialmente STC 122/2013 sobre la relevancia que, desde la perspectiva del artículo 24.1 CE, tienen las notificaciones edictales y la obligación judicial –incluso ante la literalidad de la previsión del art. 686.3 LEC, en su redacción dada por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre– de practicar las razonables diligencias de averiguación de domicilio antes de acudir a ese modo de citación. A pesar de ello, el órgano judicial dispensó una respuesta que elude cualquier tipo de consideración sobre la dimensión constitucional puesta de relieve, lo que denota una voluntad implícita de no aplicarla, de lo que esta Sala infiere una conducta concluyente y patente de incumplimiento de la doctrina constitucional aplicable al caso, insistentemente invocada por la ahora recurrente.

En la STC 34/2020, FJ 2b): En la providencia de admisión a trámite de este recurso se apreció que plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este Tribunal [STC 155/2009, FJ 2 a)], señaladamente porque, en efecto, carecemos de ella en cuanto a las posibles vulneraciones del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) por incumplimiento de las garantías de una subasta electrónica, pese a la centralidad que posee ese cauce de realización forzosa de bienes muebles e inmuebles en procedimientos ejecutivos, frente a la modalidad presencial, a partir de las previsiones establecidas por la Ley 19/2015, de 13 de julio, de medidas de reforma en el ámbito de la administración de justicia y del registro civil.

En la STC 37/2020, FJ 2: La demanda contiene un apartado relativo a la especial transcendencia constitucional que alude expresamente a dos cuestiones que están directamente concernidas en el presente recurso de amparo: (i) la adopción de la medida cautelar de prisión provisional cuando está en trámite un debate de investidura, con la consiguiente interferencia en el ejercicio de cargo público representa-

tivo (art. 23.2 CE); (ii) la convocatoria efectuada de oficio por parte del juez de instrucción de la audiencia necesaria para acordar la medida cautelar de prisión y su influjo en la garantía de imparcialidad judicial. Los recurrentes señalan expresamente que el recurso presentado permite al Tribunal Constitucional responder a estas cuestiones jurídicas de gran interés, que todavía no consta que se le hayan planteado en casos anteriores, cifrando, así, la especial trascendencia del asunto en la inexistencia de doctrina sobre una nueva faceta de los derechos fundamentales a la libertad (art. 17 CE) y a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos (art. 23 CE).

En la STC 62/2020, FJ 2: No cabe oponer, como sostiene el órgano judicial en la providencia que inadmite la solicitud de nulidad que fue presentada alegando indefensión, que la Ley de enjuiciamiento civil no exige realizar mayores averiguaciones tras la reforma del art. 164 LEC llevada a cabo mediante la Ley 19/2009, de 23 de noviembre, de medidas de fomento y agilización procesal del alquiler y de la eficiencia energética de los edificios. Semejante argumentación es la que pone de relieve, precisamente, la especial trascendencia constitucional del presente recurso, pues hemos reiterado dicho cambio normativo no permite obviar la doctrina constitucional precedente, que le fue expresamente alegada por el recurrente.

En la STC 66/2020, FJ 2: La presente demanda de amparo tiene especial trascendencia constitucional porque el recurso plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este Tribunal [STC 155/2009, FJ 2 a)].

En la STC 79/2020, FJ 2. (También SSTC 120/2020, 128/2020 y 129/2020). En la providencia de admisión a trámite del recurso de amparo, se apreció que concurría en el mismo la especial trascendencia constitucional prevista en los apartados a) y b) del FJ 2 de la STC 155/2009. Este Tribunal valoró, de un lado, que el recurso planteaba un problema o faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no hay doctrina de este Tribunal, en la medida en que en este caso se denuncia una diferencia de trato en materia retributiva entre trabajadores a tiempo completo y parcial, derivada del ejercicio de derechos asociados con la maternidad. De otro lado, el recurso permite además aclarar la doctrina existente sobre la discriminación indirecta por razón de sexo pues, aun cuando existen pronunciamientos diversos de este Tribunal sobre tal tipo de discriminación, el Tribunal tiene la oportunidad de insistir en la necesidad de cumplimiento de su jurisprudencia en la materia, abundando para ello en sus parámetros generales y concreción aplicativa, evitando, en lo posible,

dudas ulteriores sobre su alcance que puedan dar lugar a inaplicaciones objetivas de la misma (STC 146/2019).

En la STC 80/2020, FJ 2c). (También la STC 155/2020). El Tribunal ha apreciado en la providencia de admisión a trámite del recurso que el mismo cuenta con especial trascendencia constitucional porque la doctrina de este tribunal sobre el derecho fundamental que se alega podría estar siendo incumplida de modo general y reiterado por la jurisdicción ordinaria o pudieran existir resoluciones judiciales contradictorias sobre el derecho fundamental [STC 155/2009, FJ 2 e)], tal y como revela la argumentación de la demanda de amparo, en la que se ha puesto de relieve que, ante las reclamaciones de farmacéuticos solicitando el abono de intereses de demora, unos órganos jurisdiccionales están considerando que cuentan con legitimación para el ejercicio de la pretensión y otros no. Es evidente, por consiguiente, y así lo entendió el tribunal al admitirlo a trámite, que el recurso presenta especial trascendencia constitucional por tener encaje en uno de los supuestos en los que un recurso de amparo puede tener especial trascendencia constitucional, que, con carácter abierto se recogió en la STC 155/2009.

En la STC 85/2020, FJ 2: La presente demanda de amparo –como ya se indicó en la providencia de admisión– tiene especial trascendencia constitucional porque el recurso 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)]. La jurisprudencia constitucional ha dedicado numerosos pronunciamientos, incluso recientes, a la incidencia que las decisiones de las diversas comisiones de asistencia jurídica gratuita denegatorias de este derecho tienen sobre la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) de aquellos ciudadanos que, por acreditar insuficiencia de recursos para litigar, tienen derecho a que la justicia sea gratuita (art. 119 CE). Esa diversidad de pronunciamientos, sin embargo, no impide que este Tribunal deba seguir aclarando, en el sentido de matizando, esa jurisprudencia constitucional general cuando se plantean supuestos con cierta singularidad, que permitan ir adaptando la citada jurisprudencia y generando un cuerpo de doctrina con el alcance general que tiene la jurisprudencia constitucional en materia de derechos fundamentales. En el presente recurso esta singularidad viene representada por la circunstancia de que se va a posibilitar aclarar los eventuales efectos que sobre la dimensión del derecho de acceso a la jurisdicción puede tener la preclusión del plazo para mantener la insostenibilidad de una pretensión como causa de denegación del derecho a la asistencia jurídica gratuita de quienes

carecen de recursos para litigar cuestión, sobre que la que todavía no se ha pronunciado este Tribunal.

La STC 86/2020, FJ 2: La providencia de admisión apreció que concurría en el mismo una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC) como consecuencia de que el órgano judicial pudiera haber incurrido en una negativa manifiesta del deber de acatamiento de la doctrina de este Tribunal Constitucional [STC 155/2009, FJ 2, f)].

En la STC 87/2020, FJ 2: a) La inicial admisión a trámite de la demanda de amparo no es obstáculo para después, abordar o reconsiderar en sentencia la concurrencia de los presupuestos y requisitos procesales. b) El Tribunal decidió admitir el presente recurso de amparo porque apreció una especial trascendencia constitucional en el mismo (art. 50.1 LOTC), referida al planteamiento de un problema o afectación de una faceta del derecho fundamental concernido, sobre el que no hay doctrina [STC 155/2009, FJ 2 a)]. Ciertamente, hasta este momento, el Tribunal no había tenido ocasión de pronunciarse sobre el marco constitucional del derecho a la tutela judicial efectiva, en su faceta de investigación penal eficaz, cuando las alegaciones de maltrato habitual denunciadas cursan bajo el ámbito de privacidad característico de las relaciones entre particulares unidos por un vínculo familiar y/o afectivo, que puedan tener su origen o causa en aquella eventual conducta denunciada, semejante contexto dota de relevancia constitucional al enjuiciamiento del caso de autos, en cuanto que sitúa a este Tribunal ante la tarea de concretar el papel que, a la luz de nuestra Constitución (en concreto, de su art. 24.1 CE), compete a los órganos judiciales en su deber de investigar hechos que, según el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, afectan a entornos o colectivos especialmente vulnerables.

En la STC 89/2020, FJ 2: En tal fase apreciamos que concurría la especial trascendencia constitucional exigida para la admisión a trámite del presente recurso, al plantearse en él un problema que afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este Tribunal [STC 155/2009, FJ 2 a)] y que el asunto suscitado trasciende del caso concreto porque plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica [STC 155/2009, FJ 2 g)], sin que encontremos ahora razones para modificar esa inicial apreciación.

En la STC 97/2020, FJ 2 b). (También las SSTC 193/2020 y 194/2020). El recurso muestra, ya en un plano objetivo, especial trascendencia constitucional en atención a lo razonado en la providencia de admisión. Debe adicionalmente tenerse en cuenta, a estos efectos, la especial posición de los recursos de amparo de origen parlamenta-

rio (art. 42 LOTC), recursos que, además de su posible repercusión general, ya constatada en aquella providencia, se promueven siempre sin haber contado con una vía judicial previa en la que defender los derechos fundamentales que se dicen infringidos.

En la STC 119/2020, FJ 2: La mercantil recurrente, argumenta que las cuestiones planteadas revisten una especial y objetiva trascendencia constitucional, pues plantean varias cuestiones constitucionales que exceden del interés subjetivo concreto, señalando que el órgano judicial hubiera podido incurrir en una negativa manifiesta del deber de acatamiento de la doctrina de este Tribunal [STC 155/2009, FJ 2 f)], pues no solo no remedió la indebida citación en el domicilio erróneo, sino que ni siquiera admitió corregir su proceder al resolver el incidente de nulidad de actuaciones, se añade además que el recurso puede dar ocasión al Tribunal para aclarar o modificar su doctrina [STC 155/2009, FJ 2 b)], valorando la ausencia de una correcta revisión de lo realizado por el juzgado de paz, al amparo de la nueva Ley de jurisdicción social, y su entrada en vigor el 11 de diciembre de 2011 y, finalmente, considera que el asunto suscitado trasciende del caso concreto para plantear una cuestión jurídica relevante, que genera repercusión social o económica [STC 155/2009, FJ 2 g)], pues los ciudadanos esperan que sus órganos judiciales actúen correctamente en la realización de los actos de comunicación procesal, y que realmente van a ser conocedores de la existencia de un procedimiento judicial en tramitación de modo legal y correcto. Mediante dicha alegación la mercantil recurrente cumple con la previsión del art 49 in fine LOTC.

En la STC 132/2020, FJ 2: Se aprecia su especial trascendencia constitucional en la medida en que ofrece al Tribunal una ocasión para aclarar la doctrina constitucional sobre el tema que aborda [STC 155/2009, FJ 2 b)]. La doctrina que según el recurrente debe ser aclarada es la que se contiene en la STC 26/2014, entendiéndolo también así el Tribunal Constitucional que posee la facultad de apreciación discrecional respecto de la concurrencia de la especial trascendencia constitucional. Esta doctrina fue aplicada una sola ocasión hasta la fecha por la STC 48/2014 en un supuesto en que se acordó la ejecución de una orden europea de detención y entrega de un condenado en rebeldía, pero no se ha proyectado así sobre entregas resultantes de una extradición para el cumplimiento de condenas impuestas en juicios celebrados en ausencia.

En la STC 141/2020, FJ 2: Como se indica en la providencia de admisión, la presente demanda de amparo tiene especial trascendencia constitucional porque el recurso plantea un problema o afecta a

una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este tribunal [STC 155/2009, FJ 2a)]. La faceta novedosa del recurso interpuesto radica en la eventual afectación al derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), desde la perspectiva del derecho de acceso a la jurisdicción, y, más concretamente, del control judicial desarrollado en el orden jurisdiccional penal en el marco de la previsión contenida en el art. 81.8 LGT de que sea la administración pública –en este caso, la administración tributaria– la que directamente adopte, pendiente una instrucción penal, medidas cautelares en garantía de los eventuales pronunciamientos civiles que puedan llegar a producirse por parte de los órganos judiciales penales, en lugar de que sean adoptadas por el órgano judicial de instrucción. El reconocimiento de esta facultad en favor de la administración tributaria es una novedad en el ordenamiento jurídico español introducida por la Ley 7/2012, de 29 de octubre. Supone la alteración de la tradicional exclusividad jurisdiccional en la adopción de medidas cautelares de cualquier naturaleza en el proceso penal, sustituida por un control a posteriori de los órganos judiciales penales, que fue reforzado con la inclusión del art. 614 bis LECrim por la Ley 34/2015, de 21 de septiembre, y tiene una incidencia directa en el derecho a la tutela judicial efectiva que todavía no ha sido objeto de análisis por la jurisprudencia constitucional.

En la STC 143/2020, FJ 2: Como se hizo constar en la providencia de admisión a trámite, hemos considerado que el presente recurso tiene especial trascendencia constitucional porque, en los términos de la STC 155/2009, FJ 2, plantea un problema o afecta a una faceta del derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este Tribunal. En concreto, y desde la perspectiva del derecho de acceso al recurso (art. 24.1 CE), suscita el problema de si frente a una sentencia de apelación que se dice ha vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva de la parte recurrente, cabe exigir a esta la interposición de recursos extraordinarios ante el Tribunal Supremo en el orden jurisdiccional civil, entre ellos el de casación por interés casacional, con la consiguiente exclusión *a limine* del incidente de nulidad de actuaciones como cauce apto para la reparación del derecho. Cuestión sobre la que no hay establecida doctrina, siendo de observar que este Tribunal ha reconocido ya dicha especial trascendencia en situaciones similares como la que aquí nos ocupa, tanto en la casación penal entonces vigente como en la casación contencioso-administrativa por interés casacional ante el Tribunal Supremo.

En la STC 147/2020, FJ 2: La demanda obliga a pronunciarse sobre un problema nuevo, el que suscita concretar las condiciones que ha de reunir el título jurídico transmitido por las autoridades del país

reclamante junto con su demanda extradicional para que pueda ser considerado legítimo y suficiente en orden a justificar una decisión de entrega. Se trata de un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no hay doctrina del Tribunal Constitucional [STC 155/2009 FJ 2a)].

En la STC 165/2020, FJ 2: El escrito de la recurrente propone dos causas de especial trascendencia, la segunda de las cuales en efecto no es conducente porque reitera las lesiones de fondo. Pero sí es válida, en cambio, la primera de ellas, expresando que sobre el problema planteado no existe doctrina de este tribunal, en concreto la incidencia que tiene para el ejercicio del derecho de defensa y de tutela judicial efectiva, la desaparición de la historia clínica de un paciente, en orden a los procesos donde esa documental sería relevante. La justificación por tanto fue suficiente, como apreciamos en nuestra providencia de admisión a trámite del recurso, con remisión a la STC 155/2009, FJ 2 a).

En la STC 187/2020, FJ 2: La Sección Cuarta de este Tribunal, por providencia admitió a trámite el presente recurso de amparo al apreciar que concurre en el mismo una especial trascendencia constitucional (art. 50.1 LOTC) como consecuencia de que el órgano judicial pudiera haber incurrido en una negativa manifiesta del deber de acatamiento de la doctrina de este Tribunal [STC 155/2009, FJ 2 f)]. Una negativa que se ha sostenido por este Tribunal desde el ATC 26/2012, que no puede ser identificada como la errónea interpretación o aplicación de la jurisprudencia, incluso si fuera objetivable y verificable en el caso concreto. Para el Tribunal se trata de algo radicalmente distinto como lo es la voluntad manifiesta de no proceder a su aplicación o, dicho en otras palabras, a una decisión consciente de soslayarla. Y es precisamente el elemento intencional o volitivo el que caracteriza este concreto supuesto de trascendencia constitucional y el que lo distingue de un supuesto subjetivo, que no objetivo, de vulneración por inaplicación de la jurisprudencia constitucional. En definitiva, el incumplimiento por sí solo de la doctrina dictada por este Tribunal no puede ser considerado como un supuesto de especial trascendencia constitucional, pero una vez advertida la cualidad que hace del mismo un supuesto de trascendencia constitucional –es decir, la negativa manifiesta– este Tribunal debe conocer del recurso y aplicarla al asunto concreto.

En el ATC 40/2020, FJ 2: La recurrente ha afirmado que este Tribunal nunca ha tenido la oportunidad de pronunciarse respecto a la plenitud de ejercicio, suspensión o limitación del derecho de reunión o a la libertad sindical en el supuesto de estado de alarma, lo que nos

situaría en el motivo a) del fundamento jurídico 2 de la STC 155/2009, es decir, el supuesto de un recurso que plantee un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no haya doctrina del Tribunal Constitucional. Sin embargo, aun siendo cierto que, *prima facie*, podría reconocerse la novedad del asunto, esta conclusión no es indiscutible, pues la STC 83/2016, ya determinó los presupuestos de la declaración del estado de alarma, así como el alcance que debía otorgar a dicha declaración que, entre otros aspectos, con los estados de excepción y sitio, supone excepciones o modificaciones *pro tempore* en la aplicabilidad de determinadas normas del ordenamiento vigente, incluidas determinadas disposiciones legales, que sin ser derogadas o modificadas sí pueden ver alterada su aplicabilidad ordinaria (arts. 9 a 12; 16 a 30; 32 a 36 de la LO 4/1981, de 4 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio), pues el fundamento de la declaración de cualquiera de estos estados es siempre la imposibilidad en que se encuentran las autoridades competentes para mantener mediante los poderes ordinarios la normalidad ante la emergencia de determinadas circunstancias extraordinarias.

Ante esta realidad, parece más conveniente entender que concurre el supuesto g) de especial trascendencia constitucional del FJ 2 de la STC 155/2009, porque el supuesto planteado trasciende al caso concreto ya que plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social o económica. No podemos olvidar que la manifestación se pretende desarrollar en el marco de una situación de pandemia global muy grave, que ha producido un gran número de afectados y de fallecidos en nuestro país, y que ha puesto a prueba a las instituciones democráticas y a la propia sociedad y los ciudadanos, en cuanto se han convertido, en conjunto, en elementos esenciales para luchar contra esta situación de crisis sanitaria y económica que afecta a todo el país, situado por mor de la misma ante un desafío de esta magnitud y de poner en marcha mecanismos precisos para hacerle frente.

En el ATC 96/2020, FJ Único. (En el mismo sentido los AATC 97/2020, 98/2020, 99/2020, 100/2020, 101/2020, 114/2020, 118/2020, 128/2020, 129/2020, 130/2020, 131/2020 y 148/2020) La demanda se refería a un problema o una faceta de un derecho fundamental sobre el que no existía doctrina específica de este tribunal [STC 155/2009 letra a)] pudiendo apreciarse también que el recurso puede dar ocasión al Tribunal para aclarar o cambiar su doctrina, como consecuencia de cambios normativos relevantes para la configuración del derecho fundamental alegado [STC 155/2009, FJ 2, b)]; en este caso, el recogido en el art. 24.1 CE, en cuanto que garantiza la tutela judicial efectiva sin indefensión.

En la STC 192/2020, FJ 1: La especial trascendencia constitucional de este recurso, en los términos enunciados sin pretensión de exhaustividad en la STC 155/2009, FJ 2, estriba, como indicó la providencia de admisión, en que el recurso plantea un problema o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina de este tribunal, en concreto, en relación con el eventual conflicto entre el derecho de libertad de expresión [art. 20.1 a) CE], en conexión con los derechos a la libertad ideológica (art. 16.1 CE) y de reunión (art. 21 CE), frente a la libertad religiosa o de culto (art. 16.1 CE).

2.3.1.2 *Incidente de nulidad de actuaciones*

Como ya se ha 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 120/2011 referida a que el mismo tan solo 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 que la respuesta judicial sea contraria a la nueva función institucional del incidente del art. 241 LOPJ pero solo eviden-

cie 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 solo 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.

En el presente año, en la STC 34/2020, FJ 3, con referencia a la STC 153/2012, se afirma que es de recibo recordar (i) que con anterioridad a la reforma operada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, este Tribunal venía estableciendo que la formulación del incidente de nulidad de actuaciones que para agotar la vía judicial previa era preciso interponer con carácter preceptivo, tan solo tenía el sentido de dar ocasión a los órganos de la jurisdicción ordinaria para reparar la vulneración que pretendidamente se causó a los demandantes; (ii) que, por ello, los reproches que se dirigían frente a un auto por el que se inadmitía el incidente de nulidad de actuaciones, más que integrar lesiones autónomas de derechos fundamentales, pondrían en evidencia que tal incidente no surtió el efecto que estaba llamado a producir, esto es, reparar la lesión pretendidamente ocasionada en el proceso *a quo* (iii) que, sin embargo, el incidente de nulidad de actuaciones asume, tras la configuración del nuevo amparo constitucional, una función esencial de tutela y defensa de los derechos fundamentales que puede y debe ser controlada por este Tribunal cuando las hipotéticas lesiones autónomas que en él se produzcan tengan especial trascendencia constitucional; (iv) si se prefiere afirmarlo en otros términos, que el incidente de nulidad de actuaciones ya no puede considerarse como un mero trámite formal previo al amparo constitucional, sino, antes bien, como un verdadero instrumento procesal que, en la vía de la jurisdicción ordinaria, podrá remediar aquellas lesiones de derechos fundamentales que no hayan podido denunciarse antes de recaer resolución que ponga fin al proceso y siempre que dicha resolución no sea susceptible de recurso ordinario ni extraordinario

(art. 241.1 LOPJ); (v) en definitiva, que el incidente de nulidad de actuaciones sirve, como así ha querido el legislador orgánico, para reparar aquellas lesiones de cualquier derecho fundamental que no puedan serlo a través de los recursos ordinarios o extraordinarios previstos por la ley, esto es, que su función en materia de tutela de derechos es, por tanto, la misma, en el ámbito de aplicación que le otorga el art. 241.1 LOPJ, que la realizada como consecuencia de la interposición de un recurso ordinario o extraordinario y como tal debe ser atendida por los órganos judiciales. Por consiguiente, cuando se esgrime una vulneración autónoma con ocasión de la nulidad solicitada la resolución judicial adquiere dimensión constitucional en orden a la denuncia de una lesión diferenciada en amparo. En el presente caso, cabe calificar como autónoma la lesión denunciada.

Todo este esfuerzo clarificador viene siendo desvirtuado por el propio Tribunal desde el año 2018, en la STC 101/2018 y en el ATC 111/2018, en los que para mitigar el denominado efecto arrastre, admitió recursos de amparo, en los que no se había interpuesto el incidente de nulidad de actuaciones, que se presentaba como ineludible para tener por correctamente agotada la vía judicial previa, –sin analizar los reproches contra la última resolución– también en este año se han producido resoluciones de este tipo que se analizan al final del epígrafe, e incluso se ha tenido por agotada la vía sin interposición del incidente para motivos que se analizan y acogen en la sentencia como se reseña más adelante.

Como exponentes del primer supuesto, se pueden citar las SSTC 113/2014, 167/2014, 77/2015, 186/2015, 16/2016, 65/2016, 105/2016, 2/2017, 3/2017, 10/2017, 14/2017, 149/2017, 6/2018, 21/2018, 81/2018, 101/2018, 15/2019, 50/2019, y en el pasado año las SSTC 15/2019, 50/2019, 55/2019 y este año las 1/2020, 3/2020, 4/2020, 5/2020, 48/2020, 65/2020 y 80/2020 que se analizarán al final del epígrafe y al segundo supuesto la STC 143/2020 que también se examinará.

Al doble supuesto se han referido la STC 31/2019 y este año la STC 34/2020 antes sintetizada. Y al segundo supuesto la STC 143/2020 que se analiza más adelante. De la aplicación de la doctrina mitigadora del efecto arrastre se puede reseñar la STC 4/2020 y la 34/2020.

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 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 extraordinario. En consecuencia, no será necesario que el recurrente reitera 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 era doctrina del Tribunal que, en la jurisdicción social debía 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, ATC 153/2017, STC 95/2018). Doctrina que en principio sería extensible al orden jurisdiccional contencioso-administrativo,

tras su reforma procesal. Sin embargo, el Tribunal lo matizó en las STC 112/2019, 120/2019 y 121/2019.

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 en el mismo sentido las SSTC 90/2015, 94/2016 y 136/2016.

Esta doctrina se ha recordado de aplicación para la jurisdicción contenciosa en la STC 10/2017 y se ha extendido a los supuestos de *Habeas Corpus* en las SSTC 13/2017, STC 21/2018, 125/2019, 135/2019 y 139/2019, lo que también contribuye a desdibujar la institución. También es el criterio seguido en el presente año en la STC 42/2020.

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 solo algunos de los Magistrados que la dictaron.

En la STC 208/2015 se hizo referencia a que de manera diáfana los apartados uno y dos del art. 241 LOPJ atribuyen la competencia para conocer del incidente de nulidad de actuaciones al Juez o Tribunal que dictó la resolución, incluso cuando proceda la inadmisión a trámite del incidente, pues la resolución que así lo acuerde debe ser una providencia sucintamente motivada. Su rechazo por el Secretario Judicial supuso, en su manifestación más primaria, una efectiva denegación de la tutela judicial efectiva pues, de hecho, impidió que el Juez pudiera entrar a conocer sobre una pretensión cuya resolución le compete con carácter exclusivo.

En la STC 30/2017, el Tribunal recordó su doctrina de no declarar la extemporaneidad de la demanda cuando el incidente ha sido analizado y resuelto por el órgano judicial, también en la STC 81/2018 se afirmó que respecto a la necesidad de plantear incidente excepcional de nulidad de actuaciones hay que volver a advertir, que el recurrente puede encontrarse ante una encrucijada difícil de resolver, toda vez que si no utiliza todos los recursos disponibles dentro de la vía judicial ordinaria su recurso puede ser inadmitido por falta de agotamiento de la vía judicial previa, y si decide, en cambio, apurar la vía judicial, interponiendo todos los recursos posibles o imaginables, corre el riesgo de incurrir en extemporaneidad al formular alguno que no fuera, en rigor, procedente. Hay que tener en cuenta que, sin perjuicio de que la exigencia de agotar la vía judicial antes de acudir al amparo ante este Tribunal no reviste carácter formal, ya que sirve al fin de preservar la naturaleza subsidiaria del recurso de amparo, el agotamiento queda cumplido con la utilización de aquellos que razonablemente puedan ser considerados como pertinentes sin necesidad de complejos análisis jurídicos.

No es objeto del proceso de amparo enjuiciar la decisión del órgano judicial de admitir a trámite el referido incidente de nulidad de actuaciones. El Tribunal ha afirmado en ocasiones precedentes que cuando un incidente de nulidad de actuaciones, pese a ser interpuesto de modo que pudiera resultar dudoso con su regulación legal, es admitido a trámite, analizado y resuelto por el órgano judicial, debe considerarse que la demanda de amparo no es extemporánea si ha sido presentada dentro del plazo fijado en el artículo 44.2 LOTC, contado a partir de la fecha en la que los órganos judiciales dieron por agotada la vía judicial al desestimar el incidente de nulidad de actuaciones. También este año en la STC 80/2020 se recoge este criterio como se expone seguidamente.

La STC 1/2020, FJ 3. Don (...) si bien ha alegado esta vulneración en su demanda de amparo, no suscitó esta cuestión en el incidente de nulidad de actuaciones que promovió en la vía judicial previa ni tampoco en la fase de alegaciones formuló ningún tipo de adhesión a ese motivo formulado en alguno de los incidentes planteados por otros condenados, ya que no hizo uso de la facultad de alegaciones que le fue concedida. No obstante, aunque el ministerio fiscal ha suscitado que la invocación debe estar incurra en la causa de inadmisión de falta de agotamiento de la vía judicial previa [art. 50.1 a), en relación con el art. 44.1 a) LOTC], resultaría en exceso rigorista apreciar dicha causa de inadmisión o la de falta de denuncia formal [art. 50.1 a), en relación con el art. 44.1 c) LOTC] respecto de este recurrente, ya que, siendo un motivo de alcance general para todos los condenados, habiendo sido suscitado en diversos incidentes de nulidad de actuaciones por otros condenados y resuelto por el órgano judicial de casación, no puede descartarse que la previsión del art. 903 LECrim hubiera determinado que una eventual estimación de esta concreta cuestión le hubiera aprovechado, colmando con ello la posibilidad de una restauración temprana en la vía judicial previa, cuya ausencia es el fundamento que justifica, por razones de subsidiariedad, la concurrencia de estas causas de inadmisión.

STC 3/2020, FJ 3a). Como se dijo en el ATC 200/2010, el incidente de nulidad de actuaciones, en todo caso, no se propone para volver a discutir sobre el tema en litigio a modo de una nueva instancia, sino que se articula por la ley como un mecanismo impugnatorio especial, dotado de un objeto de cognición propio, autónomo y limitado. Lo que se le pide en estos casos al órgano judicial autor de la resolución cuestionada, es que examine y resuelva sobre la vulneración del derecho fundamental que se achaca a esta última (no a ninguna otra resolución), a la luz de los concretos razonamientos

contenidos en sostén de la decisión adoptada, y para dar así respuesta en el auto resolutorio a los motivos de impugnación específicos que haya vertido el afectado en su escrito de solicitud de nulidad.

STC 4/2020, FJ 2 (También las SSTC 22/2020, 23/2020 y 36/2020). El incidente de nulidad de actuaciones constituye un instrumento procesal que, en la vía de la jurisdicción ordinaria, podrá remediar aquellas lesiones de derechos fundamentales referidos en el art. 53.2 CE que no hayan podido denunciarse antes de recaer resolución que ponga fin al proceso. Por consiguiente, en cuanto imputadas en este caso las vulneraciones de derechos fundamentales originariamente al auto dictado por el magistrado instructor, el agotamiento de la vía judicial previa al recurso de amparo exigía la interposición del recurso de apelación. Así lo hizo la recurrente haciendo efectivo el requisito de la subsidiariedad. Ahora bien, el hecho de no haber promovido incidente de nulidad de actuaciones contra el auto de la Sala de recursos puede tener relevancia, pues determina que las quejas ahora formuladas solo resulten admisibles en cuanto que la lesión de los derechos fundamentales que denuncian fuera imputable inmediatamente al auto del magistrado instructor [art 44.1 a) LOTC en relación con el citado art. 241.1 LOPJ].

STC 5/2020, FJ 4. El incidente de nulidad de actuaciones constituye un instrumento procesal que en la vía jurisdiccional ordinaria sirve para remediar aquellas lesiones de derechos fundamentales del art. 53.2 CE que no hayan podido denunciarse antes de recaer resolución que ponga fin al proceso y siempre que dicha resolución no sea susceptible de recurso ordinario ni extraordinario (art. 241.1 LOPJ) de modo que su función en materia de tutela de derechos es esencialmente la misma que cumple la propia interposición de un recurso ordinario. En consecuencia, en el caso de que la ley conceda recurso ordinario o extraordinario frente a la resolución que la parte estime lesiva de su derecho, es este medio de impugnación el que deberá ser interpuesto por el interesado, sin que, tras el agotamiento de la cadena de recursos que legalmente quepan frente a la decisión adoptada, sea ya necesario que el recurrente reitere la queja a través de un incidente de nulidad que, por referirse a una vulneración ya denunciada con anterioridad en el procedimiento, deviene manifiestamente improcedente a tenor del propio art. 241 LOPJ.

STC 34/2020, FJ 3. (Ya ha sido recogida parcialmente más arriba). Hemos reiterado que entre los requisitos de admisibilidad de la demanda se encuentra, como expresión del carácter subsidiario del recurso de amparo, el que, previamente a acudir ante este Tribunal solicitando la protección de los derechos fundamentales pretendida-

mente vulnerados, se hayan agotado las posibilidades que el ordenamiento proporciona para lograr tal protección ante los órganos de la jurisdicción ordinaria [art. 44.1 a) LOTC]. Por consiguiente, cuando se esgrime una vulneración autónoma con ocasión de la nulidad solicitada la resolución judicial adquiere dimensión constitucional en orden a la denuncia de una lesión diferenciada en amparo. En el presente caso, ciertamente, cabe calificar como autónoma la lesión denunciada. De ello se deduce, en consecuencia, en relación con el derecho a la motivación a apreciar el óbice de procedibilidad por falta de agotamiento de la vía judicial previa, al no haberse interpuesto el correspondiente incidente de nulidad de actuaciones del art. 241.1 LOPJ.

STC 42/2020, FJ 2. En la demanda se alega, en unidad argumental, la incongruencia y la defectuosa motivación, que se predicen de las resoluciones administrativas en cuanto a la motivación y de las sentencias que se consideran que incurren, además, en incongruencia por no examinar los motivos de arraigo invocados. Así las cosas, no era preciso el incidente de nulidad de actuaciones contra la última sentencia sin que pueda considerarse que el acceso a la jurisdicción se haya producido *per saltum*. Es más, dado que lo que se pide al Tribunal de apelación es precisamente que se pronuncie sobre las citadas alegaciones sustanciales alegándose, además que de lo contrario se le produce indefensión, el planteamiento del incidente de nulidad de actuaciones, en este caso, habría podido suponer un alargamiento de la vía.

STC 80/2020 (También la STC 155/2020), FJ 2 a). En particular, tenemos declarado que el incidente de nulidad de actuaciones, a partir de la reforma introducida en el art. 241 de la LO 6/2007, de 24 de mayo, constituye un instrumento procesal 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, cuando no hayan podido denunciarse antes de recaer resolución que ponga fin al proceso y siempre que dicha resolución no sea susceptible de recurso ordinario ni extraordinario (art. 241.1 LOPJ), de modo que su función en materia de tutela de derechos es esencialmente la misma que cumple la propia interposición de un recurso ordinario por lo que se incluye entre los recursos y remedios procesales exigibles para cumplir el requisito previsto del art. 44.1 a) LOTC. Además, este Tribunal ha afirmado que cuando el incidente de nulidad de actuaciones es admitido a trámite, analizado y resuelto por el órgano judicial, aunque pudiera resultar dudosa su utilización, debe rechazarse el óbice procesal si la demanda de amparo se presenta ante este Tribunal dentro del plazo previsto en

el art. 44.2 LOTC, contado a partir de la fecha en la que los órganos judiciales dieron por agotada la vía judicial previa al desestimar el incidente de nulidad de actuaciones.

STC 165/2020, FJ 2 b). La doctrina de este tribunal es reiterada en cuanto a considerar como instrumentos similares e idóneos para reparar esta lesión del art. 24.1 CE, tanto al incidente de nulidad de actuaciones como al de complemento de resoluciones, bastando a la parte interesada con promover alguno de los dos para cumplir con lo exigido por el art. 44.1 a) LOTC.

STC 143/2020, FJ 3). La faceta del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva concernida es la del derecho al recurso. En efecto, es doctrina reiterada del tribunal la que declara que si bien no se trata técnicamente de un recurso porque este se articula frente a resoluciones judiciales no firmes y el incidente de nulidad de actuaciones procede frente a resoluciones que ya han alcanzado firmeza, la faceta del derecho al recurso (art. 24.1 CE) es la concernida cuando se trata de decisiones de inadmisión de tales incidentes, también cuando este asunto se erige en queja autónoma de la demanda de amparo.

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.

Doctrina que, inicialmente, se fijó para los procesos de orden contencioso y que también se ha venido aplicando a los procesos sociales, 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, incluso a los procesos de *Habeas Corpus*.

En el año 2017 se apreció por esta causa la extemporaneidad en la STC 61/2017, dictada en recurso de amparo social, en que se cuestionaban decisiones de la Administración de la Seguridad Social y el ATC 30/2017 en proceso contencioso-administrativo. En el año 2018 en el ATC 39/2018 en proceso contencioso-administrativo. En el año 2019 se han inadmitido por extemporaneidad dos recursos de amparo, en supuestos de *habeas corpus* (SSTC 11/2019 y 16/2019), otro en relación con la administración penitenciaria (STC 75/2019).

Con todo, la resolución más importante sobre el cumplimiento del plazo de presentación de demandas, 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 ha extendido a los escritos de anuncio de amparo en los supuestos de denegación de asistencia jurídica gratuita STC 136/2016, FJ 2: La cuestión a dilucidar es, por tanto, si la fecha de entrada en el registro de los Juzgados de (...) del escrito que anunciaba el recurso de amparo puede tenerse en cuenta a efectos de tener cumplido el plazo previsto en el art. 44.2 LOTC. En este punto, nuestro acuerdo plenario de 18 de junio de 1996, señala en su disposición adicional primera, relativa específicamente al supuesto que nos ocupa, esto es, al recurso de amparo contra la resolución judicial dictada en el trámite del art. 20 LAJG, que el escrito de anuncio del recurso de amparo debe dirigirse al Tribunal Constitucional dentro del plazo legalmente establecido. Los recursos de amparo podrán también presentarse hasta las 15 horas del día hábil siguiente al del vencimiento del plazo de interposición, en el registro del Tribunal Constitucional, o en la oficina o servicio del registro central de los tribunales civiles de cualquier localidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 135.1 de la LEC.

La STC 13/2017, FJ 2, matizó esta doctrina en un caso en el que el incumplimiento del plazo para promover el amparo en un supuesto de ejercicio del derecho a la asistencia jurídica gratuita, vino determinado, de manera causalmente decisiva, por la pasividad del órgano judicial receptor de los escritos de los recurrentes y concluyó que una solución flexible y atemperada conducía a tener por bien formulados los escritos anunciando la intención de acudir en amparo.

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.

En el año 2014, en la STC 200/2014, FJ 3, se reiteró la doctrina sobre el plazo de interposición de los amparos parlamentarios conte-

nida en la STC 168/2012, en la que se recoge el criterio tradicional establecido en el art. 5.1 del CC. Así, toda vez, que el art. 80 LOTC prevé la aplicación supletoria de los preceptos de la LOPJ, en materia de cómputo de plazos y, a su vez, el art. 185 LOPJ remite a la regulación que hace el Código Civil, el corolario necesario es que un plazo fijado por meses, como es el previsto en el art. 42 LOTC para promover un amparo parlamentario se computa de fecha a fecha, regla de cómputo en la que el día del vencimiento será el correlativo mensual al de la notificación o publicación.

Por lo demás, el régimen de los recursos de amparo es de aplicación a los recursos de inconstitucionalidad, así la STC 103/2015, FJ 2. El Tribunal tiene afirmado, en relación al cómputo del plazo, para la interposición de los recursos de inconstitucionalidad, al igual que ocurre en el recurso de amparo, que, aunque la literalidad del art. 33.1 LOTC, deja abierta la posibilidad de situar el *dies a quo*, para el cómputo del plazo, tanto en el día de publicación oficial de la norma legal impugnada, como en el día siguiente a la misma, es este último el que ha de tenerse en cuenta en aplicación del principio *pro actione*.

Debe recordarse que en los AATC 141/2019, 142/2019, 143/2019, 145/2019, 162/2019, 163/2019, 164/2019, 165/2019 y 166/2019. Todos ellos dictados en incidente de ejecución, se recordó que de conformidad con el art. 93.2 LOTC el recurso de súplica podrá interponerse en el plazo de tres días

STC 18/2020, FJ 2. Como ha reiterado este Tribunal, la apreciación de una causa de inadmisibilidad no resulta impedida por el momento procesal en el que nos encontramos, pues es doctrina reiterada de este Tribunal la de que los defectos insubsanables, de que pudiera estar afectado el recurso de amparo, no resultan sanados porque la demanda haya sido inicialmente admitida a trámite, lo que determina que la comprobación de los presupuestos procesales para la viabilidad de la acción puede volverse a abordar o reconsiderarse en la sentencia, de oficio o a instancia de parte, dando lugar, en su caso, a un pronunciamiento de inadmisión por falta de tales presupuestos.

STC 31/2020, FJ 3. Es necesario abordar la concurrencia de la causa de inadmisión de falta de agotamiento de la vía judicial previa [art. 50.1 a), en relación con el art. 44.1 a) LOTC], por haberse simultaneado el presente recurso de amparo con un incidente de nulidad de actuaciones. No es obstáculo a este análisis que la demanda de amparo haya sido previamente admitida a trámite, ya que, cabe abordar, incluso de oficio, la concurrencia de los presupuestos de viabilidad del amparo en fase de sentencia y, en caso de comprobar su incumplimiento, dictar un pronunciamiento de inadmisión del recurso o del

motivo del recurso afectado por tal inobservancia. El Tribunal ha puesto de manifiesto que esta causa de inadmisión tiene su fundamento en la salvaguarda de la naturaleza subsidiaria del amparo, con el fin de evitar que este Tribunal se pronuncie sobre eventuales vulneraciones de derechos fundamentales cuando los órganos judiciales tienen todavía ocasión de restablecerlos.

STC 79/2020, FJ 3 (en el mismo sentido las SSTC 120/2020, 128/2020 y 129/2020) Hay que recordar, a este respecto, que el plazo de interposición del recurso de amparo es de caducidad, improrrogable y no susceptible de suspensión y, por consiguiente, de inexorable cumplimiento, por lo que no consiente prolongación artificial ni puede quedar al arbitrio de las partes. Ahora bien, de cara a la determinación del concreto plazo de interposición del recurso de amparo es imprescindible analizar primero, la naturaleza de la decisión que ha originado la queja de la recurrente, para dilucidar si se trata de un acto administrativo impugnado a través de la vía del art. 43. LOTC. La resolución cuestionada no es fruto del ejercicio de potestades administrativas de la agencia demandada, se trata de un mero acto de gestión del personal laboral empleado en los hospitales a ella adscritos, que se rige por el estatuto de los trabajadores y por el convenio colectivo de aplicación. Por consiguiente, no estamos ante un recurso de amparo por la vía del art. 43 LOTC, sino ante un recurso de amparo que debe quedar encuadrado en el art. 44 LOTC.

STC 80/2020, FJ 2 (También la STC 155/2020). Es cierto que el Tribunal ha declarado en distintas ocasiones que la indebida prolongación de la vía judicial previa por causa de la interposición de un recurso no autorizado por la ley puede ocasionar la extemporaneidad del recurso de amparo por prórroga indebida del plazo establecido en el art. 44.2 LOTC. Pero, por otra parte, de acuerdo con una consolidada doctrina constitucional, la armonización de las exigencias del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) conducen a una aplicación restrictiva del concepto de recurso manifiestamente improcedente, limitándolo a los casos en que se constate que la parte ha tenido la intención de prolongar artificialmente la vía judicial previa, o cuando tal improcedencia derive de manera terminante, clara e inequívoca del propio texto legal, sin dudas que hayan de resolverse con criterios interpretativos no absolutamente indiscutibles. El respeto debido al derecho de la parte a utilizar cuantos recursos considere útiles para la defensa de sus intereses impide exigirle que se abstenga de emplear aquellos cuya improcedencia sea razonablemente dudosa y, en consecuencia, que asuma el riesgo de incurrir en una falta de agotamiento de la vía judi-

cial previa. De este modo, es doctrina consagrada que debe permitirse la utilización de cuantos recursos se consideren útiles para la defensa de los intereses de las partes, siempre que no se vislumbre en ello una intención meramente dilatoria o defraudadora del carácter preclusivo y perentorio del plazo para interponer demandas en amparo. Por tal razón, ha concluido este Tribunal que los medios de impugnación, aun cuando sean improcedentes, suspenden el plazo para recurrir en amparo cuando de las circunstancias del caso se colija que el recurrente obra en la creencia de que hace lo correcto y, por consiguiente, actúa sin ánimo dilatorio.

2.3.1.4 *Legitimación y objeto del recurso de amparo*

En la STC 24/2020 se analiza *la legitimación de los grupos parlamentarios* (FJ 2). El momento procesal en el que nos hallamos no impide que efectuemos el referido análisis, pues, según reiterada doctrina constitucional, los defectos insubsanables de los que pudiera estar afectado el recurso de amparo no resultan sanados porque la demanda haya sido inicialmente admitida.

(3) La respuesta al interrogante de si los demandantes ostentan o no legitimación para interponer el presente recurso de amparo ha de partir de lo dispuesto en el art. 162.1 b) CE, que confiere legitimación para recurrir en amparo a toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo y en el art. 46.1 a) LOTC, que otorga legitimación para promover recurso de amparo en el caso del art. 42 LOTC a la persona directamente afectada. La relación entre los arts. 162.1 b) CE y 46.1 LOTC ha sido abordada por este Tribunal en una reiterada doctrina constitucional que postula una interpretación integradora de ambos preceptos, en el sentido de entender que las fórmulas del art. 46.1 LOTC complementan la del art. 162.1 b) CE, sin que aquellas deban considerarse limitativas o restrictivas de esta. Con base en esta doctrina constitucional, hemos venido entendiendo en el ámbito del recurso de amparo del art. 42 LOTC que los grupos parlamentarios, en aplicación del principio del *favor actionis*, ostentan una representación institucional de los miembros que los integran, que les otorga capacidad procesal ante este Tribunal para defender las eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales de sus miembros que tengan relación con el ejercicio del cargo representativo. Lo que no constituye además ninguna excepción, sino que entra dentro de la flexibilidad procesal con la que el Tribunal ha interpretado en todo momento la legitimación para interponer recurso de amparo, en el

sentido de entender que no solo la posee la persona directamente afectada [arts. 162.1 b) CE y 46.1 a) LOTC], sino también aquellos entes que representen intereses legítimos de personas que por sí mismas ostentan tal legitimación, como los grupos parlamentarios respecto de los miembros de las cámaras que los integran, permitiéndoles, a través de sus portavoces, representar sus intereses. En este sentido, ha sido frecuente la admisión a trámite de recursos en los que el demandante era directamente el grupo parlamentario en cuanto el mismo actuaba en nombre y representación de los derechos de sus miembros. El reconocimiento de esta representación institucional, en ningún caso, supone privar de legitimación a los parlamentarios para actuar en defensa de sus propios derechos.

(4) En cuanto a las facultades de iniciativa o propuesta conferidas a una agrupación ocasional de parlamentarios o a los grupos en los que estos se integran, el Tribunal ha venido entendiendo, en el primer supuesto, que si no existe identidad entre los parlamentarios demandantes de amparo y la agrupación de parlamentarios autora de la iniciativa o propuesta, aquellos carecen de legitimación para interponer recurso de amparo contra los acuerdos de las cámaras que inadmitan la iniciativa o propuesta en cuestión; y, en el segundo supuesto, que los parlamentarios que comparecen en el recurso de amparo a título individual sin ostentar la representación del grupo parlamentario o de sus miembros, salvo que se personen todos sus componentes, carecen también de legitimación para arrogarse la defensa de los derechos y facultades del grupo al que pertenecen.

En la STC 26/2020 se analiza la legitimación *de la esposa (Sucesión procesal)*. FJ 2. Desde el momento en que el Juzgado ha admitido la sucesión procesal del señor (...) en la persona de su viuda, es preciso reconocer interés legítimo a la misma en el presente procedimiento de amparo, porque la estimación o desestimación del mismo tendrá un efecto directo en los intereses que corresponde defender a dicha señora, designada testamentariamente como sucesora de su esposo, en el procedimiento de ejecución que todavía está abierto. En las ocasiones en que ha debido abordar la cuestión de la sucesión procesal de quien recurre en amparo por causa de fallecimiento, este Tribunal ha establecido que, conforme a lo dispuesto en los arts. 162.1 b) CE y 46.1 b) LOTC, la legitimación activa se sustenta en la posesión de un interés legítimo, siendo esta categoría más amplia que la de derecho subjetivo, o que la de interés directo. Así partiendo de la premisa de que ese interés legítimo ha de ser un interés en sentido propio, cualificado o específico, hemos tenido ocasión de precisar que esta legitimación activa se concede a toda persona cuyo círculo jurídico

pueda resultar perjudicado por la violación de un derecho fundamental, aunque la violación no se produzca directamente en su contra.

Si hemos reconocido la posibilidad de sucesión procesal en el amparo para la defensa de ciertos derechos de la personalidad, a los herederos del demandante fallecido, con más razón tenemos que reconocer esta posibilidad para la defensa de los derechos contemplados en el art. 24.1 CE, cuando de la estimación o desestimación del amparo puedan derivarse efectos económicos sobre los bienes hereditarios, independientemente de las condiciones de acceso a la herencia que deban ser aplicadas en la jurisdicción ordinaria en su caso.

STC 39/2020 (también STC 195/2020), FJ 3. Este Tribunal ha venido realizando una interpretación integradora de los dos preceptos citados, en el sentido de entender que la fórmula del art. 46.1 b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional complementa a la del art. 162.1 b) del texto constitucional, sin que se deba considerar limitativa o restrictiva de ella. La integración de ambas normas exige, de un lado, la comprobación de la concurrencia de una de las situaciones jurídicas activas contempladas en el precepto constitucional [art. 162.1 b) CE], y como requisito adicional y complementario, la constatación de que se han cumplido las exigencias procesales del art. 46.1 b) LOTC tal y como han sido interpretadas en nuestra doctrina. En efecto, este Tribunal ha puntualizado, en específica referencia a la previsión del art. 162.1 b) CE, que no basta con un interés genérico en la preservación del derecho fundamental que se estime vulnerado, sino que es necesario que el recurrente se encuentre respecto a ese derecho fundamental en una situación jurídico-material identificable con un interés en sentido propio, cualificado o específico. Esa relación propia, cualificada y específica con el derecho fundamental que se considera violado ha de ser, por ello, distinta de la disconformidad o el descontento que pueda sentir cualquier ciudadano ante lo que él percibe como una infracción objetiva de un derecho de rango fundamental. Donde acaba, en definitiva, el interés propio y comienza el que generalmente pertenece a cualquier ciudadano está, justamente, la frontera entre la acción que se ejerce en virtud de una situación jurídica activa de interés legítimo y la acción que se ejerce para colaborar en la correcta aplicación del orden jurídico y en la depuración de una actuación que viola alguno de sus preceptos. Este Tribunal ha señalado, en este sentido, que el interés legítimo ha de concretarse en una ventaja o utilidad jurídica propia, que no puede confundirse con la general que puede tener cualquier ciudadano actuando como defensor del orden jurídico, esto es, *uti cives*. Para que exista, en definitiva, legitimación fundada en interés legítimo, la resolución impugnada

debe repercutir de manera clara y suficiente en la esfera jurídica de quien acude al proceso.

En la STC 191/2020, FJ 2 se estudia la *legitimación de la Universidad*. Conforme a lo afirmado en los artículos 162.1 b) CE y 46.1 b) LOTC, respectivamente, se reconoce legitimación para interponer el recurso de amparo a toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, y se establece que están legitimados para interponer recurso de amparo contra resoluciones de órganos judiciales quienes hayan sido parte en el proceso judicial correspondiente. De acuerdo con los referidos preceptos la legitimación activa no se otorga exclusivamente a la víctima o al titular del derecho infringido, sino también a quien ostente el interés legítimo, categoría más amplia que la de derecho subjetivo e incluso interés directo.

Es cierto que el objeto de la orden es el de establecer las bases por las que han de regirse las convocatorias de becas para la realización de estudios universitarios en las universidades que integran el sistema universitario valenciano, y que los destinatarios de las becas son los alumnos, no las universidades. Pero ello no nos puede llevar a la conclusión de que la universidad no es titular de los derechos alegados. Si bien los destinatarios de las becas son los alumnos, se produce la exclusión, en la orden, tanto de los estudiantes como de los estudios de las universidades privadas, y no son sino estudiantes y estudios los que conforman la universidad. La exclusión de los estudiantes de las universidades privadas del régimen de becas previsto concierne tanto al derecho del titular de la universidad a crear instituciones educativas (artículo 27.6 CE), como al de los estudiantes matriculados en dicha universidad.

En el ATC 37/2020 se estudia la *extinción recurso de amparo penal*. FJ Único. El art. 80 LOTC prevé la aplicación supletoria de la legislación procesal ordinaria en materia de comparecencia en juicio (bajo la cual se comprende el régimen de sustitución procesal de las partes), lo que conlleva que el proceso constitucional no se extinga necesariamente por el fallecimiento del demandante. En su lugar se pueden subrogar, por vía de sucesión *mortis causa*, sus herederos, cuando concurren los presupuestos formales que, en principio, permiten tal continuidad en el ejercicio de la acción: litispendencia o existencia de un proceso pendiente, petición expresa para suceder al inicial demandante y acreditación del título justificativo de la instada sucesión. A estos requisitos formales se añade otro de carácter sustantivo, cual es que el derecho fundamental cuya reparación se recabe y, más precisamente, la acción ya emprendida para su reconocimiento y protección, sea susceptible de ser ejercitada por persona diversa a la de su originario titular.

En el presente caso el recurrente interesaba en su demanda de amparo, como petición principal, que declarásemos la nulidad, por vulneración de sus derechos fundamentales a la integridad física y moral (art. 15 CE), a la legalidad de las penas (art. 25.1 CE) y a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) de los autos impugnados que acuerdan no haber lugar a suspender la ejecución de la pena de prisión impuesta al recurrente por sentencia firme. Subsidiariamente se demandaba que se ordenase la retroacción procedimental, las actuaciones para que el órgano judicial dictase nuevo auto con respeto a los derechos del recurrente. Por otrosí solicitaba la suspensión de la ejecución de la sentencia condenatoria. Así las cosas, resulta evidente que nos hallamos, ante una acción de carácter personalísimo, en cuyo ejercicio no cabe, por tanto, la continuidad o sucesión procesal del demandante de amparo por parte de sus herederos *mortis causa*, en su caso.

La STC 32/2020, *rechaza la alegación de inadmisión del amparo por la irrevindicabilidad de los bienes objeto del mismo art. 32 LH*. FJ 2 b). Este óbice debe ser desestimado por las siguientes razones: (i) En primer lugar, porque, en sede constitucional lo que se dilucida es el enjuiciamiento de la denunciada vulneración de los derechos fundamentales de un ciudadano que alega no haber tenido conocimiento de la apertura, sustanciación y resolución de un procedimiento de ejecución hipotecaria seguido contra el mismo, de tal manera que nuestro análisis debe limitarse en exclusiva a este objeto, con independencia de que, en la sede judicial, haya de resolverse el problema de la titularidad dominical o por otro concepto de los indicados bienes. (ii) Y, en segundo término, porque, en todo caso, la tutela de los derechos e intereses legítimos de los terceros que pudieran resultar afectados por la decisión que se adopte en este proceso constitucional de amparo, en cuanto adquirentes de buena fe y a título oneroso de los inmuebles objeto del procedimiento de ejecución, deberá ser hecha efectiva por el órgano judicial, conforme a las pruebas que acrediten su titularidad y de acuerdo con las leyes de procedimiento, a fin de que tengan la posibilidad de intervenir y de ser oídos, y ejercer la defensa.

STC 71/2020, FJ 2. En este tipo de supuestos el Tribunal ha venido destacando el carácter instrumental que tiene la vía previa al amparo constitucional en relación con el acto que produjo la vulneración del derecho, en tanto que las decisiones producidas en esta vía judicial no han de ser objeto de impugnación por la sola razón de no haber estimado la pretensión deducida por el recurrente. Estas decisiones desestimatorias no alteran la situación jurídica creada por el acto de la Administración presuntamente lesivo de un derecho fundamental y no

son, por tanto, en sí mismas causa de lesión. Otra interpretación llevaría a entender, en definitiva, que no hay más actos u omisiones atacables en vía de amparo constitucional que los actos u omisiones de los órganos judiciales.

STC 173/2020. FJ 2 b). El art. 41.2 LOTC recoge, con carácter general, que el recurso de amparo protege frente a las violaciones de derechos y libertades a las que se refiere el primer apartado de dicho precepto originadas por disposiciones, actos jurídicos, omisiones o simple vía de hecho de los poderes públicos del Estado, las Comunidades Autónomas y demás entes públicos de carácter territorial, corporativo o institucional, así como de sus funcionarios o agentes. Por tanto, no hay razones para interpretar que el recurso de amparo parlamentario no pueda interponerse contra omisiones o simple vía de hecho de los órganos parlamentarios que pudieran tener como consecuencia la vulneración de alguno de los derechos fundamentales a los que se refiere el art. 41.1 LOTC, de acuerdo con lo previsto en el art. 53.2 CE, todo ello en atención al carácter general del art. 41 LOTC, así como al principio de interpretación más favorable a la eficacia de los derechos fundamentales, que ha sido afirmado por este Tribunal también en relación con el artículo 23.2 CE.

STC 178/2020, FJ 2. Cuando se impugna en amparo una resolución judicial confirmatoria de otras, que han sido lógica y cronológicamente presupuesto de aquella, han de entenderse también recurridas las precedentes resoluciones confirmadas.

STC 191/2020. FJ 3. En relación con la posibilidad de impugnar directamente en amparo una disposición de carácter general debe afirmarse, que en casos como el que ahora se analiza, este Tribunal ha admitido esta impugnación directa. La índole simplemente impeditiva de la disposición atacada permite imputarle directamente, sin necesidad de acto alguno de aplicación la lesión que se pretende haber sufrido. Aunque por medio del recurso de amparo no pueden ejercitarse pretensiones impugnatorias directas frente a disposiciones generales, no es menos cierto que la lesión de un derecho fundamental puede tener su origen directo e inmediato en las normas, de manera que es posible que, en determinados casos, la mera existencia de un precepto reglamentario que sea de aplicación directa pueda violar un derecho fundamental, lo que, en definitiva, posibilita y obliga al enjuiciamiento de la norma en cuestión desde la señalada perspectiva constitucional. En el presente caso, la exclusión, con carácter general, de la posibilidad de obtener una beca por los estudiantes de universidades privadas, deriva directamente de la disposición impugnada, por lo que

su eficacia puede considerarse inmediata sin necesidad de un posterior acto aplicativo.

STC 26/2020. (También STC 107/2020) FJ 3. Es jurisprudencia consolidada que corresponde a las facultades juzgadoras del Tribunal Constitucional tanto el orden del examen de las quejas, como si resulta necesario o conveniente pronunciarse en sentencia sobre todas las lesiones de derechos constitucionales denunciadas, en el caso de que ya se haya apreciado la concurrencia de alguna de ellas.

STC 28/2020, FJ 2. En estas circunstancias, el Tribunal considera que debe resolver prioritariamente sobre las alegaciones relativas a estos derechos y solo en un momento posterior pronunciarse, en caso de ser necesario, acerca de la queja que la demanda formula en relación al derecho a la tutela judicial efectiva. Este orden de análisis contribuye a que, en caso de que este Tribunal aprecie una vulneración de alguno de aquellos tres derechos, el efecto del otorgamiento del amparo sea inmediato. Hacerlo de otro modo supondría que, en tal caso, se retardase innecesariamente la cesación en la lesión y tutela efectiva de los referidos derechos, pues la eventual estimación del recurso que se basara en que la argumentación es ilógica o incongruente no conduciría más que a retrotraer las actuaciones para que los órganos judiciales resolvieran de nuevo la queja planteada por el recurrente.

STC 41/2020, FJ 2. (También las SSTC 46/2020, 47/2020, 49/2020). Conforme al criterio de mayor retroacción que viene empleando este Tribunal y que implica conceder prioridad al examen de aquellas causas que, de prosperar, determinarían su retroacción a un momento procesal anterior, lo que haría innecesario un pronunciamiento sobre las restantes.

STC 85/2020, FJ 1. El carácter mixto de este recurso, según la más reciente jurisprudencia constitucional determina que la pretensión deducida por la vía del art. 43 LOTC resulte, en principio, preeminente en su análisis, ya que la eventual comisión de una lesión constitucional autónoma en el transcurso del proceso judicial no impide que el acto administrativo siga siendo el verdadero objeto del proceso de amparo que, finalmente deviene mixto. A esos efectos, este Tribunal ha reiterado que las resoluciones de las diversas comisiones de asistencia jurídica gratuita, aun siendo actos que no provienen de un órgano judicial, son susceptibles de lesionar el derecho a la tutela judicial efectiva, ya que en la impugnación de las resoluciones denegatorias del derecho a la asistencia justicia gratuita de estos órganos administrativos se encuentra ínsita la pretensión del recurrente sobre el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24 CE.

STC 191/2020, FJ 3. Recurso de amparo mixto, que imputa a la administración vulneraciones de derechos fundamentales de carácter sustantivo y atribuye, al mismo tiempo lesiones procesales a los tribunales que intervinieron después. Por lo tanto, de conformidad con nuestra doctrina, abordaremos, en primer término, las quejas relativas a los artículos 14, 16 y 27 CE y, solo después, si fueran desestimadas, nos ocuparemos de la denunciada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva.

2.3.1.5 *Suspensión*

A) En materia contenciosa-administrativa

ATC 68/2020. *Acuerda suspensión*. FJ 2. Es necesario partir de lo que dispone el art. 56.1 LOTC que, como regla general, establece que la interposición del recurso de amparo no suspenderá los efectos del acto o sentencia impugnados. No obstante, su apartado 2, señala que cuando la ejecución del acto o sentencia impugnados produzca un perjuicio al recurrente que pudiera hacer perder al amparo su finalidad, la Sala, o la Sección en el supuesto del artículo 52.2, de oficio o a instancia del recurrente, podrá disponer la suspensión, total o parcial, de sus efectos, siempre y cuando la suspensión no ocasione perturbación grave a un interés constitucionalmente protegido, ni a los derechos fundamentales o libertades de otra persona. Una interpretación conjunta de ambos apartados configura la suspensión de la ejecución de las resoluciones firmes como una medida excepcional y, por lo tanto, de interpretación restrictiva.

3. La facultad de este Tribunal de adoptar medidas cautelares en los procesos de amparo, reconocida en el art. 56 LOTC, se sustenta en la necesidad de asegurar la efectividad de las resoluciones que pongan fin a los mismos, esto es, de preservar la integridad del derecho fundamental, cuya vulneración se denuncia, en tanto en cuanto la ejecución del acto o resolución impugnados pudieran ocasionar un perjuicio que hiciese perder al amparo su finalidad, sin prejuzgar cuál haya de ser el sentido de la futura sentencia que le ponga fin. Adicionalmente, este Tribunal viene exigiendo a quien solicita la adopción de la medida cautelar de suspensión del acto o resolución judicial recurrido, que alegue, pruebe o justifique, ofreciendo un principio razonable de prueba, la irreparabilidad o dificultad de la reparación de los perjuicios de seguirse la ejecución del acto impugnado, y ello, con el objeto de mostrar que la ejecución del acto recurrido puede privar a la demanda de amparo de su finalidad, provocando que el restableci-

miento del recurrente en el derecho constitucional vulnerado sea tardío y convirtiéndose en meramente ilusorio y nominal el amparo.

ATC 69/2020 (*Pérdida de objeto*). *Resuelve sobre el recurso de súplica contra no acordar medidas cautelarísimas y sobre suspensión*. FJ 2. La solicitud de medidas cautelares ha perdido todo su objeto desde que los recurrentes han encontrado satisfacción extraprocésal a su solicitud. Cuando el Tribunal Constitucional decidió admitir a trámite el recurso de amparo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ya había anulado el auto del Presidente del Tribunal General de 1 de julio de 2019, reenviado el asunto al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Con fecha de 20 de diciembre de 2019 ya se había pronunciado, en Gran Sala, el 19 de diciembre, sobre la interpretación adecuada del art. 9 del Protocolo núm. 7 sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea. En este último pronunciamiento, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea afirmaba que los europarlamentarios electos gozan de inmunidad en virtud del párrafo segundo del precitado art. 9, desde que han sido oficialmente proclamados electos al Parlamento Europeo. Como consecuencia, y en proyección de dicha jurisprudencia, el Parlamento Europeo reconoció a los recurrentes en amparo la posibilidad de tomar posesión de sus respectivos escaños, materializándose dicha toma de posesión el 13 de enero de 2020. El objeto de este recurso de amparo es la denegación por la jurisdicción ordinaria de unas medidas cautelares en las que se solicitaba la suspensión de los autos de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. El efecto inmediato de esta suspensión, hubiera podido concluir con la remoción de los obstáculos formales que les impedían tomar posesión de sus respectivos escaños como eurodiputados. Esos escaños ya están siendo ocupados a día de hoy por los recurrentes.

3. Por lo que hace al recurso de súplica planteado contra la providencia de admisión a trámite, cualquier consideración debe partir de la premisa de que la mera interposición de un recurso de amparo no obsta a la vigencia, efectividad o ejecutoriedad de las disposiciones generales, actos administrativos o resoluciones judiciales que sean objeto de impugnación. La LOTC establece como principio general que la interposición de un recurso de amparo no suspenderá los efectos del acto o sentencia impugnados (art. 56.1). Lo cual es consecuencia de la presunción de legitimidad que alcanza a todas las actuaciones de los poderes públicos, presunción que es inherente a la entera actividad pública, ya sea legislativa, ejecutiva o judicial. En este marco, la adopción de medidas cautelares solicitadas *inaudita parte* según el art. 56.6 LOTC, es manifestación de una facultad excepcional que

exige la concurrencia de una urgencia excepcional. Excepciones todas ellas que no podían concurrir aquí el día 11 de febrero de 2020, cuando los recurrentes habían tomado posesión de sus escaños el día 13 de enero de 2020.

ATC 127/2020. *Desestima recurso de súplica. Pérdida de objeto. En el mismo sentido el ATC 146/2020.* FJ 3. En cuanto a la pretensión cautelar planteada al amparo del art. 56 LOTC, se aprecia por este Tribunal la pérdida de objeto del presente incidente tras el dictado de la sentencia de fecha de 28 de septiembre de 2020, por la Sala Segunda del Tribunal Supremo, que confirmó la condena impuesta por la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en la sentencia de 19 de diciembre de 2019. El Tribunal ha resuelto la pérdida de objeto de los incidentes de suspensión en relación con disposiciones que hayan agotado sus efectos antes de ser recurridas. Asimismo, ha apreciado la pérdida de objeto en los casos en los que las resoluciones recurridas hayan sido ejecutadas, no puedan ejecutarse al haber transcurrido el momento en el que, conforme a sus propios términos, podían surtir efectos, hayan sido revocadas con posterioridad a su impugnación o que los acuerdos no se encuentren en vigor.

En el presente caso, hay que llegar a la misma conclusión al tratarse de una situación equiparable a las mencionadas. La confirmación en casación por sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, de la sentencia de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, impide acceder a la suspensión solicitada, aunque se haya producido en un proceso ajeno. Una vez recibida la comunicación del Tribunal Supremo, la citada Sala del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dictó un auto por el que se declaraba la firmeza de la sentencia de 19 de diciembre de 2019, se acordaba la incoación de la correspondiente ejecutoria, y se decidía, en aplicación de lo dispuesto en el art. 42 CP, hacer efectiva la inhabilitación del hoy demandante de amparo. Con la providencia recurrida no se ha producido denegación alguna de las medidas cautelares solicitadas. Solo se ha resuelto sobre la inexistencia del presupuesto necesario para adoptarlas *inaudita parte*.

ATC 150/2020. *Deniega.* FJ 3. Antes de resolver sobre la suspensión interesada, procede formular unas consideraciones previas. Aun cuando en la demanda de amparo se solicita la suspensión de las resoluciones judiciales impugnadas, lo que materialmente se interesa es la suspensión cautelar de la sanción impuesta por la CNMC, la cual no ha sido impugnada en el presente recurso, al igual que la sentencia recaída en la instancia. Ciertamente es que, con carácter general, solo pro-

cede la suspensión de aquellas resoluciones que hayan sido impugnadas en el recurso de amparo. El propio tenor del art. 56.2 LOTC avala este aserto. Sin embargo, esta regla general admite excepciones, como así se recoge en el reciente ATC 75/2020.

4. La entidad recurrente fundamenta la solicitud en los siguientes aspectos: i) la elevada cuantía de la sanción impuesta; ii) las razones tenidas en consideración por el órgano judicial para suspender la ejecución de la sanción, con base en el informe económico y financiero que aquella aportó a las actuaciones; y iii) el agravamiento de los perjuicios que sufriría, en caso de ejecutarse la sanción, por la crisis económica provocada por la COVID-19. El elevado importe de la multa no es condición suficiente para acordar la suspensión de su ejecución, ya que ese dato no supone por sí mismo la acreditación del perjuicio irreparable, pues el mismo ha de derivarse de la conexión de su cuantía con el patrimonio del demandante. El informe económico y financiero, las circunstancias que en él se detallan no se refieren al momento actual, sino a un periodo anterior de al menos cuatro años. Respecto al agravamiento de su situación económica, con motivo de la pandemia ocasionada por la COVID-19, esa circunstancia no exonera de la obligación de acreditar, en cada caso concreto, la magnitud y repercusión de los menoscabos que la ejecución del acto o sentencia originaría.

B) En materia penal

ATC 42/2020. *Acuerda pena corta y comunicación a la víctima.*
FJ 1. Resulta de aplicación la doctrina reiterada de este Tribunal en la materia, contenida recientemente en el ATC 95/2019. Cuando se trata de suspensión de penas de prisión la evaluación de la gravedad de la perturbación que, para el interés general tiene la suspensión de la ejecución de una pena, constituye un juicio complejo dependiente de diversos factores, entre los que se encuentran la gravedad y naturaleza de los hechos enjuiciados y el bien jurídico protegido, su trascendencia social, la duración de la pena impuesta y el tiempo que reste de cumplimiento de la misma, el riesgo de eludir la acción de la justicia y la posible desprotección de las víctimas. De entre todos ellos cobra especial relevancia el referido a la gravedad de la pena impuesta, ya que este criterio expresa de forma sintética la reprobación que el ordenamiento asigna al hecho delictivo –la importancia del bien jurídico tutelado, la gravedad y trascendencia social del delito– y, en consecuencia, la magnitud del interés general en su ejecución. En relación

con este criterio de gravedad de la pena, este Tribunal adopta como directriz inicial la de que la pena se sitúe por encima o por debajo de la frontera de los cinco años de prisión, que es la que sirve al legislador para diferenciar entre las penas graves y las menos graves (art. 33 CP). Este canon general, sin embargo, se ha excepcionado en dos situaciones singulares donde, pese a ponderarse que concurren en el caso los requisitos necesarios para decretar la suspensión, la misma se deniega por carecer la medida de verdadera eficacia práctica. Así sucede: a) cuando la pena de la que se solicita la suspensión tiene fijada una fecha futura de inicio de cumplimiento respecto de la cual resulta previsible que se haya dictado entonces la sentencia resolutoria del amparo, b) si la persona debiera continuar en prisión en todo caso, en virtud del cumplimiento de otra ejecutoria anterior

2. La decisión de suspensión ha de extenderse a las penas accesorias a aquellas de prisión que consisten en la inhabilitación especial para el ejercicio del derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena, puesto que, de conformidad con reiterada doctrina de este Tribunal, la pena accesoria debe seguir la suerte de la pena principal en el incidente de ejecución. Finalmente, merece favorable acogida, como el Ministerio Fiscal solicita, que se comunique a la víctima la decisión de suspensión que se acuerda, de conformidad con los derechos a recibir información sobre la causa penal recogidos en la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima.

ATC 57/2020. *Deniega*. En el mismo sentido. AATC 58/2020, 59/2020, 60/2020, 61/2020, 64/2020 88/2020 y 94/2020. 2. El art. 56.2 LOTC, en la redacción dada por LO 6/2007, de 24 de mayo, dispone que «cuando la ejecución del acto o sentencia impugnados produzca un perjuicio al recurrente que pudiera hacer perder al amparo su finalidad, la Sala o la Sección en el supuesto del art. 52.2, de oficio o a instancia del recurrente, podrá disponer la suspensión, total o parcial, de sus efectos, siempre y cuando la suspensión no ocasione perturbación grave a un interés constitucionalmente protegido, ni a los derechos fundamentales o libertades de otra persona». Razón por la que se configura como una medida de carácter excepcional y de aplicación restrictiva

En el presente caso, la pena de inhabilitación absoluta no le ha sido impuesta al recurrente con carácter accesorio sino de manera principal. Este Tribunal se ha pronunciado en diferentes ocasiones sobre la temática relativa a la suspensión de las penas de inhabilitación absoluta. Concretamente en el ATC 167/2013 aparece compendiada la siguiente doctrina: Respecto de la suspensión de las penas de inhabilitación absoluta es doctrina constitucional que las mismas con-

sideraciones que, con carácter general, llevan a denegar la suspensión de la ejecución de las penas privativas de libertad cuando estas son de larga duración, pueden también llevar a denegar la suspensión de las penas privativas de derechos si estas penas tienen una duración muy superior al tiempo normal de tramitación de un recurso de amparo.

El Tribunal ha establecido además específicos criterios de ponderación en relación con este tipo de penas. El ATC 259/2002 declara que la ejecución de la pena de inhabilitación absoluta permite un modo de reparación del perjuicio sufrido, cuando afecta a funcionarios públicos, a través de su reposición en el cargo anterior y demás efectos resarcitorios, si bien la reparación respecto de la restricción de los derechos derivados del art. 23 CE nunca podrá ser completa de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, este dato no es el único que debe ponderarse para resolver la solicitud de suspensión, sino que, a los efectos de valorar la presencia de una perturbación grave para los intereses generales, ha de tenerse en cuenta el carácter de pena principal con el que se impone, su duración en cuanto expresiva del desvalor jurídico del comportamiento y que los hechos cuya comisión da lugar a su imposición derivan del ejercicio de funciones públicas, susceptibles de socavar, por tanto, la confianza de los ciudadanos en los funcionarios precisamente encargados de velar por su seguridad y libertad. Debe ponderarse que la suspensión de la pena de inhabilitación absoluta puede implicar la reincorporación del condenado al ejercicio de la función pública, siendo, por consiguiente, de temer el riesgo de que se provoque una grave perturbación de los intereses generales.

b) Por otra parte, la vulneración de sus derechos fundamentales que el demandante atribuye a la sentencia recurrida tampoco puede sustentar la paralización de sus efectos.

ATC 70/2020. Deniega suspensión. En el mismo sentido el ATC 71/2020.

FJ 2. Lo primero que debe dilucidar este Tribunal es si cabe suspender resoluciones no impugnadas en el recurso de amparo en el que se solicita la suspensión cautelar.

Es claro (art. 56.2 LOTC) que el objeto de la posible suspensión prevista en este precepto son las resoluciones judiciales impugnadas en el recurso de amparo respecto del que se produce la pieza de suspensión. No está previsto, pues, que pueda interesarse la suspensión de resoluciones judiciales ajenas a la impugnación en amparo, salvo que entre la resolución impugnada y la posterior exista alguna relación causal.

3. Más allá de un criterio de interpretación literal, que en ese supuesto no representa duda alguna, dada la claridad de la redacción del art. 56. 2 LOTC, esta petición no supera tampoco ni una interpretación teleológica ni una interpretación sistemática del precepto. La finalidad de la suspensión es la de evitar la irreparabilidad o dificultad de la reparación de los perjuicios que puedan generarse de seguirse la ejecución del acto impugnado. La suspensión, así, debe pretenderse respecto de los daños que pueda generar una resolución en un determinado contexto jurídico que viene configurado en la demanda de amparo y que determinan, además de la resolución como acto que vulnera los derechos que se hayan visto afectados y los antecedentes de los que trae causa. Dicho contexto jurídico es el que determina el posible alcance de la suspensión solicitada.

ATC 75/2020. *Acuerda suspensión. Pena corta. También ATC 112/2020.* FJ 2 a) La afirmación de que solo procede la suspensión de aquellas resoluciones que hayan sido impugnadas en el respectivo recurso de amparo, resulta cierta como regla general y encuentra reflejo en la propia letra del art. 56.2 LOTC. Sin embargo, dicha regla no está exenta de excepciones. Existen situaciones en las que el Tribunal ha reconocido que las vulneraciones denunciadas en la demanda de amparo respecto de una o más resoluciones concretas, proyectan sus efectos de manera causal sobre otras resoluciones ya sean posteriores o anteriores del mismo procedimiento, y eventualmente incluso sobre actuaciones jurisdiccionales distintas. Por tanto, si se justifica adecuadamente por el demandante la conexión causal entre la resolución impugnada y la que se pide suspender, y por qué de no acordarse esto último el recurso de amparo interpuesto perdería su finalidad, la medida sería susceptible de acordarse.

ATC 89/2020. *Deniega. Petición de plantear cuestión ante el TJUE.*

FJ 1. El objeto del presente auto es doble, puesto que debe dar respuesta tanto al recurso de súplica que cuestiona la decisión de no adoptar *inaudita parte* las medidas cautelares solicitadas al interponer el recurso de amparo, como a la petición de medidas cautelares que fue formulada en la demanda.

Es jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia que, siendo la finalidad del procedimiento prejudicial garantizar la coherencia, unidad y efectividad del Derecho de la Unión, evitando así que se sienta en cualquier Estado miembro una jurisprudencia nacional no acorde con las normas que lo integran, las exigencias derivadas de dicha finalidad se respetan en el marco de los procedimientos sumarios y urgentes, relativos a medidas cautelares, cuando tras su resolución debe

iniciarse un procedimiento ordinario sobre el fondo, que permita un nuevo examen de cualquier cuestión jurídica resuelta provisionalmente en el procedimiento sumario, bien en cualquier circunstancia o bien cuando lo solicite la parte perdedora; en estas circunstancias, queda salvaguardado el objetivo específico a que se refiere el párrafo tercero del artículo 267 TFUE, ya que la obligación de someter cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia se aplica en el marco del procedimiento sobre el fondo.

La adopción de medidas cautelares *inaudita parte*, según el art. 56.6 LOTC, es manifestación de una facultad excepcional dentro de un supuesto ya de por sí excepcional, que exige la concurrencia de una urgencia excepcional que no fue apreciada en la providencia de admisión ahora cuestionada. Expresamos entonces que no apreciábamos la urgencia excepcional a que se refiere el art. 56.6 LOTC que justificaría su adopción *inaudita parte* de forma inmotivada, «dado que las resoluciones judiciales impugnadas han sido dejadas sin efecto y sustituidas por otras posteriores mediante autos de 14 de octubre y 10 de enero de 2020». Por esta razón, la petición cautelar fue tramitada por el cauce ordinario y ha sido analizada y resuelta en esta misma resolución después de oír al Ministerio Fiscal y dar oportunidad a la parte de ampliar sus alegaciones. Sirva esta exposición para reiterar que el pronunciamiento hecho en la providencia de 14 de julio no supuso la desestimación de la pretensión cautelar, sino únicamente la de la solicitud de que se adoptara *inaudita parte*.

ATC 146/2020. *Deniega suspensión*. FJ 4. A) Este Tribunal, en relación con la suspensión de la ejecución de resoluciones judiciales, ha declarado:

a) El art. 56.1 LOTC establece, como regla general, que la interposición del recurso de amparo no suspenderá los efectos del acto o sentencia impugnados. No obstante, el apartado 2 del mismo precepto dispone que «cuando la ejecución del acto o sentencia impugnados produzca un perjuicio al recurrente que pudiera hacer perder al amparo su finalidad, la Sala, o la Sección en el supuesto del artículo 52.2, de oficio o a instancia del recurrente, podrá disponer la suspensión, total o parcial, de sus efectos, siempre y cuando la suspensión no ocasione perturbación grave a un interés constitucionalmente protegido, ni a los derechos fundamentales o libertades de otra persona. Por lo tanto, la excepción a la regla general viene determinada por un doble condicionamiento. En primer lugar, que la ejecución del acto o resolución impugnados produzca un perjuicio que pudiera hacer perder al amparo su finalidad, para el caso de que fuera finalmente estimado. Y, en

segundo término, que la suspensión no genere, a su vez, un perjuicio grave a un interés constitucionalmente protegido, ni a los derechos fundamentales o libertades de otra persona. También ha señalado este Tribunal que, cuando el amparo constitucional se solicita respecto de resoluciones judiciales firmes, la suspensión de su ejecución entraña siempre, en sí misma, una perturbación de la función jurisdiccional que comprende la potestad de hacer ejecutar lo juzgado (art. 117.3 CE). Consecuentemente, la regla general debe ser la improcedencia de la suspensión, que se configura, así como una medida provisional de carácter excepcional y de aplicación restrictiva)

b) En el caso de las penas privativas de derechos impuestas como principales y, más en concreto, de la pena de inhabilitación, este Tribunal ha declarado reiteradamente, en relación con los criterios de ponderación a tener en cuenta para acordar o no la suspensión solicitada, que la ejecución de la pena de inhabilitación permite un modo de reparación del perjuicio sufrido, cuando afecta a funcionarios públicos, a través de su reposición en el cargo anterior y demás efectos resarcitorios, si bien la reparación respecto de la restricción de los derechos derivados del art. 23 CE nunca podrá ser completa. Además, se ha de tener en cuenta la duración de la pena, ya que las mismas consideraciones que con carácter general llevan a denegar la suspensión de la ejecución de las penas privativas de libertad cuando estas son de larga duración pueden llevar también a denegar la suspensión de las penas privativas de derechos si estas penas tienen una duración muy superior al tiempo normal de tramitación de un recurso de amparo. Estos criterios han de ser, a su vez, valorados conjuntamente con una posible presencia de una perturbación grave para los intereses generales, para lo que debe tenerse en cuenta si los hechos cuya comisión da lugar a su imposición derivan del ejercicio de funciones públicas, susceptibles de socavar, por tanto, la confianza de los ciudadanos en los funcionarios precisamente encargados de velar por su seguridad y libertad, al suponer la reincorporación del condenado al ejercicio de la función pública, siendo por consiguiente de temer el riesgo de que se provoque una grave perturbación de los intereses generales.

C) En materia civil

ATC 2/2020. *Deniega. En el mismo sentido los AATC 23/2020, 30/2020, 111/2020, 135/2020, 151/2020 y 152/2020.* FJ 2. El art. 56.2 LOTC en la redacción dada por LO 6/2007, de 24 de mayo, dispone que «cuando la ejecución del acto o sentencia impugnados produzca

un perjuicio al recurrente que pudiera hacer perder al amparo su finalidad, la Sala, o la Sección en el supuesto del artículo 52.2, de oficio o a instancia del recurrente, podrá disponer la suspensión, total o parcial, de sus efectos, siempre y cuando la suspensión no ocasione perturbación grave a un interés constitucionalmente protegido, ni a los derechos fundamentales o libertades de otra persona», razón por la que se configura como una medida de carácter excepcional y de aplicación restrictiva. Adicionalmente, este Tribunal viene exigiendo a quien solicita la adopción de la medida cautelar de suspensión del acto o resolución judicial recurrido que alegue, pruebe o justifique, ofreciendo un principio razonable de prueba, el carácter no reparable o la dificultad de la reparación de los perjuicios de seguirse la ejecución del acto impugnado, y ello, con el objeto de mostrar que la ejecución del acto recurrido puede privar a la demanda de amparo de su finalidad, provocando que el restablecimiento del recurrente en el derecho constitucional vulnerado sea tardío y convirtiendo en meramente ilusorio y nominal el amparo.

ATC 3/2020. *Deniega*. En el mismo sentido los 4/2020, 5/2020, 6/2020, 7/2020, 8/2020, 15/2020, 25/2020, 26/2020, 27/2020, 28/2020, 30/2020, 36/2020, 38/2020, 44/2020, 45/2020, 46/2020, 47/2020, 48/2020, 49/2020, 50/2020, 51/2020, 65/2020, 78/2020, 79/2020, 80/2020, 81/2020, 82/2020, 86/2020, 87/2020, 103/2020, 104/2020, 105/2020, 107/2020, 108/2020, 109/2020, 110/2020, 117/2020, 123/2020, 134/2020, 136/2020, 137/2020, 138/2020, 140/2020, 141/2020, 142/2020, 153/2020, 154/2020, 155/2020, 156/2020, 157/2020, 158/2020, 162/2020, 163/2020, 164/2020, 165/2020, 166/2020, 167/2020, 168/2020, 169/2020. FJ 2. El art. 56.2 LOTC en la redacción dada por LO 6/2007, de 24 de mayo, dispone que «cuando la ejecución del acto o sentencia impugnados produzca un perjuicio al recurrente que pudiera hacer perder al amparo su finalidad, la Sala, o la Sección en el supuesto del artículo 52.2, de oficio o a instancia del recurrente, podrá disponer la suspensión, total o parcial, de sus efectos, siempre y cuando la suspensión no ocasione perturbación grave a un interés constitucionalmente protegido, ni a los derechos fundamentales o libertades de otra persona». Esta suspensión, en todo caso, no puede ocasionar ninguna perturbación grave a un interés constitucionalmente protegido, ni a los derechos fundamentales o libertades de otra persona, razón por la que se configura como una medida de carácter excepcional y de aplicación restrictiva.

El Tribunal entiende que las circunstancias que presenta el supuesto sometido a consideración llevan a estimar la procedencia de acordar, de modo alternativo, la medida cautelar de anotación preven-

tiva de la demanda de amparo en el Registro de la Propiedad, en cuanto se reputa medida idónea para evitar el perjuicio derivado de que la adquisición del bien por tercero lo hiciera irreivindicable. Esa misma ha sido la solución acogida recientemente, entre otros autos a propósito de otros procedimientos hipotecarios, donde se plantearon los mismos argumentos que aquí para solicitar la suspensión.

ATC 14/2020. *Deniega. En el mismo sentido los AATC 23/2020 y 29/2020.*

FJ 3. Con relación a los perjuicios de carácter patrimonial o económico se ha señalado que, por más que puedan producir efectos desfavorables a quien demanda amparo, en principio, no deben considerarse causa suficiente para acordar la suspensión de una resolución judicial firme, pues dichos perjuicios son susceptibles de ser reparados en la hipótesis de que la pretensión de amparo sea estimada, de modo que no conllevan un perjuicio irremediable que pueda hacer perder la finalidad del recurso. De ahí que se haya accedido a la suspensión en aquellos supuestos en los que la ejecución de lo acordado acarree perjuicios patrimoniales difícilmente reparables por su entidad, por la imposibilidad de repercutir su costo o por la irreversibilidad de las situaciones jurídicas que puedan producirse, como ocurre en los casos en que, con la ejecución de lo acordado, se pueda producir la transmisión irrecuperable del dominio sobre un bien determinado.

Adicionalmente, este Tribunal viene exigiendo a quien solicita la adopción de la medida cautelar de suspensión del acto o resolución judicial recurridos que alegue, pruebe o justifique, ofreciendo un principio razonable de prueba, la irreparabilidad o la dificultad de la reparación de los perjuicios que derivarían de seguirse la ejecución del acto impugnado, ya que la ejecución del acto recurrido puede privar a la demanda de amparo de su finalidad, provocando que el restablecimiento del recurrente del derecho constitucional vulnerado sea tardío y convirtiendo en meramente ilusorio y nominal el amparo.

ATC 76/2020. *Pérdida de objeto. Único.* El objeto de esta pieza consiste en determinar la procedencia de la medida cautelar consistente en que se suspenda la ejecución de una decisión judicial que acordó el lanzamiento del inmueble que constituía su domicilio. El demandante de amparo ha puesto de manifiesto que el lanzamiento ya se ha ejecutado. Por tanto, de conformidad con la jurisprudencia constitucional consolidada sobre la pérdida de objeto de los incidentes de ejecución, en relación con las resoluciones que ya han consumado sus efectos debe acordarse el archivo del presente incidente de ejecución por carencia sobrevenida de objeto.

ATC 139/2020. *Acuerda la suspensión y anotación preventiva.* FJ 2. En relación con los perjuicios de carácter patrimonial o económico hemos señalado que, por más que puedan producir efectos desfavorables a quien demanda amparo, en principio, no deben considerarse causa suficiente para acordar la suspensión de una resolución judicial firme, pues dichos perjuicios son susceptibles de ser reparados en la hipótesis de que la pretensión de amparo sea estimada, de modo que no conlleven un perjuicio irremediable que pueda hacer perder la finalidad del recurso. De ahí que se haya accedido a la suspensión sólo en aquellos supuestos en los que la ejecución de lo acordado acarree perjuicios difícilmente reparables por su entidad, por la imposibilidad de repercutir su costo o por la irreversibilidad de las situaciones que puedan producirse, como ocurre en los casos en que, con la ejecución de lo acordado, se pueda producir la transmisión irrecuperable del dominio sobre un bien determinado. Adicionalmente, venimos exigiendo a quien solicita la adopción de la medida de suspensión del acto o resolución judicial recurridos que alegue, pruebe o justifique, ofreciendo un principio razonable de duda, la irreparabilidad o la dificultad de la reparación de los perjuicios que derivarían de seguirse la ejecución del acto impugnado.

D) En materia parlamentaria

ATC 52/2020. *Deniega suspensión.* FJ. 2. La suspensión prevista en el art. 56 LOTC se configura en la constante doctrina constitucional como una medida provisional de carácter extraordinario y de aplicación restrictiva, admitiéndose excepcionalmente cuando la ejecución del acto impugnado produzca un perjuicio al recurrente que pudiera hacer perder su finalidad al amparo.

Por ello, conforme a esta misma doctrina, quien solicita la adopción de esta medida cautelar ha de alegar, probar o justificar, ofreciendo un principio razonable de prueba, la irreparabilidad o dificultad de la reparación de los perjuicios de seguirse la ejecución del acto impugnado, con el objeto de mostrar que dicha ejecución podría privar a la demanda de amparo de su finalidad, provocando que el restablecimiento del recurrente en el derecho constitucional vulnerado sea tardío y convirtiendo en meramente ilusorio y nominal el amparo. En todo caso, la adopción de la medida se condicionará a que la suspensión no produzca una perturbación grave a un interés constitucionalmente protegido a los derechos fundamentales o a las libertades públicas de un tercero. Asimismo, este Tribunal ha venido repitiendo

que la suspensión no puede anticipar el amparo que se solicita, de modo que, si su concesión conlleva tal anticipación, ello se convierte en causa para denegarla.

2.3.1.6 *Inadmisión por auto*

ATC 40/2020. *En su fundamento jurídico 2) se analiza la especial trascendencia constitucional del asunto. Este fundamento está recogido en el apartado 1.1. FJ 2.* Ante esta situación (de pandemia) es importante el pronunciamiento de este Tribunal por la repercusión que la celebración de esta o de otras manifestaciones con ocasión de la señalada fecha del 1 de mayo, que se puedan pretender celebrar, puedan tener sobre el conjunto de la sociedad, especialmente sobre la salud de los ciudadanos, llevando a cabo un análisis de los contenidos del real decreto de la declaración del Estado de alarma y de su alcance desde la perspectiva constitucional, especialmente en cuanto al ejercicio de los derechos fundamentales, ya que puede establecer pautas importantes en la interpretación y aplicación de las distintas previsiones de aquella norma que resulten provechosas para el conjunto de la sociedad y que se puede traducir en la enunciación de criterios de actuación que sean importantes en el desarrollo del proceso de desescalada que está iniciando el Gobierno. Es innegable la notoria repercusión que este asunto tiene para el conjunto de la sociedad española.

En un supuesto tan particular el pronunciamiento de fondo conluye con la demanda cautelar de tal modo que es imposible desvincular uno de la otra. A diferencia de lo que ha sucedido en el ejemplo comparado que aporta la sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán dictada el 15 de abril de 2020 no nos pronunciaremos sobre las medidas cautelares no separables del pleito principal como sí lo eran en el supuesto conocido por el Tribunal Constitucional Federal Alemán que se limita a devolver a la autoridad administrativa para que, con una adecuada intelección del derecho de manifestación, adopte una decisión diversa que permita compatibilizar el ejercicio del derecho de reunión en lugar de tránsito público y la garantía de la salud pública.

ATC 149/2020 (*Inadmite recurso de amparo contencioso-administrativo sobre una sanción tributaria*). FJ 1. Procede inadmitir a trámite el recurso de amparo por no apreciar en el mismo la especial trascendencia constitucional que, como condición para su admisión, requiere el artículo 50.1 b) LOTC. FJ 3. Lo que cuestionan los recurrentes es la conclusión, de orden fáctico, alcanzada por el órgano

judicial, lo que atañe al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) en su vertiente de derecho a obtener una resolución fundada en Derecho. En relación con la sanción, cuestionan también el derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), por haber producido una inversión de la carga de la prueba y que, en realidad, sería imputable a la inicial resolución administrativa *ex art. 43 LOTC*.

De las alegaciones efectuadas en la demanda sobre la especial trascendencia constitucional del recurso, solo es posible identificar tres de los supuestos contemplados en la STC 155/2009: (i) plantea un problema o una faceta de un derecho fundamental susceptible de amparo sobre el que no hay doctrina del Tribunal Constitucional [FJ 2 b)]; (ii) da ocasión al Tribunal Constitucional para aclarar o cambiar su doctrina, como consecuencia de un proceso de reflexión interna o por el surgimiento de nuevas realidades sociales o de cambios normativos relevantes para la configuración del contenido del derecho fundamental, o de un cambio en la doctrina de los órganos de garantía encargados de la interpretación de los tratados y acuerdos internacionales a los que se refiere el art. 10.2 CE [FJ 2 b)]; y (iii) el órgano judicial incurre en una negativa manifiesta del deber de acatamiento de la doctrina del Tribunal Constitucional [art. 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ); FJ 2 f)].

2.3.1.7 *Inadmisión o desestimación de recusaciones a Magistrados del Tribunal Constitucional*

ATC 17/2020. *Desestima recusación. En el mismo sentido ATC 34/2020*. FJ 2. Nuestra doctrina sobre la garantía y el deber de imparcialidad de los magistrados constitucionales, que ya fue condenada en el ATC 180/2013, FJ 2, es:

a) La imparcialidad de todo órgano jurisdiccional es una de las garantías básicas del proceso (art. 24.2 CE), constituye incluso la primera de ellas. La jurisprudencia de este Tribunal viene distinguiendo entre una imparcialidad subjetiva, que garantiza que el juez no ha mantenido relaciones indebidas con las partes, en la que se integran todas las dudas que deriven de las relaciones del juez con aquellas, y una imparcialidad objetiva, es decir, referida al objeto del proceso, por la que se asegura que el juez se acerca al *thema decidendi* sin haber tomado postura previa en relación con él.

b) En virtud del carácter jurisdiccional que siempre reviste la actuación del Tribunal Constitucional y del mandato de que sus magistrados ejerzan su función de acuerdo con el principio de imparcialidad

(art. 22 LOTC), hemos declarado que el régimen de recusaciones y abstenciones de los jueces y magistrados del Poder Judicial es aplicable *ex art. 80 LOTC* a los magistrados del Tribunal Constitucional. La enumeración establecida actualmente en el art. 219 LOPJ es taxativa y de carácter cerrado. Cualquiera que sea la quiebra de imparcialidad que se alegue en relación con un magistrado de este Tribunal ha de ser reconducida a una de las mencionadas causas legales. Fuera del ámbito de tales causas legales, las aprensiones o los recelos que las partes puedan manifestar son jurídicamente irrelevantes.

c) Para que en garantía de la imparcialidad un magistrado pueda ser apartado del conocimiento de un asunto concreto, es preciso que existan dudas objetivamente justificadas, es decir, exteriorizadas y apoyadas en datos objetivos que hagan posible afirmar fundadamente que el magistrado no es ajeno a la causa o permitan temer que, por cualquier relación con el caso concreto, no va a utilizar como criterio de juicio el previsto en la ley, sino otras consideraciones ajenas al ordenamiento jurídico.

d) En la medida en que las causas de recusación permiten apartar del caso al juez predeterminado por la ley, la interpretación de su ámbito ha de ser restrictiva y vinculada al contenido del derecho a un juez imparcial. Esta interpretación restrictiva tiene especial fundamento respecto de un órgano, como es el Tribunal Constitucional, cuyos miembros no pueden ser objeto de sustitución.

e) Es necesario también destacar la naturaleza de algunos procesos constitucionales. En los procesos de control de constitucionalidad de leyes también cabe la recusación, pues el art. 22 LOTC no hace salvedad alguna entre los distintos procesos constitucionales, pero la labor del Tribunal Constitucional consiste en un juicio de constitucionalidad de la norma impugnada; no se dirimen conflictos entre partes que defiendan ante él derechos o intereses propios (intereses subjetivos) sino pretensiones encaminadas a la depuración objetiva del ordenamiento (interés objetivo).

La naturaleza de los procesos constitucionales puede comportar modulaciones en la aplicación supletoria de la LOPJ y LEC en materia de abstención y recusación. El planteamiento de causas de recusación con argumentos exclusivamente basados en las opiniones vertidas en los votos particulares de las resoluciones del Tribunal resulta, en principio, improcedente, tanto desde el punto de vista de servir a la garantía de imparcialidad, único fin de la institución de la recusación, como respecto al normal funcionamiento de cualquier órgano jurisdiccional, que resultaría con ello gravemente perturbado.

ATC 62/2020. *Inadmite recusación. En el mismo sentido ATC 63/2020.2.* En primer lugar, procede dilucidar si el Pleno de este Tribunal resulta competente para conocer de una recusación que afecta a todos sus miembros, habida cuenta de que el artículo 227 LOPJ, de aplicación supletoria según dispone el 80 LOTC, impide a los jueces formar parte del órgano que ha de decidir sobre su propia recusación. Este Tribunal ha considerado que cuando se recusa a la totalidad de sus miembros es inaplicable el art. 227 LOPJ. La singular naturaleza del Tribunal Constitucional que no admite la sustitución de los magistrados que lo componen y la necesidad de que la aplicación del régimen de recusación y abstención no conduzca a resultados absurdos o gravemente perturbadores para las funciones que tiene constitucionalmente asignadas, obliga a excluir, como hemos hecho en ocasiones precedentes en las que se ha planteado la recusación integral del colegio de magistrados, la aplicación del art. 227 LOPJ, pues solo así puede alcanzarse de acuerdo con lo dispuesto en el art. 14 LOTC el *quorum* imprescindible para que el Tribunal pueda actuar. Otra solución supondría una paralización inaceptable del ejercicio de la jurisdicción constitucional.

La inadmisión a que se refiere la jurisprudencia constitucional no se asocia al empleo de una determinada terminología en la redacción del incidente, sino al objeto y finalidad real de la recusación planteada. En el presente caso, la recusación tiene como objeto recusar al Tribunal Constitucional. La referencia personalizada a cada uno de los magistrados no impide apreciar que sea una recusación genérica de todo el colegio de magistrados, pues (i) se recusa a todos (ii) las causas de recusación son las mismas para todos ellos y, (iii) se fundamenta no en la existencia de circunstancias personales que pudieran poner en duda su imparcialidad, sino en su condición de magistrados del Tribunal Constitucional.

ATC 84/2020 y ATC 85/2020 desestiman recursos de súplica contra los anteriores ATC 62 y 63/2020. FJ 2. La recurrente discrepa del auto impugnado porque, no recusó al Tribunal Constitucional, sino a los magistrados que lo componen y cuando la recusación se formula individualmente debe ser admitida a trámite y que, si el sistema legal no permite recusar, es el propio sistema el que no sería conforme con el art. 6 CEDH. En consecuencia, al vincularse la recusación a la posición institucional de los magistrados sólo puede considerarse como ejercicio abusivo del derecho de recusación. Esta conclusión es acorde con el art. 6 CEDH, ya que este precepto, como ha declarado la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, no impide que puedan ser inadmitidas las recusaciones cuando la recusación

pueda considerarse como un intento de paralizar la Administración de Justicia y ser indicativo del carácter abusivo de la recusación.

STC 5/2020 (También las SSTC 9/2020, 11/2020 y 22/2020). FJ 2. Imposibilidad de recusar a los magistrados del Tribunal Constitucional. La alegación, contenida en la demanda, poniendo en duda la imparcialidad del Tribunal que habría de enjuiciar el proceso de amparo no puede calificarse materialmente como una solicitud de recusación, y resulta manifiestamente inadecuada, por razones formales y sustantivas, para denunciar la vulneración del derecho fundamental al juez imparcial y un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE): a) por razones de procedimiento, porque no se ajusta a ninguna de las exigencias de forma legalmente establecidas para la recusación (art. 223.1 y 2 LOPJ) y que este Tribunal ha venido considerando esenciales y b) por razones de fondo, porque la alegación se formula de modo preventivo, asumiendo la conclusión alcanzada en el ATC 119/2017 y sin indicación expresa de la concreta causa prevista en el art. 219 LOPJ, en que habría de fundarse, lo que también se ha estimado determinante en doctrina consolidada al subrayar que una recusación de este tipo que va referida al órgano mismo y no a sus integrantes, carece de sustantividad jurídica y no es acreedora de una decisión sobre el fondo.

2.3.1.8 *Acumulación y desistimiento*

ATC 24/2020, en el mismo sentido ATC 77/2020. FJ Único. El artículo 83 LOTC permite a este Tribunal de oficio o a instancia de parte y previa audiencia de los comparecidos, disponer la acumulación de aquellos procesos con objetos conexos que justifiquen la unidad de tramitación y decisión. Se establecen, pues, dos requisitos diferentes que han de concurrir necesariamente de manera simultánea para que proceda dicha acumulación, por un lado, la conexión entre los objetos de los procesos de que se trate; y, por otro, que tal conexión sea relevante en relación con su tramitación y decisión unitarias o, lo que es lo mismo, que la referida conexión justifique la unidad de tramitación y decisión.

ATC 13/2020. (También los AATC 161/2020 y 170/2020). FJ Único. Entre las formas de terminación del recurso de amparo figura la del desistimiento, prevista en el art. 86.1 LOTC, y a la que es de aplicación supletoria la legislación procesal ordinaria (art. 80), que la regula en los arts. 19.1 y 20, apartados 2 y 3 LEC. En virtud de dichos preceptos legales puede estimarse como forma admitida para poner fin a un proceso de amparo, total o parcialmente, la manifesta-

ción de la voluntad de desistir por parte de su promotor, siempre que las partes personadas presten su conformidad al desistimiento o no se opusieran a él dentro del plazo conferido a tal efecto. En el caso presente, la pretensión de desistimiento analizada aparece revestida de los requisitos legales precisos, al constar en el poder conferido por la recurrente el otorgamiento con carácter especial de la facultad de desistir, tal y como exige el art. 25.2.1 LEC, y no haber mostrado oposición el Ministerio Fiscal. Además, no se aprecia que su aceptación produzca perjuicio de parte ni daño para el interés general o público.

2.3.1.9 *Pérdida de objeto*

ATC 160/2020. FJ 1. La desaparición sobrevenida del objeto es una de las formas de terminación del proceso constitucional iniciado por el recurso de amparo, cuando circunstancias acontecidas con posterioridad a la presentación de la demanda hacen innecesario un pronunciamiento del Tribunal Constitucional al haberse modificado de manera sustancial la controversia. Así la desaparición sobrevenida del objeto del proceso, aun cuando no contemplada expresamente en el art. 86.1 LOTC, ha sido admitida por este Tribunal como forma de terminación de los distintos procesos constitucionales. En particular es lo que sucede en los casos en que en el procedimiento que dio origen al recurso de amparo, los propios órganos judiciales han reparado las lesiones del derecho invocado en sede constitucional. En estos supuestos, por tanto, la demanda de amparo deja de tener objeto, toda vez que la reparación de la lesión del derecho fundamental por los propios órganos judiciales, antes de que este Tribunal haya dictado su decisión, priva de sentido al pronunciamiento sobre una vulneración ya inexistente, salvo que, como también hemos afirmado, a pesar de haber desaparecido formalmente el acto lesivo, debieran tenerse en cuenta otros elementos de juicio que continuaran haciendo precisa nuestra respuesta.

STC 97/2020 (SSTC 193/2020 y 199/2020). F J 2. La impugnación no ha perdido objeto de manera sobrevenida por el hecho de que cesara definitivamente en esa condición tras la disolución de la Cámara y convocatoria de elecciones por Real Decreto 551/2019, de 24 de septiembre (art. 68.4 CE), antes de que recayera, el 14 de octubre del mismo año, sentencia del Tribunal Supremo en la causa especial 20907-2017, resolución judicial en la que fue condenado a 9 años de prisión y otros tantos de inhabilitación absoluta y que hubiera deparado por sí, de no mediar aquella disolución, idéntico resultado.

El enjuiciamiento del Tribunal se concreta, según muy reiterada jurisprudencia, en atención al momento y circunstancias de la formulación de la demanda de amparo, a fin de dilucidar si pervivía, entonces, la vulneración de derechos que se adujo en tal sentido.

STC 161/2020. FJ Único. El objeto de este recurso de amparo es determinar si la resolución judicial impugnada ha vulnerado los derechos del recurrente a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en relación con el derecho a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE), y a la representación política (art. 23.2 CE), al haber denegado al recurrente solicitud de modificación de la liquidación de condena de las penas privativas de derechos impuestas STS 351/2012, de 7 de mayo. La reiterada doctrina constitucional sobre que (i) la desaparición sobrevenida del objeto del proceso, aun cuando no contemplada expresamente en el artículo 86.1 LOTC, es una forma de terminación de los distintos procesos constitucionales, y (ii) que el recurso de amparo se configura como un remedio jurisdiccional idóneo únicamente para la reparación de lesiones singulares y efectivas de los derechos fundamentales, por lo que cuando la pretensión dirigida al restablecimiento o la preservación de aquellos derechos se ha visto satisfecha fuera del propio proceso de amparo, debe concluirse que este carece desde ese momento de objeto sobre el que deba pronunciarse este Tribunal.

2.3.1.10 *Aclaración y rectificación de error*

ATC 102/2020. FJ Único. Este Tribunal ha declarado reiteradamente que la solicitud de aclaración prevista en el art. 93.1 LOTC no constituye un medio de impugnación para la sustitución o revisión de la decisión adoptada, pues contra las sentencias del Tribunal Constitucional no cabe recurso alguno. El objeto de la aclaración está limitado a la aclaración de algún concepto oscuro, a suplir cualquier omisión o a la rectificación de alguna contradicción manifiesta que se evidencie del propio texto de la sentencia, sin necesidad de nuevas deducciones o interpretaciones. Es competencia del órgano judicial de instancia dar cumplimiento a la sentencia resolutoria del recurso de amparo y, una vez reabierto el procedimiento de ejecución, velar porque el nuevo procedimiento respete los derechos fundamentales de quien fue recurrente en amparo y de todas las partes en dicho procedimiento, es en aquella sede en la que han de aclararse los efectos concretos de la reapertura del procedimiento de ejecución sobre los distintos ejecutados. No procede, acceder a lo interesado, pues no existen conceptos oscuros que aclarar, ni omisión que suplir.

ATC 159/2020, FJ 1. El art. 93.1 LOTC establece que, en el plazo de dos días, a contar desde la notificación, las partes podrán solicitar la aclaración de sus sentencias, precepto que ha de entenderse extendido al resto de resoluciones que este Tribunal Constitucional tiene competencia para dictar. Esta actuación judicial, de acuerdo con el art. 267.1 LOPJ deberá limitarse a aclarar algún concepto oscuro y rectificar cualquier error material de que adolezcan, pero no podrá suponer, sin embargo, variación o modificación de la resolución judicial.

2.3.1.11 *Impugnación en materia de justicia gratuita*

ATC 35/2020. FJ Único. Este Tribunal viene señalando reiteradamente que solo es competente para resolver sobre la impugnación de la denegación del derecho a la asistencia jurídica gratuita a la que se refiere el artículo 20 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de su ley reguladora, cuando la causa de denegación en la insuficiencia económica alegada por el solicitante esta se produce con carácter sobrevenido a la propia interposición de la demanda de amparo, de conformidad con lo establecido en el artículo 10 del Acuerdo de 18 de junio de 1996, del Pleno del Tribunal Constitucional, sobre asistencia jurídica gratuita en los procesos de amparo constitucional.

2.3.1.12 *Funcionamiento anormal en la tramitación de un recurso de amparo*

ATC 43/2020. *Deniega*. FJ Único. Es doctrina constitucional que el plazo de interposición del recurso de amparo (art. 44.2 LOTC) es de caducidad, improrrogable, no susceptible de suspensión y, en modo alguno puede quedar al arbitrio de la parte. Por ello no cabe su alargamiento o suspensión mediante la prolongación artificial de la vía judicial previa al recurso de amparo a través de la interposición de recursos manifiestamente improcedentes, de modo que el tiempo invertido en la resolución de esos medios de impugnación manifiestamente improcedentes, cuando exceda del plazo establecido para presentar el recurso de amparo, determinará la extemporaneidad de este. Tal improcedencia se aprecia cuando derive de manera terminante, clara e inequívoca del propio texto legal, sin dudas que hayan de resolverse con criterios interpretativos de alguna dificultad. Decae por la misma razón la segunda causa que, para el recurrente, constituye un supuesto de funcionamiento anormal. Este Tribunal ha reiterado que el nombra-

miento de abogado y procurador del turno de oficio ha de solicitarse dentro del plazo previsto para promover el recurso de amparo.

2.3.1.13 *Irrecurribilidad de las diligencias de ordenación*

ATC 106/2020. *No se admite recurso de reposición y revisa diligencia de ordenación en recurso de amparo penal.* FJ 1. Se ha de precisar, siguiendo lo resuelto en el ATC 43/2012 que las diligencias de ordenación dictadas por los secretarios de Justicia de este Tribunal no son recurribles en reposición ante el propio secretario que las haya dictado, sin perjuicio de que puedan ser revisables por la correspondiente Sección de este Tribunal (art. 8.1 LOTC), o bien por las Salas, en caso de que decidan avocar esta competencia (art. 11.2 LOTC). El art. 238 *bis* LECrim. no resulta de aplicación en sus propios términos en el ámbito de los procesos constitucionales, y ello no ya solo porque la LECrim. no resulta de aplicación supletoria respecto de los procedimientos seguidos ante este tribunal, y porque el extremo en cuestión no se encuentre entre las concretas materias en las que el art. 80 LOTC declara la aplicación supletoria de la LOPJ y la LEC, sino, sobre todo, porque esta aplicación supletoria de la legislación procesal común, solo será posible en la medida en que no vaya contra la LOTC y sus principios inspiradores.

En consecuencia, las diligencias de ordenación de los Secretarios de Justicia del Tribunal Constitucional no son recurribles en reposición, sino que son revisables, además de por el propio secretario de Justicia por la Sección correspondiente (o, en su caso, por la Sala), bien de oficio, bien a instancia de parte o del Ministerio Fiscal, en cuyo caso la revisión habrá de solicitarse en el plazo de tres días, por analogía con lo dispuesto en el art. 93.2 LOTC para el recurso de súplica.

2.3.1.14 *Falta de agotamiento. Invocación previa*

STC 1/2020, FJ 3. Si bien don (...) ha alegado esta vulneración en su demanda de amparo, no suscitó esta cuestión en el incidente de nulidad de actuaciones que promovió en la vía judicial previa, ni tampoco en la fase de alegaciones formuló ningún tipo de adhesión a ese motivo formulado en alguno de los incidentes planteados por otros condenados, ya que no hizo uso de la facultad de alegaciones que le fue concedida. Resultaría en exceso rigorista apreciar la causa de inadmisión o la de falta de agotamiento de la vía judicial previa

[art. 50.1 a), en relación con el art. 44.1 c) LOTC] o la falta de denuncia formal [art. 50.1 a) en relación con el art. 44.1 c) LOTC] ya que, siendo un motivo de alcance general para todos los condenados, habiendo sido suscitado en diversos incidentes de nulidad de actuaciones por otros condenados y resuelto por el órgano judicial de casación, no puede descartarse que la previsión del art. 903 LECrim hubiera determinado que una eventual estimación de esta concreta lesión le hubiera aprovechado, colmando con ello la posibilidad de una restauración temprana en la vía judicial previa, cuya ausencia es el fundamento que justifica, por razones de subsidiariedad, la concurrencia de estas causas de inadmisión.

STC 2/2020. (SSTC 21/2020 y 37/2020). FJ 4. La exigencia de legitimación procesal prevista en el art. 46.1 b) LOTC, según la cual solo pueden acceder al recurso de amparo quienes hayan sido parte en el proceso judicial previo, se solapa, en el caso que nos ocupa, con el deber que pesa sobre los recurrentes de cumplir con ciertas cargas que aseguran la subsidiariedad del recurso de amparo. La regla especial de legitimación procesal prevista en el art. 46.1 b) LOTC conecta, en efecto, con las letras a) y c) del art. 44.1 LOTC, que expresan el principio general de subsidiariedad del recurso de amparo, pues, si no se ha intervenido o no se ha intentado intervenir en el proceso judicial previo, va de suyo que la vulneración del derecho fundamental no ha sido denunciada, ni se ha combatido a través de los medios de impugnación pertinentes. El recurso de amparo cumple, con ello, un rol subsidiario, solo opera cuando la lesión del derecho fundamental ha sido oportunamente denunciada, poniéndose en conocimiento del órgano judicial y cuando se ha utilizado para combatir los diversos medios de impugnación disponibles, que han resultado desestimados por los órganos del Poder Judicial.

STC 3/2020 (STC 38/2020). FJ 3 b). Conforme a una reiterada doctrina constitucional, las decisiones sobre la situación personal son susceptibles de replanteamiento en cualquier momento, de manera que el efecto de su firmeza queda relativizado, pues ni la situación de prisión preventiva, ni la de libertad provisional, ni la cuantía de la fianza que permite acceder a la misma, constituyen situaciones jurídicas intangibles o consolidadas y por ello inmodificables, sino que, de conformidad con lo previsto en el art. 539 de la LECrim., los autos de prisión y libertad provisionales serán reformables durante todo el curso de la causa. Dicho precepto faculta, indiscutiblemente, a los órganos judiciales a modificar una situación anterior (de prisión o de libertad) cuantas veces sea procedente y a modificar la cuantía de la fianza en lo que resulte necesario para asegurar las consecuencias del

juicio. La particular característica de que los autos referidos a la situación personal del imputado no alcancen en ningún caso la eficacia de cosa juzgada conlleva que las partes puedan reiterar sus peticiones en esta materia, por más que hubieran sido ya total o parcialmente denegadas, obligando al juzgador a realizar una nueva reflexión sobre la cuestión ya decidida. Esta facultad de las partes de reiterar su pretensión –aun después de haber agotado los posibles recursos– no está supeditada por la ley al advenimiento de nuevos hechos en el curso del proceso, ni aun siquiera a la aportación de nuevos elementos de juicio o argumentaciones de las que ya hubieran sido expuestas con anterioridad. Así pues, el hecho de no haber impugnado el auto que acordó la prisión no impide que, ulteriormente, pudiera cuestionarse en sede judicial la denegación de una ulterior petición de libertad, ni, por ende, que este Tribunal resuelva sobre el fondo del presente recurso.

STC 5/2020. (STC 23/2020, 9/2020, 11/2020, 22/2020). FJ 5. Como hemos anticipado, para que puedan examinarse los motivos que integran la demanda de amparo es también requisito indispensable, conforme al art. 44.1 c) LOTC, que se haya denunciado formalmente en el proceso, si hubo oportunidad, la vulneración del derecho constitucional, tan pronto como, una vez conocida la violación, hubiere lugar para ello. En este caso, el recurso de apelación constituyó el trámite procesal idóneo para invocar los derechos fundamentales que se reputaban lesionados por la resolución que acordó la medida cautelar privativa de libertad que se cuestiona, dando así ocasión a que la Sala de recursos del Tribunal Supremo se pronunciara sobre tales vulneraciones. Solo de este modo queda preservado el carácter subsidiario del recurso de amparo, evitando que el acceso a esta jurisdicción constitucional se produzca *per saltum*, es decir, sin brindar a los órganos judiciales la oportunidad de pronunciarse y, en su caso, remediar la lesión invocada como fundamento del recurso de amparo.

STC 8/2020, FJ 2. Según la doctrina de este Tribunal el agotamiento defectuoso de la vía judicial equivale a su falta de agotamiento, ello sucede como declaró el ATC 98/2010, cuando la descuidada o errada conducta procesal del recurrente a la hora de cumplir con los requisitos de tiempo y forma legalmente exigidos determine el fracaso de un recurso, en abstracto, idóneo para obtener la reparación del derecho fundamental a tutelar. Esto sucede cuando se interpone de modo extemporáneo. Y también, aunque más matizadamente, cuando la inadmisión del recurso judicial se funda en el incumplimiento de alguno de los requisitos formales. En todo caso, el criterio decisivo a tener en cuenta es el comportamiento procesal del recurrente y, por tanto, un elemento de carácter subjetivo que no depende ya exclusiva

ni principalmente de lo dispuesto en la legislación procesal. El incumplimiento de los requisitos procesales ha de ser siempre manifiesto e incontrovertible; y que no cabe apreciar la falta de agotamiento en aquellos supuestos en los que el recurso resulta frustrado por no contener los escritos de preparación o interposición una fundamentación suficiente o adecuada de algún extremo que, como requisito procesal de acceso al recurso, previenen las normas procesales.

STC 9/2020, FJ 3 c). Por lo que se refiere a las invocaciones (i) del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE) y (ii) del derecho a la libertad ideológica (art. 16.1 CE), se alega que están incursas en las causas de inadmisión de falta de invocación [art. 44.1 c) LOTC] y/o en su carácter prematuro [art. 44.1 a) LOTC]. (i) la argumentación dirigida a sustentar una eventual vulneración del derecho a la doble instancia penal y la aducida vulneración del derecho a la libertad ideológica están incursas en la causa de inadmisión de falta de invocación [art. 44.1 c) LOTC], toda vez que no fueron suscitadas en la vía judicial previa, impidiendo con ello un pronunciamiento y eventual restablecimiento temprano de su supuesta lesión; y (ii) la argumentación dirigida a cuestionar la competencia del Tribunal Supremo para el conocimiento de los delitos por los que se ha procesado al recurrente está incurso en la causa de inadmisión de falta de agotamiento de la vía judicial previa [art. 44.1 a) LOTC], toda vez que, en el momento en que se presentó esta demanda de amparo, el demandante tenía todavía la oportunidad procesal de debatir dentro de la vía judicial previa esta competencia.

STC 10/2020 (SSTC 11/2020, 12/2020, 23/2020, 36/2020 y 38/2020). FJ 2. Como señaló el Pleno en la STC 147/1994, en casos como el presente, en los que después de haber presentado los recursos ordinarios que se han considerado procedentes (singularmente el incidente de nulidad de actuaciones), se cuestiona en amparo la decisión judicial sobre la recusación planteada, puede parecer que los demandantes hayan agotado los recursos legalmente exigibles en la vía incidental en la que se adoptan las decisiones judiciales cuestionadas, pero la satisfacción del requisito de admisibilidad dirigido a garantizar la subsidiariedad del recurso de amparo es sólo aparente cuando, no habiendo finalizado el proceso, tiene todavía el demandante ocasión de plantear ante la jurisdicción ordinaria la vulneración del derecho fundamental invocado y tiene también la posibilidad de que esa denunciada vulneración del derecho fundamental sea apreciada. Dicho de otra forma, no se trata propiamente del agotamiento de los concretos recursos previstos procesalmente contra la resolución cuestionada en sí misma considerada, sino de la consideración en su con-

junto del proceso judicial previo, para descartar que aún quepa en su seno el planteamiento y reparación de la supuesta vulneración. En esa medida, el respeto a la naturaleza subsidiaria del recurso de amparo exige que, sobre cada contenido concreto, se espere a que la vía judicial finalice por decisión firme y definitiva.

En lo que se refiere al proceso penal, se ha venido manteniendo una regla general, a tenor de la cual, «en aquellos casos en los que el proceso aún no ha concluido por decisión que se pronuncie sobre la condena o absolución, o incluso en los que la celebración del juicio oral no ha tenido lugar, resulta prematura la invocación de lesiones que podrían ser examinadas ulteriormente en el curso del proceso. En cuanto al específico pronunciamiento judicial traído a este recurso de amparo, cabe destacar, que este Tribunal ha concluido, de forma reiterada y continua, que la resolución judicial que en una causa penal pone término al incidente de recusación, pese a su finalidad e importancia sobre el desarrollo del proceso penal, no supone el agotamiento de la vía judicial previa. No solo porque la LOPJ (art. 228.3) prevé expresamente que contra la decisión del incidente de recusación no se dará recurso alguno, sin perjuicio de hacer valer, al recurrir contra la decisión que decida el pleito o causa, la posibilidad de nulidad de esta por concurrir en el juez o magistrado que dictó la resolución judicial, o que integró la Sala o Sección correspondiente, la causa de recusación alegada, sino porque además, en la fase preliminar del juicio oral, tanto en el procedimiento abreviado como en el proceso ordinario por delito, a través de las cuestiones de previo pronunciamiento, según ha entendido la jurisprudencia del Tribunal Supremo desde 1982, es posible hacer valer y obtener la reparación de las supuestas vulneraciones de derechos fundamentales que se aleguen por las partes.

STC 11/2020 (SSTC 22/2020, 38/2020). FJ 5. Es requisito indispensable, conforme al art. 44.1 c) LOTC, que se haya denunciado formalmente en el proceso, si hubo oportunidad, la vulneración del derecho constitucional, tan pronto como, una vez conocida la violación, hubiere lugar para ello. En el caso, el recurso de apelación constituyó el trámite procesal idóneo para invocar los derechos fundamentales que se reputaban lesionados, dando así ocasión a que el Tribunal Supremo se pronunciara sobre tales vulneraciones. Solo de este modo quedaría preservado el carácter subsidiario del recurso de amparo, evitando que el acceso a esta jurisdicción constitucional se produzca *per saltum*, es decir, sin brindar a los órganos judiciales la oportunidad de pronunciarse y, en su caso, remediar la lesión invocada como fundamento del recurso de amparo constitucional. Por ello, el Tribunal ha declarado que si bien la invocación formal exigida por el

art. 44.1 c) LOTC no supone necesaria e inexcusablemente la cita concreta y numérica del precepto de la Constitución en el que se proclama el derecho o los derechos supuestamente vulnerados, ni siquiera la mención de su *nomen iuris*, ha de efectuarse, sin embargo, de manera que se cumpla la finalidad perseguida con aquel requisito, lo que significa que se ha de ofrecer base suficiente para que, en la vía judicial, pueda entrarse a conocer de las concretas vulneraciones después aducidas en el recurso de amparo, lo que requiere, al menos, una delimitación del contenido del derecho que se dice vulnerado.

STC 12/2020, FJ 2. En relación con la falta de agotamiento de la vía judicial previa, este Tribunal ha afirmado que la causa de inadmisión de falta de agotamiento de la vía judicial previa [art. 50.1 a), en relación con el art. 44.1 a) LOTC], encuentra su razón de ser, conforme a una persistente doctrina constitucional, en la necesidad de salvaguardar la naturaleza subsidiaria del amparo a fin de evitar que este Tribunal se pronuncie sobre eventuales vulneraciones de derechos fundamentales o libertades públicas cuando ello pueda aún hacerse por los órganos de la jurisdicción ordinaria a través de las vías procesales establecidas. Asimismo, es constante la postura de este Tribunal respecto de la prematuridad del recurso de amparo que se interpone cuando aún pende resolver recursos o remedios procesales en la vía judicial previa. Por ello, cuando concurre esta circunstancia se ha considerado que el recurso de amparo es prematuro, porque todavía no han sido resueltos los recursos presentados. Resulta por ello inviable [art. 50.1 a) LOTC] porque la vulneración del derecho fundamental invocado es todavía potencial o futura, no efectiva y real (art. 41.2 LOTC), y es susceptible de ser reparada en la vía judicial previa a la constitucional.

Desde la perspectiva del principio de subsidiaridad que inspira el recurso de amparo, la posición de este Tribunal es inequívocamente contraria a que se pueda simultanear el recurso de amparo con recursos aún no resueltos en el procedimiento judicial o cuando, una vez presentada la demanda de amparo, se reabre la vía judicial durante la pendencia del proceso de amparo, aunque la resolución final de la jurisdicción ordinaria sea finalmente desestimatoria.

STC 67/2020, FJ 2. *Invocación previa*. Cabe apreciar una homogeneidad entre las quejas esgrimidas tanto en la vía administrativa como en la judicial, y teniendo en cuenta que hemos reiterado que lo decisivo es que, a través de las alegaciones que se formulen en la vía judicial, de los términos en que se ha planteado el debate en la vía procesal o de la descripción fáctica de los datos o circunstancias de hecho de la violación del derecho fundamental o del agravio del

mismo, se permita a los órganos judiciales su conocimiento en orden a que, de un lado puedan argumentar y pronunciarse sobre la cuestión y, de otro, reparen, en su caso, la vulneración aducida.

STC 97/2020 (SSTC 193/2020, 194/2020). FJ 2 B) La exigencia de haber agotado las instancias internas parlamentarias deriva, conforme a la jurisprudencia constitucional, del citado principio de subsidiariedad, así como del debido respeto a la autonomía parlamentaria, de tal modo que no cabe recabar el amparo de este Tribunal si la lesión pudo haber sido remediada mediante procedimientos parlamentarios que sin embargo no se utilizaron. Pero no lo es menos, que la demanda muy bien puede, en esta vía de amparo, desarrollar la argumentación esbozada en la solicitud de reconsideración, siendo de tener en cuenta, que aquellos derechos fundamentales se invocan en el actual recurso de amparo, junto a otros, en relación o por conexión con aquellos en los que de modo principal se motiva la demanda de que son los declarados en los artículos 23.2 y 24.2 CE.

2.3.2 CUESTIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

2.3.2.1 *Defectos procesales*

I. Inexistencia de cosa juzgada

STC 96/2020. FJ 2 a) Esta causa de inadmisión debe ser rechazada. La razón de la inadmisión acordada en la STC 107/2018 fue la omisión de audiencia a una de las partes, en el trámite conferido a las mismas y al Ministerio Fiscal para que alegaran sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad, de conformidad con el art. 35.2 LOTC. El defecto señalado en el preceptivo trámite de audiencia determinó la inadmisibilidad de la cuestión de inconstitucionalidad, pero esa inadmisión, derivada de un defecto procesal que es subsanable, no impide que este Tribunal pueda entrar en su enjuiciamiento, caso de que, el órgano judicial decidiera de nuevo plantear la cuestión de un modo ajustado a lo dispuesto en el art. 35.2 LOTC.

II. Plazo

STC 149/2020, FJ 2. De acuerdo con la doctrina de este Tribunal, el término fallo que utiliza el art. 163 CE equivale a la decisión, cualquiera que sea la forma que adopte, que ponga fin a un proceso o resuelva un incidente de forma definitiva. En consonancia con esta jurisprudencia, el art. 35.2 LOTC, tras su modificación por la

LO 6/2007, de 24 de mayo, establece que el órgano judicial solo podrá plantear la cuestión una vez concluido el procedimiento y dentro del plazo para dictar sentencia, o la resolución jurisdiccional que procediese. Por otra parte, el Tribunal ha insistido en la necesidad de plantear la cuestión antes de aplicar el órgano promotor los preceptos cuya constitucionalidad cuestiona, pues cuando no se respeta esta exigencia pierde sentido este singular proceso constitucional dirigido a verificar la compatibilidad de normas legales con la Constitución con carácter prejudicial, esto es, antes de proceder a su aplicación en un caso concreto.

ATC 73/2020, FJ 2 a). El art. 35.2 LOTC exige que la cuestión de inconstitucionalidad se plantee una vez concluido el procedimiento y dentro del plazo para dictar sentencia o la resolución jurisdiccional que procediese. El que la demandante en el proceso *a quo* solicitara la aclaración, subsanación o complemento del auto de planteamiento, conforme al art. 267 LOPJ, y que esta solicitud fuera resuelta una vez que, en cumplimiento del art. 36 LOTC, las actuaciones ya se habían remitido al Tribunal, no obsta para que se entienda cumplido el requisito sobre el momento procesal en que se debe plantear la cuestión.

ATC 91/2020, FJ 2 a). La cuestión de inconstitucionalidad ha de plantearse en el momento procesal oportuno, que, en principio, ha de serlo una vez concluido el procedimiento y dentro del plazo para dictar sentencia o la resolución jurisdiccional que procediese. Este Tribunal ha sostenido la necesidad de hacer una interpretación flexible de dicho requisito en casos excepcionales, limitados, como regla general, a las leyes procesales, considerándolo admisible también en el caso de leyes sustantivas cuando la ulterior tramitación del proceso hasta sentencia no pudiera aportar ningún elemento adicional de juicio sobre la aplicabilidad de la norma legal cuestionada ni sobre su efecto determinante en el fallo, ni sobre su legitimidad constitucional, o cuando la propia norma tenga una incidencia anticipada e irreversible en el propio proceso en curso.

III. Trámite de audiencia

STC 149/2020, FJ 2 b). La jurisprudencia del Tribunal ha establecido que, aunque la identificación de los preceptos legales que se cuestionan es, con carácter general, un requisito inexcusable para poder considerar debidamente evacuado el trámite de audiencia, deben admitirse excepciones a esta doctrina en los casos en los que el defecto en que incurre la providencia de apertura del trámite de

audiencia no alcanza a producir confusión en los destinatarios, de modo que estos pueden superar ese defecto y entender correctamente cuál era la duda que se les plantea, pues en estos casos no se habrá impedido a las partes el efectivo ejercicio de su derecho de audiencia en el trámite previsto por el art. 35.2 LOTC.

ATC 39/2020, FJ Único. a) La importancia del correcto desarrollo del trámite de audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal ha sido constantemente destacada por la doctrina constitucional y deriva del doble objetivo cuyo logro justifica su existencia: garantizar que las partes sean oídas y poner a disposición del órgano judicial un medio que le permita conocer la opinión de los sujetos interesados con el fin de facilitar su reflexión sobre la conveniencia o no de proceder a la apertura de dicho proceso, por tal razón, hemos destacado que el mismo no puede minimizarse reduciéndolo a un simple trámite carente de más trascendencia que el de su obligatoria concesión, cualesquiera que sean los términos en los que esta se acuerde, resultando inexcusable, por el contrario, que en él se identifiquen con precisión tanto los preceptos legales sobre cuya constitucionalidad se albergan dudas como las normas de la Constitución que se consideran vulneradas. Es, por lo tanto, un requisito inexcusable, cuya eventual omisión constituye un defecto en el modo de proposición de la cuestión de constitucionalidad que ha de determinar, tras el trámite previsto en el art. 37.1 LOTC, la inadmisión de la cuestión. El auto que estimó el recurso del Ministerio Fiscal, corrige la indefinición inicial de la providencia de apertura al identificar el precepto legal objeto de la duda de constitucionalidad y, en términos excesivamente genéricos, los preceptos constitucionales que se estiman infringidos. Sin embargo, incurre en otra causa de incumplimiento al no abrir un nuevo trámite de audiencia a las partes, como resulta exigible, pues tanto la redacción como el sentido último del art. 35.2 LOTC es que todas las partes, incluida la que ha sugerido el planteamiento de la cuestión, puedan manifestar sus opiniones sobre los razonamientos del órgano judicial, que este debe hacer patente respecto a la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad.

El modo de proceder constituye un cumplimiento sucesivo del trámite de audiencia, cuando la forma correcta de cumplir con este requisito procesal es la notificación simultánea a las partes y al Ministerio Fiscal.

ATC 91/2020, FJ 2b). En cuanto al requisito de la previa audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal tampoco puede considerarse correctamente cumplido (i) En primer lugar, y aun cuando no es determinante de la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad, el

órgano judicial no identifica correctamente los preceptos legales de cuya constitucionalidad duda. Dicha circunstancia no ha impedido, no obstante, formular alegaciones sobre el fondo del asunto, razón por la que el error padecido por el órgano judicial no impide que la finalidad del trámite de audiencia pueda considerarse cumplida. (ii) En el mencionado trámite, se ha omitido la participación de alguno de los intervinientes en el proceso *a quo*.

El Tribunal observa que el órgano judicial que plantea la cuestión otorgó a la parte demandante y al Ministerio Fiscal, pero no a la parte demandada. La peculiaridad que presenta este caso es que, al plantearse la cuestión de inconstitucionalidad, en el momento inmediatamente anterior a que el órgano judicial resolviera el recurso de reposición contra el auto por el que acordó el archivo de la demanda, la parte demandada todavía no había sido llamada al proceso. Esta circunstancia no dispensa al órgano judicial de dar audiencia a la parte que todavía no ha comparecido. El hecho de que una de las partes no haya comparecido en el proceso no exime al órgano judicial de otorgarle trámite de audiencia antes de plantear la cuestión de inconstitucionalidad. El trámite de audiencia constituye así el momento inicial del procedimiento dado que lo que se ventila no es sino la posibilidad de alegar lo que al derecho de las partes convenga sobre la pertinencia de plantear la cuestión, pues no debe olvidarse que existe un interés jurídicamente protegido por la nuestra Ley Orgánica en relación con las partes de un proceso ordinario para hacerse oír en el incidente previo que se considera.

ATC 144/2020, FJ 2. El art. 37.1 LOTC permite a este Tribunal rechazar *a limine* las cuestiones de inconstitucionalidad mediante auto y sin otra audiencia que la del Fiscal General del Estado, cuando faltaren las condiciones procesales o fuere notoriamente infundada. 3 A) En primer lugar, en la providencia de apertura se ha limitado a dar cuenta de la presentación de un escrito por la parte recurrente. Esto es, el órgano judicial no ha expresado su propia duda de constitucionalidad, lo que determinaría que, en este caso, no se haya realizado correctamente el trámite de audiencia *ex* art. 35.2 LOTC. La duda de constitucionalidad que da lugar a que el Tribunal Constitucional examine en este proceso ha de ser necesariamente del órgano judicial, que no se puede limitar, a remitirse a las dudas que sobre la constitucionalidad de una norma hayan expresado las partes, doctrina constitucional que se ha referido tanto a la regularidad del juicio de relevancia realizado en el auto de planteamiento como a la corrección de la providencia por la que se otorga el trámite de audiencia *ex* art. 35.2 LOTC. B) Por otra parte, la providencia omite la mención de

la norma legal sobre cuya constitucionalidad se duda, así como de los preceptos constitucionales que resultarían vulnerados por dicha norma. Según doctrina reiterada, la providencia ha de especificar los preceptos legales cuestionados y los preceptos constitucionales supuestamente vulnerados. C) Finalmente, solo se concede la audiencia al Ministerio Fiscal y a la parte demandada, cuando en tal trámite deben participar todas las partes intervinientes en el proceso, con independencia de que sea la actora la que haya interesado el planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad. Una audiencia realizada en esos términos, difícilmente puede satisfacer dos de las funciones que, según reiterada jurisprudencia, le son inherentes: garantizar una efectiva y real audiencia de las partes y del Ministerio Fiscal ante una posible decisión de tanta entidad, poniendo a disposición del juez un medio que le permita conocer con rigor la opinión de los sujetos interesados de un lado, y facilitar el examen por parte de este Tribunal acerca de la viabilidad de la cuestión misma y el alcance del problema constitucional en ella planteado.

La importancia de la audiencia del art. 35.2 LOTC, no puede minimizarse reduciéndola a un simple trámite carente de más trascendencia que la de su obligatoria concesión, cualesquiera que sean los términos en que esta se acuerde. Estas alegaciones habrán de versar fundamentalmente sobre la vinculación entre la norma citada y apreciada por el juez como cuestionable y los supuestos de hecho que se dan en el caso sometido a su resolución, así como sobre el juicio de conformidad entre la norma y la Constitución, lo que requiere que la providencia que otorga la audiencia especifique los preceptos cuestionados y las normas constitucionales que el juez estima de posible vulneración por aquellos.

2.3.2.2 *Aplicabilidad y relevancia*

STC 78/2020, FJ 2. b) Ni la modificación operada la Ley 6/2018, ni la efectuada por la Ley 8/2018 han afectado al objeto del presente proceso, ya que: (i) no han tenido una incidencia general sobre el problema planteado (ii) y que, al ser una de las dudas de constitucionalidad formulada por el órgano judicial si el Real Decreto-ley cuestionado es contrario al art. 86.1 CE, a través de este proceso se va a velar por el recto ejercicio de la potestad de dictar decretos-leyes dentro del marco constitucional, decidiendo la validez o invalidez de las normas impugnadas, sin atender a su vigencia o derogación en el momento en que se pronuncia el fallo.

STC 96/2020, FJ 2 b). De acuerdo con el artículo 35.1 LOTC, es requisito necesario para la admisión de la cuestión de inconstitucionalidad que la norma legal cuestionada sea aplicable al caso y que el fallo dependa de su validez. Su cumplimiento comporta la exigencia de justificar la medida en que la decisión del proceso depende de la validez de la norma cuestionada, teniendo presente que, el juicio de relevancia es el esquema argumental dirigido a probar que el fallo del proceso judicial depende de la validez de la norma cuestionada, cuyo control ha de ser flexible para no incurrir en la suplantación de funciones que primaria y privativamente corresponden a los órganos judiciales.

STC 149/2020, FJ 2. De acuerdo con la jurisprudencia reiterada del Tribunal, corresponde al órgano judicial efectuar el juicio de aplicabilidad y de relevancia de la norma al caso, y el Tribunal solo puede entrar a revisar ese juicio en aquellos supuestos en los que, de manera notoria, sin necesidad de examinar el fondo debatido y en aplicación de los principios jurídicos básicos se desprenda que no existe la necesaria interdependencia entre la pretensión procesal y la validez de la norma cuestionada.

STC 150/2020, FJ 2 a). Esta modificación no resultaría aplicable en el proceso *a quo* y, por lo tanto, no conllevaría la pérdida de objeto de este proceso constitucional. Debemos tener en cuenta la doctrina constitucional reiterada, conforme a la cual en las cuestiones de inconstitucionalidad los efectos extintivos sobre el objeto del proceso, como consecuencia de la modificación o derogación de la norma cuestionada vienen determinados por el hecho de que, tras esa modificación o derogación, resulte o no aplicable en el proceso *a quo*, y de que de su validez dependa la decisión a adoptar en este. Al Tribunal solo le corresponde un control externo sobre el juicio realizado, que excluye la revisión del criterio sentado por el órgano judicial salvo que resulte con toda evidencia errado, porque sea notoriamente inconsistente o equivocada la argumentación judicial sobre la aplicabilidad de la norma al caso o porque de manera patente, sin necesidad de examinar el fondo debatido y conforme a principios jurídicos básicos, se advierta que el razonamiento en relación con el juicio de relevancia resulta falto de consistencia.

ATC 12/2020, FJ 3. Siendo viable de acuerdo con el art. 37.1 LOTC el rechazo de la cuestión de inconstitucionalidad en trámite de admisión, sin más audiencia que la del Fiscal General del Estado, y teniendo en cuenta que los arts. 163 CE y 35 LOTC imponen que la norma con rango de ley objeto de la cuestión de inconstitucionalidad sea aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo, nada impide

la aplicación a este caso de los mismos argumentos utilizados en el ATC 39/2019 para inadmitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad núm. 838-2019, puesto que se dan muy similares condiciones. La exteriorización del juicio de relevancia exige hacer expresas, asimismo, las razones que llevan al órgano judicial a descartar las alegaciones de parte relativas a la concurrencia de alguna causa de admisibilidad de la demanda de instancia. Porque si las mencionadas excepciones procesales, o alguna de ellas, fueran finalmente estimadas, no habría lugar a pronunciarse sobre la pretensión principalmente deducida en la demanda y, en consecuencia, el precepto cuestionado no sería aplicable al caso ni determinante del fallo que hubiera de dictarse, con lo que el proceso constitucional se habría convertido en un juicio de constitucionalidad en abstracto, desligado del proceso *a quo*, lo que, cabalmente, no puede constituir nunca el objeto de un procedimiento constitucional de este tipo.

ATC 39/2020, FJ Único b). El juicio de aplicabilidad y relevancia no aparece recogido en los fundamentos jurídicos del auto de planteamiento, y tampoco se deduce, directa o indirectamente, de sus antecedentes de hecho. Se trata de una omisión que, como repetidamente ha señalado la jurisprudencia de este Tribunal, determina la inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad.

ATC 73/2020, FJ 2 b). Los apartados 1 y 2 del art. 35 LOTC exigen, respectivamente, que la norma con rango de ley de la que tenga dudas un juez o tribunal resulte aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo y que el órgano judicial deberá especificar o justificar en el auto de planteamiento de la cuestión en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma de que se trate. Sobre el juicio de relevancia el Tribunal ejerce un control meramente externo, lo que significa que debe verificar su concurrencia para evitar un uso de la cuestión de inconstitucionalidad no acomodado a su naturaleza y finalidad propias, pero no sustituir al órgano judicial en la determinación de ese nexo causal, que es una tarea propiamente jurisdiccional y por tanto reservada a aquellos.

ATC 90/2020 (AATC 115/2020 y 125/2020). FJ 2. El art. 163 CE y los apartados 1 y 2 del art. 35 LOTC exigen que la norma con rango de ley, sobre la que el órgano judicial proyecte sus dudas de constitucionalidad, resulte aplicable al caso y que de su validez dependa el fallo. Debe ese órgano judicial especificar o justificar en el auto de planteamiento en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma en cuestión. En atención a ello, es exigible que el precepto legal cuestionado supere los llamados juicios de aplicabilidad y relevancia, que se erigen en requisitos esenciales para impedir

que la cuestión de inconstitucionalidad pueda quedar desvirtuada por un uso no acomodado a su naturaleza y finalidad. No se cumplirían los juicios de aplicabilidad y relevancia si el planteamiento de la cuestión se utiliza para obtener pronunciamientos que no son necesarios o que son indiferentes para la decisión del proceso en que se suscita. Este Tribunal, en el ejercicio de sus facultades de control externo del juicio formulado por los órganos judiciales al plantear la cuestión de inconstitucionalidad, puede declarar su inadmisibilidad por resultar inconsistente o errada la argumentación judicial sobre la aplicabilidad y relevancia de la norma cuestionada.

ATC 91/2020, FJ 2c). Una de las condiciones procesales de la cuestión de inconstitucionalidad es la de que los preceptos cuestionados resulten aplicables al caso (juicio de aplicabilidad) y que de su validez dependa el fallo (juicio de relevancia) (art. 163 CE y 35 LOTC). Es esta una doble condición necesaria y sucesiva para que este proceso mantenga su naturaleza incidental y no se convierta en un juicio abstracto de constitucionalidad desligado, de las circunstancias del caso concreto (lo que daría lugar a una ampliación de la legitimación para interponer recurso abstracto o directo de inconstitucionalidad) [artículo 162.1 a)] y en la LOTC (art. 32.1).

ATC 93/2020. FJ 2. Los apartados 1 y 2 del art. 35 LOTC exigen, respectivamente, que la norma con rango de ley de la que tenga dudas un juez o tribunal resulte aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo y que el órgano judicial deberá especificar o justificar el cumplimiento de ambos requisitos en el auto de planteamiento de la cuestión. En atención a ello, es exigible que la norma cuestionada supere tanto el juicio de aplicabilidad como el llamado juicio de relevancia, que se erige en uno de los requisitos esenciales para impedir que la cuestión de inconstitucionalidad pueda quedar desvirtuada por un uso no acomodado a su naturaleza y finalidad, lo que sucedería si se utilizase para obtener pronunciamientos innecesarios o indiferentes para la decisión del proceso en que se suscita.

ATC 113/2020, FJ 4 b). La aplicabilidad de la norma es, como reiteradamente ha declarado el Tribunal, condición necesaria para que de su validez dependa el fallo o la resolución que haya de adoptarse, pero no es condición suficiente. Es preciso, además, que el órgano judicial justifique en qué medida la decisión del proceso depende de la validez de la norma cuestionada.

Para cumplir debidamente este requisito el órgano judicial hubiera debido explicar que, en contra de lo que sostiene la parte demandante en el proceso *a quo* seguido en el juzgado, no concurre la excepción aducida.

ATC 116/2020 (también ATC 173/2020). FJ 2. No basta con que el órgano judicial considere que la norma es aplicable al caso, sino que también ha de satisfacer el juicio de relevancia. a) Si bien la aplicabilidad de la norma es condición necesaria para el planteamiento de la cuestión, no es, en modo alguno, condición suficiente, pues es preciso justificar además que de su validez depende la decisión del proceso. Reconociendo que el juez ordinario se encuentra ante una tesitura difícil cuando considere en un proceso, que una norma con rango de ley, aplicable al caso y de cuya validez dependa el fallo, puede ser contraria a la Constitución y, al propio tiempo, albergue dudas sobre su compatibilidad con el Derecho de la Unión Europea, el referido ATC 168/2016, razona en su fundamento jurídico cuarto al respecto que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea solo admite la precedencia del planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad sobre la cuestión prejudicial del art. 267 del TFUE, en tanto no se perjudique su competencia para interpretar el Derecho de la Unión Europea.

De este modo, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia un órgano jurisdiccional nacional que albergue dudas acerca de la compatibilidad de una normativa nacional, tanto con el Derecho de la Unión Europea como con la Constitución del Estado miembro de que se trate, no está privado de la facultad ni, en su caso, exento de la obligación, de plantear al Tribunal de Justicia de la Unión Europea cuestiones prejudiciales sobre la interpretación o la validez de ese Derecho por el hecho de que esté pendiente un procedimiento de control de la constitucionalidad de esa misma normativa ante el correspondiente Tribunal Constitucional. A diferencia de la situación examinada por el ATC 168/2016, en el presente caso no se trata de un planteamiento simultáneo de la cuestión de inconstitucionalidad y de la cuestión prejudicial ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, sino de un planteamiento prioritario o preferente de la primera sobre la segunda. Sin embargo, de la doctrina transcrita se desprende que concurre la misma causa de inadmisión.

ATC 144/2020. FJ 4. Se han de poner de relieve otras dos deficiencias que se advierten en el auto de planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad, y que presentan como nota común la omisión por parte del órgano judicial del desarrollo de los argumentos que le incumbía ofrecer a este Tribunal, de conformidad con el art. 35 LOTC a) El auto de planteamiento presenta una notoria insuficiencia en lo que se refiere al requisito de la aplicabilidad de la norma al caso y a la formulación del imprescindible juicio de relevancia de acuerdo con lo previsto en el art. 35 LOTC. El juicio de relevancia previsto en el

art. 35.2 LOTC ha sido definido como el esquema argumental dirigido a probar que el fallo del proceso judicial depende de la validez de la norma cuestionada, y constituye una de las más esenciales condiciones procesales de las cuestiones de inconstitucionalidad en garantía de que su planteamiento no desborde la función de control concreto o incidental de la constitucionalidad de las leyes.

2.3.2.3 *Notoriamente infundada*

ATC 72/2020 (ATC 124/2020). FJ 2. Conforme a lo dispuesto en el art. 37.1 LOTC, este Tribunal puede rechazar en trámite de admisión y mediante auto, previa audiencia al Fiscal General del Estado, aquellas cuestiones de inconstitucionalidad que fueren notoriamente infundadas, en el significado que nuestra reiterada doctrina viene dando al concepto de cuestión notoriamente infundada. Se trata de un concepto que encierra un cierto grado de indefinición, el cual se traduce procesalmente en la necesidad de otorgar a este Tribunal un determinado margen de apreciación a la hora de controlar la solidez de la fundamentación de las cuestiones de inconstitucionalidad, de modo que existen supuestos en los que un examen preliminar de las cuestiones de inconstitucionalidad permite apreciar la falta de viabilidad de la cuestión suscitada, sin que ello signifique, necesariamente, que carezca de forma total y absoluta de fundamentación o que esta resulte arbitraria, pudiendo resultar conveniente en tales casos resolver la cuestión en la primera fase procesal, máxime si su admisión pudiera provocar efectos no deseables, como la paralización de otros procesos en los que resulta aplicable la norma cuestionada.

De acuerdo con esta consolidada doctrina, la conclusión de nuestro examen sobre la viabilidad de la cuestión planteada es que no cabe apreciar la pretendida contradicción de la disposición cuestionada con el art. 14 CE, por lo que resulta procedente apreciar que la cuestión resulta notoriamente infundada (art. 37.1 LOTC) y ha de ser por ello inadmitida.

ATC 91/2020, FJ 3. La presente cuestión de inconstitucionalidad ha de ser considerada, asimismo, notoriamente infundada, en el sentido en que este concepto ha sido interpretado por la doctrina constitucional, 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, existen supuestos en los que un examen preliminar de las mismas permite apreciar la falta de viabilidad de la cuestión, sin que ello signifique, necesaria-

mente, que carezca de forma total y absoluta de fundamentación o que esta sea arbitraria.

ATC 126/2020. FJ 3. Notoriamente infundada, en el sentido que este concepto ha sido interpretado por la doctrina constitucional, y 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, existiendo supuestos en los que un examen preliminar permite apreciar la falta de viabilidad de la cuestión suscitada, sin que ello signifique un juicio peyorativo sobre la duda de constitucionalidad trasladada por el órgano judicial.

ATC 171/2020. FJ 2. De acuerdo con el art. 37.1 LOTC, el Tribunal puede rechazar en trámite de admisión y mediante auto, sin otra audiencia que la del Fiscal General del Estado, la cuestión de inconstitucionalidad cuando fuere notoriamente infundada. Según la jurisprudencia constitucional, el concepto de cuestión notoriamente infundada 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, existiendo supuestos en los que un examen preliminar permite apreciar la falta de viabilidad de la cuestión suscitada, sin que ello signifique un juicio peyorativo sobre la duda de constitucionalidad trasladada por el órgano judicial.

ATC 172/2020, FJ 2. Conforme a lo dispuesto en el art. 37.1 LOTC, este Tribunal puede rechazar en trámite de admisión y mediante auto, previa audiencia al Fiscal General del Estado, aquellas cuestiones de inconstitucionalidad que fueren notoriamente infundadas, en el significado que nuestra reiterada doctrina viene dando a este concepto, 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, existiendo supuestos en los que un examen preliminar de las mismas permite apreciar la falta de viabilidad de la cuestión suscitada, sin que ello signifique, necesariamente, que carezca de forma total y absoluta de fundamentación o que esta sea arbitraria.

2.3.2.4 *Pérdida de objeto*

STC 20/2020, FJ 3 a). La presente cuestión de inconstitucionalidad se plantea, en relación con el art. 11.3.1 b), párrafo segundo, de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura, en la redacción dada por la Ley 9/2011, de 29 de marzo.

Dado que el precepto ya ha sido declarado inconstitucional y nulo por la STC 134/2019 de 13 noviembre, se impone ahora apreciar, conforme a reiterada doctrina que la expulsión del ordenamiento jurídico de esta previsión determina la extinción de la cuestión, por pérdida sobrevenida de objeto, al haber quedado disipada la duda planteada, al igual que hicimos respecto de la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2561-2019 en la STC 152/2019.

STC 101/2020, FJ 2. Como se ha indicado, la presente cuestión de inconstitucionalidad se plantea en relación con el artículo único del Real Decreto-ley 2/2016, de 30 de septiembre, por el que se introducen medidas tributarias dirigidas a la reducción del déficit público. Dado que este precepto ha sido declarado inconstitucional y nulo por la STC 78/2020, de 1 de julio, la duda planteada por el órgano judicial ha quedado resuelta, por lo que la presente cuestión de inconstitucionalidad ha perdido su objeto, conforme a la reiterada doctrina de este Tribunal.

ATC 66/2020, FJ 2. El art. 37.1 LOTC establece que este Tribunal puede rechazar, en trámite de admisión, mediante auto y sin otra audiencia que la del Fiscal General del Estado, la cuestión de inconstitucionalidad cuando faltaren las condiciones procesales exigibles o fuere notoriamente infundada la cuestión suscitada. La STC 126/2019, de 31 de octubre, estimó la cuestión de inconstitucionalidad promovida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 32 de Madrid, declarando en su fallo que el art. 107.4 del texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, es inconstitucional, en los términos previstos en la letra a) del fundamento jurídico La presente cuestión de inconstitucionalidad se ha interpuesto con anterioridad a que se dictase la STC 126/2019, pero se plantea precisamente en un supuesto idéntico al que desembocó en la cuestión que dio lugar a nuestro pronunciamiento, pues la cuota a pagar es superior al incremento patrimonial obtenido por el contribuyente. El art. 164 CE, y también el art. 38 LOTC, disponen que las sentencias del Tribunal Constitucional que declaren la inconstitucionalidad de una ley tienen efectos contra todos desde que se publiquen en el BOE. Dicha STC 126/2019, se publicó en el BOE de 6 de diciembre de 2019, por lo que a partir de ese momento el art. 107.4 TRLHL no puede regir la resolución de ningún litigio en el que se plantee uno de aquellos supuestos, ni siquiera de aquellos que estén pendientes de sentencia. Procede acordar, como consecuencia de ello, la inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad por pérdida sobrevenida de objeto.

ATC 130/2020 (También el ATC 143/2020). FJ 2. El inciso cuestionado del art. 238 *bis* LECrim ha sido declarado inconstitucional y

nulo por la STC 151/2020. Esta sentencia, declara que esta norma, al excluir de todo control jurisdiccional a los decretos del letrado de la administración de justicia que resuelvan los recursos de reposición cierra la posibilidad de una tutela de derechos e intereses legítimos que la Constitución contempla que sea siempre dispensada por los jueces y tribunales, creando un sector de inmunidad que no se compadece con el art. 24.1 CE, ni con lo previsto en el art. 117.3 CE.

Resulta, por tanto, que la norma cuestionada en este proceso constitucional ha sido ya expulsada del ordenamiento jurídico. Esto determina, la inadmisión por pérdida sobrevenida de objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

2.3.2.5 *Autoplanteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad*

ATC 22/2020. *Acuerda elevar al Pleno cuestión de inconstitucionalidad respecto de lo dispuesto en el último párrafo del art. 238 bis LECrim.* FJ 1. El art. 55.2 LOTC, tras la reforma operada por la LO 6/2007, dispone que en el supuesto de que el recurso de amparo hubiera de ser estimado porque a juicio de la Sala o, en su caso, de la Sección, la Ley aplicada lesione derechos fundamentales o libertades públicas, se elevará la cuestión al Pleno con suspensión del plazo para dictar sentencia, de conformidad con lo prevenido en los artículos 35 y siguientes.

En un caso similar al que nos ocupa, la Sala Segunda de este Tribunal dictó el ATC 163/2013, con base en la potestad que le otorga el citado art. 55.2 LOTC, elevando al Pleno una cuestión interna de inconstitucionalidad, respecto del entonces vigente art. 102 *bis*, apartado segundo, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, en la redacción dada al mismo por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva oficina judicial, por su posible oposición al derecho a la tutela judicial efectiva garantizada en el art. 24.1 CE, toda vez que el precepto en cuestión señalaba, en su párrafo primero, en relación con el régimen de impugnación de las resoluciones de los letrados y letradas de la administración de Justicia, en el proceso contencioso-administrativo, que «contra el decreto resolutivo de la reposición no se dará recurso alguno, sin perjuicio de reproducir la cuestión al recurrir, si fuere procedente, la resolución definitiva. De acuerdo con lo expuesto, y en atención a la doctrina dictada en las SSTC 58/2016, 72/2018 y 34/2019, se eleva al Pleno cuestión de inconstitucionalidad respecto de lo dispuesto en el último

párrafo del art. 238 *bis* LECrim, en la redacción dada por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva oficina judicial, en el que se establece que «contra el decreto del Secretario Judicial que resuelva el recurso de reposición no cabrá interponer recurso alguno».

ATC 74/2020. Acuerda no plantear cuestión interna respecto del art. 454 bis 1 párrafo primero LEC. FJ 2. Para resolver lo suscitado no será preciso plantear previamente la cuestión de inconstitucionalidad. El Pleno de este Tribunal ha dictado la STC 15/2020, en la que ha resuelto estimar la cuestión interna de inconstitucionalidad planteada y, en su virtud, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 454 bis.1, párrafo primero, LEC, en la redacción dada por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal.

2.3.3 OTROS PROCESOS CONSTITUCIONALES

2.3.3.1 *Legitimación para interponer recurso de inconstitucionalidad*

STC 81/2020, FJ 1 a). El letrado de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en representación y defensa del Consejo de Gobierno de La Rioja, se adhiere al recurso de inconstitucionalidad e interesa por ello su estimación. Careciendo, conforme al art. 32.2 LOTC, de legitimación activa el ejecutivo de La Rioja para interponer recurso de inconstitucionalidad contra leyes aprobadas por la asamblea legislativa de su propia comunidad autónoma (STC 176/2019) no procede admitir su solicitud de adhesión al recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley 6/2018, de protección de los animales en la Comunidad Autónoma de La Rioja. De admitirse esa intervención adhesiva, vendrían a aparecer como autor (el Parlamento) y denunciante (el Consejo de Gobierno) de las infracciones constitucionales aducidas por este, todo ello con el resultado de que el recurso abstracto de inconstitucionalidad canalizaría, en realidad, un conflicto interno entre órganos autonómicos, cuya resolución no ha sido atribuida al Tribunal Constitucional por el ordenamiento jurídico vigente.

2.3.3.2 *Carga argumentativa*

STC 25/2020, FJ 2. Existe doctrina constitucional consolidada según la cual la ausencia de reproches específicos omite así la esencial carga de los recurrentes, a quienes corresponde no solo abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también colaborar con

la justicia constitucional mediante un pormenorizado análisis de las cuestiones que se suscitan, por lo cual, si no se atiende esta exigencia, se falta a la diligencia procesalmente requerida, pues este Tribunal no puede reconstruir de oficio la demanda, ni suplir las razones de los recurrentes, cuando no se aportan en su recurso.

STC 65/2020, FJ 2 A). Tratándose del control del legislador democrático, la presunción de constitucionalidad de las normas con rango de ley ocupa un lugar destacado en el enjuiciamiento de las cuestiones planteadas. De esta presunción cabe extraer dos consecuencias: a) De un lado, es doctrina constitucional reiterada que la obligación del recurrente de levantar la carga alegatoria en todos los procesos ante este Tribunal supone no solo una exigencia de colaboración con la justicia, sino además una condición inexcusable inherente a la propia presunción de constitucionalidad de las normas con rango de ley, que no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación. De ahí que en un proceso constitucional no pueda darse respuesta a impugnaciones globales carentes de una razón suficientemente desarrollada. b) De otro lado, desde la STC 4/1981 este Tribunal viene afirmando que siendo posibles dos interpretaciones de un precepto, una ajustada a la Constitución y la otra no conforme con ella, debe admitirse la primera con arreglo a un criterio hermenéutico reiteradas veces aplicado por este Tribunal, siempre que las dos interpretaciones posibles sean igualmente razonables. No obstante, la salvaguarda del principio de conservación de la norma encuentra su límite en las interpretaciones respetuosas tanto de la literalidad como del contenido de la norma cuestionada, de manera que la interpretación de conformidad con los mandatos constitucionales sea efectivamente deducible, de modo natural y no forzado, de la disposición impugnada, sin que corresponda a este Tribunal la reconstrucción de la norma en contra de su sentido evidente, con la finalidad de encontrar un sentido constitucional, asumiendo una función de legislador positivo que en ningún caso le corresponde.

STC 82/2020, FJ 2. La impugnación de las normas debe ir acompañada de la preceptiva fundamentación y precisión que permitan a la parte recurrida el derecho de defensa, así como a este Tribunal, que ha de pronunciar la sentencia, conocer las razones por las que los recurrentes entienden que las disposiciones impugnadas transgreden el orden constitucional. Cuando lo que está en juego es la depuración del ordenamiento jurídico, es carga de los recurrentes no solo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan. Es justo, pues, hablar de una

carga del recurrente y, en los casos en que aquella no se observe, de una falta de diligencia procesalmente exigible, que es la diligencia de ofrecer la fundamentación que razonablemente es de esperar. En particular, es claro que la presunción de constitucionalidad de normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación y no caben impugnaciones globales y carentes de una razón suficientemente desarrollada.

2.3.3.3 *Contenido del recurso de inconstitucionalidad. Objeto*

STC 16/2020, FJ 2. Se aduce vulneración del art. 33 LOTC respecto de un precepto incluido en el acuerdo de iniciación de negociación pero que no fue objeto de negociación efectiva. Se afirma que es contrario al principio de lealtad institucional y resulta extemporáneo. El Tribunal lo rechaza.

Debemos comenzar recordando que el apartado segundo del art. 33 LOTC vincula la ampliación a nueve meses del plazo de interposición del recurso de inconstitucionalidad, como excepción al plazo ordinario de tres meses, únicamente al cumplimiento de tres requisitos, que están contemplados en las letras a), b) y c) del citado apartado y que son los siguientes: la reunión de la comisión bilateral de cooperación entre la Administración General del Estado y la respectiva comunidad autónoma, a iniciativa de cualquiera de las dos administraciones; la adopción en el seno de dicha comisión bilateral del acuerdo sobre iniciación para resolver las discrepancias y la comunicación al Tribunal Constitucional de dicho acuerdo dentro del plazo de tres meses siguientes a la publicación de la ley, disposición o acto con fuerza de ley, así como la inserción del acuerdo en el Boletín Oficial del Estado y el diario oficial de la comunidad autónoma correspondiente. Estos requisitos han sido cumplidos.

STC 65/2020, FJ 2 c). Nuestro enjuiciamiento es exclusivamente de constitucionalidad de modo que la intención del legislador, su estrategia o su propósito último no constituyen objeto de control, debiendo limitarnos a contrastar con carácter abstracto y, por lo tanto, al margen de su posible aplicación práctica, los concretos preceptos impugnados. De igual modo, el Tribunal no atenderá como criterio interpretativo al contexto normativo y político en el que se dicta la Ley cuya validez se impugna.

STC 81/2020, FJ 2. Siguiendo el criterio habitual para los recursos de inconstitucionalidad en los que se plantean tanto infracciones sustantivas como competenciales, iniciaremos nuestro enjuiciamiento

por el examen de estas últimas, en el orden que se plantean en el escrito de interposición del recurso.

STC 83/2020, FJ 2. Conforme a la doctrina constitucional el suplico es la parte decisiva para reconocer y concretar el objeto de todo recurso de inconstitucionalidad, de manera que, en principio, el examen debe contraerse exclusivamente a las disposiciones que en él se contienen. Sin perjuicio de que este Tribunal haya favorecido en todo momento una interpretación del art. 33 LOTC alejada de rigorismos formales, que le ha llevado a sostener que la no reproducción de un precepto en el suplico no debe constituir obstáculo alguno para entender que ha sido recurrido si dicha omisión puede achacarse a un simple error, lo que sucederá cuando de las alegaciones expuestas en el cuerpo del recurso se desprenda con toda claridad la voluntad de su impugnación. La circunstancia de que una ley sea parcialmente modificada por otra ley posterior, aprobada precisamente para su reforma, reabre, naturalmente, el plazo para que los preceptos reformados puedan ser recurridos en la redacción que les ha dado la ley modificadora. Sin embargo, de otro lado, esos preceptos legales modificados van a integrarse en una norma que, en la parte que permanece con la redacción inicialmente aprobada, resulta inatacable directamente cuando ya han transcurrido más que sobradamente los plazos en los que el art. 33 LOTC permite su interposición.

No cabe acoger una supuesta pretensión de inconstitucionalidad por conexión o consecuencia, pues dicha extensión es, cuando proceda, prerrogativa de este Tribunal, sin que pueda ser objeto de pretensión de parte. La aplicación por el Tribunal Constitucional de la facultad prevista en el art. 39.1 LOTC requiere la concurrencia de tres requisitos, que son: 1.º) que la sentencia sea declaratoria de la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados o de alguno de ellos; 2.º) que exista una relación de conexión o de consecuencia entre los preceptos declarados inconstitucionales y aquellos otros a los que la inconstitucionalidad se extiende o se propaga, y 3.º) que estos últimos pertenezcan o queden comprendidos en la misma Ley, disposición o acto con fuerza de Ley.

STC 134/2020, FJ 2. Es doctrina consolidada de este Tribunal que, en los supuestos en que se acuda al trámite conciliatorio previo, contemplado en el art. 33.2 LOTC, el marco de la discrepancia o controversia es el que se establece en el acuerdo sobre iniciación de la negociación, que es objeto de publicación oficial y se comunica al Tribunal Constitucional. Este acuerdo es el que desempeña una función de delimitación del contenido de un eventual recurso de inconstitucionalidad.

2.3.3.4 *Derogación de la norma recurrida*

STC 16/2020, FJ 2. De acuerdo con nuestra doctrina del *ius superveniens*, las controversias competenciales deben resolverse teniendo en cuenta el marco jurídico vigente en el momento de su resolución. Específicamente, en el caso de la legislación básica, hemos reiterado que constituye parámetro de control la vigente en el momento de dictar la correspondiente sentencia, y no en el momento de interposición del recurso de inconstitucionalidad, siempre que, la norma estatal susceptible de operar como parámetro de contraste no tenga una vigencia temporal limitada y se limite a un concreto ejercicio presupuestario.

STC 25/2020, FJ 2 a). La pérdida de vigencia tanto de la ley impugnada como de la norma estatal de contraste, sustituidas por normas que tienen un contenido análogo al de las normas aquí contrastadas, no ha supuesto ni la desaparición sobrevenida del objeto de este recurso, al tratarse de dos normas de vigencia temporal limitadas a un concreto ejercicio presupuestario y de una controversia que se refiere precisamente al correcto ejercicio por una comunidad autónoma de sus competencias presupuestarias.

STC 81/2020, FJ 1 b) Conforme a la conocida doctrina constitucional sobre los efectos que para la resolución de un recurso de inconstitucionalidad pueda tener la modificación, derogación o pérdida de vigencia sobrevenida de las disposiciones legales recurridas, es preciso tener en cuenta si en el recurso se plantean motivos sustantivos o de carácter competencial. En los recursos que no tienen contenido competencial se aplica generalmente el criterio conforme al cual el recurso se extingue por pérdida de objeto en caso de derogación o modificación del precepto legal impugnado (se exceptúan supuestos tales como los referidos a la impugnación de normas con vigencia temporal o los de preceptos con efectos ultraactivos). Dado que el recurso de inconstitucionalidad es de carácter abstracto, dirigido a la depuración objetiva del ordenamiento jurídico, carece de sentido, por regla general, que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad de normas que el legislador ha expulsado ya del ordenamiento, por su derogación o por la modificación del enunciado del texto legal que motivó la impugnación. En cuanto a las modificaciones normativas en recursos de naturaleza competencial es asimismo doctrina reiterada de este Tribunal que la eventual apreciación de la pérdida de objeto del proceso constitucional dependerá de la incidencia real que sobre el mismo tenga la derogación, sustitución o modificación de las normas legales impugnadas y no puede resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos. Lo

relevante no es tanto la expulsión del ordenamiento de las concretas normas impugnadas cuanto determinar si con esa expulsión ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias es el objetivo último al que sirven tales procesos.

STC 82/2020, FJ 2. De acuerdo con la doctrina de este Tribunal, la regla general es que en los procesos de inconstitucionalidad la modificación, derogación o pérdida de vigencia de la norma que se recurre produce la extinción del proceso, ya que la finalidad de este proceso abstracto no es otro que la depuración del ordenamiento jurídico, algo innecesario cuando el propio legislador ha expulsado la norma de dicho ordenamiento. Dicha regla tiene como excepciones, entre otras, que el pleito tenga carácter competencial y que tal controversia no pueda entenderse resuelta con la modificación o derogación de la norma. Así, en efecto, de acuerdo con la consolidada doctrina de este Tribunal en procesos constitucionales de naturaleza competencial, la eventual apreciación de la pérdida de objeto del proceso dependerá de la incidencia real que, sobre el mismo tenga la derogación, sustitución o modificación de la norma y no puede resolverse apriorísticamente en función de criterios abstractos o genéricos, pues lo relevante no es tanto la expulsión de la concreta norma impugnada del ordenamiento, cuanto determinar si con esa expulsión ha cesado o no la controversia competencial, toda vez que poner fin a la misma a la luz del orden constitucional de reparto de competencias es el fin último al que sirven tales procesos.

2.3.3.5 *Indisponibilidad de la competencia*

STC 16/2020, FJ 2. Cualquier consideración sobre la falta de impugnación de disposiciones o actuaciones previas de contenido idéntico o similar al del objeto del proceso, resulta completamente irrelevante en el ejercicio de nuestra jurisdicción. Por un lado, debe tenerse en cuenta el carácter abstracto del recurso de inconstitucionalidad, dirigido a la depuración del ordenamiento, de forma que con el mismo no se defiende un interés propio de los recurrentes sino el interés general y la supremacía de la Constitución. Por otro lado, desde la STC 39/1982, este Tribunal viene aplicando la doctrina por la que la indisponibilidad de las competencias y la nulidad de pleno derecho de las normas contrarias a los preceptos constitucionales y de los que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias, consecuencia de la prevalencia del aludido bloque constitucional, son razones que desautorizan cualquier alegato, asen-

tado sobre la idea de aquiescencia por no haberse planteado en tiempo el conflicto o el recurso, con sujeción al juego de los plazos previstos en el art. 62 o en el art. 33 LOTC.

STC 65/2020, FJ 2 B). Tal y como hemos recordado de forma reiterada, cualquier consideración sobre la falta de impugnación de disposiciones o actuaciones previas de contenido idéntico o similar al del objeto del proceso, resulta completamente irrelevante en el ejercicio de nuestra jurisdicción. Desde la STC 39/1982, este Tribunal ha dejado sentado que la indisponibilidad de las competencias y la nulidad de pleno derecho de las normas contrarias a los preceptos constitucionales y de los que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias, consecuencia de la prevalencia del aludido bloque constitucional, son razones que desautorizan cualquier alegato asentado sobre la idea de aquiescencia por no haberse planteado en tiempo conflicto o recurso, con sujeción de los plazos previstos en el art. 62 o en el art. 33 LOTC.

2.3.3.6 *Inexistencia de vías preferentes para los procesos constitucionales*

STC 82/2020, FJ 2. De acuerdo con nuestra Ley Orgánica, no hay ámbitos naturales o vías preferentes para encauzar la defensa de la autonomía local, constitucionalmente garantizada, sino distintos tipos de procesos constitucionales con sus propios requisitos de legitimación y su propio objeto, que pueden solaparse en la práctica contra las mismas disposiciones. Así, los diputados no pueden promover un conflicto en defensa de la autonomía local, en el que la legitimación queda restringida a los municipios y provincias, pero si pueden alegar la vulneración de la autonomía provincial, a través de la promoción de un recurso de inconstitucionalidad, por estar constitucionalmente legitimados para ello [art. 162.1 a) CE]. En consecuencia, la circunstancia de que existan otros tipos de procesos constitucionales en los que otros sujetos jurídico-públicos podrían también promover el control de constitucionalidad de una ley que se considera lesiva de la autonomía local, no condiciona la admisibilidad de este proceso ni determina la intensidad del escrutinio que deba aplicar este Tribunal.

2.3.3.7 *Incidente de ejecución*

ATC 9/2020 (AATC 11/2020, 16/2020). Incidente de ejecución de la STC 259/2015. FJ 2. El objeto de la presente resolución se contrae

a determinar si lo resuelto en la STC 259/2015 (que declaró inconstitucional y nula la resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña), así como en las providencias de 10 y 16 de octubre de 2019, sobre los incidentes de ejecución promovidos respectivamente en relación con determinados apartados de las resoluciones del Parlamento de Cataluña 534/XII y 546/XII (a la postre estimados por AATC 180/2019 y 181/2019, de 18 de diciembre ambos), ha sido desconocido o contradicho por el Parlamento de Cataluña al admitir a trámite, por acuerdo de la Mesa de 22 de octubre de 2019, confirmado por acuerdo de 29 de octubre, el inciso final del apartado 11 de la propuesta de resolución «de respuesta a la sentencia del Tribunal Supremo sobre los hechos del 1 de octubre».

Respecto de estos recursos de súplica conviene precisar que, conforme resulta de la doctrina constitucional sentada en recursos de inconstitucionalidad, conflictos de competencia y procedimientos del título V LOTC, pero aplicable por su identidad de razón al incidente de ejecución de los arts. 87.1 y 92 LOTC, no está vedado un examen inicial de la concurrencia de las condiciones de procedibilidad del incidente a través del recurso de súplica contra la providencia de admisión. Pero ese trámite solo concluirá con una decisión de inadmisión si se verifica que la impugnación carece de los requisitos procesales indispensables a tal efecto; en ningún caso por motivos de fondo, cuya valoración está excluida en ese momento. En suma, el recurso de súplica contra esta clase de providencias no puede fundarse en cualesquiera motivos, sino que estos deben guardar relación con los aspectos sobre los que ha versado el juicio de admisibilidad efectuado por el Tribunal en ese momento procesal. Los recursos de súplica interpuestos no se limitan a cuestionar la concurrencia de las necesarias condiciones de procedibilidad del incidente de ejecución promovido por el Gobierno, sino que, entrando en un juicio de fondo, aducen razones sustantivas no susceptibles de ser valoradas en ese trámite.

Conforme a esta consolidada doctrina, las Mesas de las cámaras están facultadas, que no obligadas, para inadmitir a trámite las iniciativas parlamentarias cuya contradicción con el Derecho o inconstitucionalidad sean palmarias y evidentes. Ahora bien, el respeto debido a las resoluciones del Tribunal Constitucional y, en definitiva, a la Constitución, que incumbe a todos los ciudadanos y cualificadamente a los poderes públicos, veda que las Mesas de las Cámaras admitan a trámite una iniciativa que de forma manifiesta incumpla el deber de acatar lo decidido por este Tribunal. Dicho en otras palabras, la potestad de las Mesas de inadmitir a trámite propuestas o proposiciones cuya inconstitucionalidad sea evidente, se transforma en obligación siem-

pre que la Mesa sea destinataria de un mandato del Tribunal Constitucional impidiendo la tramitación de determinada iniciativa. Entenderlo de otro modo sería asumir que el valor de cosa juzgada de las sentencias del Tribunal es relativo y no se aplica a la doctrina que se deriva de sus pronunciamientos, lo que resulta incompatible con la interpretación que nuestra jurisprudencia ha hecho de los arts. 164.1 CE y 40.2 LOTC. Para que pueda considerarse que existe ese incumplimiento es preciso que la Mesa tramite la iniciativa parlamentaria a sabiendas de que existe una resolución del Tribunal Constitucional que le impide darle curso.

ATC 10/2020. *Declara la extinción del incidente de ejecución de la STC 136/2018 (también ATC 18/2020)*. FJ 1. El abogado del Estado, en nombre y representación del Gobierno, promueve incidente de ejecución de la STC 136/2018, dictada en el proceso de impugnación de disposiciones autonómicas (Título V LOTC) núm. 4039-2018 y de las providencias de 10 y 16 de octubre de 2019, que admitieron los incidentes de ejecución de esa misma Sentencia, en relación con el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña de 22 de octubre de 2019, en cuanto admite a trámite la propuesta de resolución «de respuesta a la sentencia del Tribunal Supremo sobre los hechos del 1 de octubre», en el inciso final de su apartado 11, así como frente al acuerdo de la Mesa de 29 de octubre de 2019 por el que se rechazan las solicitudes de reconsideración formuladas contra el acuerdo anterior.

Los acuerdos de la Mesa del Parlamento de Cataluña impugnados por esta vía incidental ya han sido anulados por auto de esta misma fecha por incumplimiento de la STC 259/2015, de 2 de diciembre, que declaró inconstitucional y nula la resolución 1/XI del Parlamento de Cataluña, «sobre el inicio del proceso político en Cataluña como consecuencia de los resultados electorales del 27 de septiembre de 2015», y su anexo, aprobada el 9 de noviembre de 2015. Y también han sido estimadas las pretensiones accesorias formuladas por el abogado del Estado sobre notificación y requerimiento de la decisión del Tribunal a determinados funcionarios y autoridades del Parlamento de Cataluña, así como sobre deducción de testimonio de particulares a fin de que el Ministerio Fiscal pueda valorar la exigencia de responsabilidad penal del Presidente del Parlamento de Cataluña y otros miembros de la Mesa. En consecuencia, el presente incidente de ejecución de la STC 136/2018 ha perdido sobrevenidamente su objeto.

ATC 31/2020. *Desestima recurso de súplica en relación con el ATC 180/2019 (también 32/2020, 33/2020, 53/2020, 54/2020 y 55/2020)*. 1. El incidente de ejecución de la STC 259/2015 promovido

por el Gobierno contra determinados incisos de los apartados I.1 y I.2 de la resolución 534/XII del Parlamento de Cataluña de 25 de julio de 2019, «sobre las propuestas para la Cataluña real», fue estimado por ATC 180/2019, de 18 de diciembre, que declaró la nulidad de los referidos incisos de la resolución 534/XII. El ATC 180/2019 acordó también inadmitir la intervención en el incidente de ejecución solicitada por doña (...) y treinta y un diputados más del Parlamento de Cataluña.

2. Los autos de este Tribunal que resuelven incidentes de ejecución son susceptibles de recurso de súplica *ex art.* 93.2 LOTC, por quienes hayan intervenido en el incidente. Las alegaciones que se formulan en el recurso de súplica interpuesto no desvirtúan los razonamientos contenidos en el ATC 180/2019, que ha dado respuesta pormenorizada a las cuestiones planteadas por aquellos en sus alegaciones en el incidente y que ahora vienen a reiterar en su recurso por lo que procede su desestimación.

3. El recurso de súplica interpuesto por doña (...) y treinta y un diputados más del Parlamento de Cataluña se dirige contra el ATC 180/2019 en cuanto acuerda inadmitir la intervención de estos diputados en el incidente de ejecución por falta de legitimación. Sostienen, reiterando los alegatos de su escrito por el que solicitaban personarse en el incidente de ejecución promovido por el Gobierno contra determinados incisos de los apartados I.1 y I.2 de la resolución 534/XII del Parlamento de Cataluña, que se encuentran legitimados para intervenir en el incidente, porque afecta a su *ius in officium* como diputados de la cámara. El recurso debe ser desestimado, pues las alegaciones que en él se formulan no desvirtúan los razonamientos que nos llevaron en el ATC 180/2019, FJ 2, al que procede remitirse, a inadmitir dicha intervención.

2.4 Resolución de Cuestiones de Inconstitucionalidad y Recursos de Amparo

2.4.1 DISPOSICIONES LEGALES QUE EN EL AÑO 2020 HAN SIDO DECLARADAS INCONSTITUCIONALES O PRECISADAS DE ALGUNA CONCRETA INTERPRETACIÓN

En el año 2020 se ha modulado el alcance del pronunciamiento de inconstitucionalidad en las SSTC 15/2020, 16/2020, 25/2020, 65/2020, 78/2020, 84/2020, 96/2020, 134/2020, 135/2020 y 151/2020, en cada una de sus reseñas se recoge dicha modulación.

La STC 13/2020, de 28 de enero, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley de las Cortes de Aragón que declara que el artículo 17, apartado 2, párrafo segundo es inconstitucional y nulo por contradecir el artículo 115.7 EAAr que atribuye la competencia de convocatoria del referéndum de ratificación de la norma estatutaria al gobierno de Aragón. Declara que el párrafo primero del apartado 1 de la disposición adicional segunda no es inconstitucional, siempre que se interprete en los términos establecidos en el fundamento jurídico 3 h) que se remite al FJ 7 j) de la STC 158/2019.

La STC 14/2020, de 28 de enero, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad, interpuesto respecto del Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler que declara inconstitucionales y nulas la disposición adicional primera y la disposición adicional tercera (art. 86. 3 CE).

La STC 15/2020, de 28 de enero, del Pleno, dictada en cuestión interna de inconstitucionalidad planteada en relación al artículo 454 bis 1, párrafo primero de la ley de Enjuiciamiento Civil, en la redacción dada por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal (arts. 24.1 y 117.3 CE). Con el alcance de que, en tanto el legislador no se pronuncie, el recurso será el directo de revisión.

La STC 16/2020, de 28 de enero, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto respecto a la disposición adicional décimo séptima de la Ley 14/2018, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Murcia, que declara su inconstitucionalidad y nulidad por vulnerar la competencia del Estado sobre ordenación general de la economía [art. 149.1.13) CE] con los efectos previstos en el fundamento jurídico 6, esto es, que la nulidad del apartado primero no vulnerará a las situaciones consolidadas, debiéndose considerar como tales las establecidas mediante actuaciones administrativas firmes, o las que, en la vía judicial, hayan sido decididas mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada (art. 40.1 LOTC).

La STC 25/2020, de 13 de febrero, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con el artículo 47.1 de la Ley 7/2018, de 28 de diciembre, de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma de Canarias, para el ejercicio de 2019, que declara inconstitucional y nulo el párrafo inicial «se establece un Fondo de Acción Social de carácter no consolidable por importe de 9.250.636 euros que se distribuye de la siguiente forma», el párrafo primero de la letra a) y el párrafo primero de la letra b) (arts. 149.1.13

y 156 CE): competencia estatal en la planificación de la economía, con el alcance señalado en el fundamento jurídico 6: «esta declaración debe proyectarse tan solo sobre el exceso respecto del fondo de acción social establecido en la ley de presupuestos de la comunidad autónoma para el ejercicio 2019 excede de 6.750.000 € (cuantía de ese fondo en el ejercicio 2018).

La STC 65/2020, de 18 de junio, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con el artículo 5 de la ley del Parlamento de Cataluña 17/2017, de 1 de agosto, del Código tributario de Cataluña y de aprobación de los libros primero, segundo y tercero relativo a la administración tributaria de la Generalitat que:

1.º Declara la inconstitucionalidad y nulidad de:

– el inciso «aprobada por el Parlamento y desarrollada por el Gobierno» del art. 111-2, por desconocer las competencias estatales en aplicación de normas jurídicas, hacienda general y bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.8, 14 y 18).

– los apartados segundo a quinto del art. 111-4 (art. 31.3 CE, regulación de reserva de ley en materia tributaria).

– los incisos «de prescripción y» y «las causas de interrupción del cómputo de plazos de prescripción» del apartado 1 b) del art. 111-6 (art. 149.1.8 CE).

– el art. 111-7 por ser contrario al art. 149.1.8 CE.

– el apartado primero del art. 111-8 (art. 149.1.8 CE).

– las letras c), d), e), f), g), h), i) y j) del art. 122-2 por vulnerar las competencias estatales en procedimiento administrativo común del art. 149.1.18 CE.

– el apartado primero y el apartado segundo del art. 122-4 (art. 149.1.8 CE).

– el apartado sexto del art. 122-10, con los efectos establecidos en el fundamento jurídico 17, de conformidad con el art. 40.1 LOTC, esta declaración de inconstitucionalidad y nulidad no permitirá revisar procesos fenecidos, mediante sentencia, con fuerza de cosa juzgada en los que se haya hecho aplicación de la mencionada disposición. Correspondiendo a este Tribunal precisar los efectos de la nulidad (STC 45/1989), razones de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) imponen en este caso acotar toda vía más esos efectos. La declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la disposición impugnada producirá efectos a partir de la publicación de la presente sentencia, sin que, por tanto, resulten afectados por ella los «entendimientos» previamente aprobados, ni los actos sucesivos adoptados en aplicación de los anteriores hayan o no devenido firmes en la vía administrativa. (En sentido

similar, STC 111/2016), por vulnerar las competencias estatales. Art. 149.1.18 CE.

– los apartados 3 d) y 3 e) del art. 217-3 por vulnerar las competencias estatales (art. 149.1.18).

2.º Declara que son conformes a la Constitución siempre que se interpreten en los términos establecidos en el fundamento jurídico que se indica en cada caso, los siguientes preceptos, apartados o incisos.

– el art. 111-6 [FJ8 b) y c)] esto es, que código tributario se aplica principalmente a los tributos propios de la Comunidad Autónoma de Cataluña, y sólo serán de aplicación a los tributos estatales cedidos aquellos concretos preceptos del Código que versen sobre aspectos normativos que hayan sido delegados en la ley específica de cesión, siempre que esos preceptos autonómicos se hayan dictado con el alcance y condiciones impuestas en dicha ley estatal.

– la falta de referencia a la LGT debe interpretarse en el sentido de que no es una exclusión cuando su aplicación viene exigida por el bloque de constitucionalidad.

– el apartado 1 a) del art. 111-6 [fundamento jurídico 31c)] ha de entenderse circunscrito a la eventual determinación del concreto plazo de caducidad de los procedimientos tributarios, en relación con los tributos propios de la Generalitat y en los tributos cedidos al concreto plazo de los procedimientos gestores para la aplicación delegada del impuesto sobre sucesión y donación, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y de los tributos sobre el juego por parte de la administración tributaria de la Generalitat.

– el apartado quinto del art. 111.8 b) [fundamento jurídico 12 c)] esto es, la competencia autonómica de dictar disposiciones interpretativas sobre las normas que promulguen en el ámbito de su competencia sobre tributos:

– la letra a) del art. 122.2 (fundamento jurídico 14) siempre que la información que se facilite al contribuyente tenga por objeto la aplicación por el sujeto pasivo de los tributos cuya gestión tiene encomendada la comunidad autónoma.

– el inciso «de acuerdo con lo establecido en el presente código» del art. 122-6 [fundamento jurídico 13d)]. Esto es, circunscrito, de un lado, a la obtención de información de terceros con trascendencia tributaria de tributos propios de la Generalitat y, de otro, en materia de tributos cedidos, la obtención de información con trascendencia tributaria de carácter general y periódica, y no por requerimientos administrativos individualizados para la aplicación delegada del impuesto

sobre sucesiones y donaciones, sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y los tributos sobre el juego.

- el apartado 1 c) del art. 122-3 [fundamento jurídico 18 d)], esto es, la potestad administrativa autonómica de realizar actuaciones de colaboración en virtud de las normas internacionales y comunitarias sobre asistencia mutua queda circunscrita al suministro a la AEAT de datos, informes, dictámenes, valoraciones o documentos que la administración tributaria de la Generalitat haya obtenido en el ámbito de los tributos que gestiona.

- el apartado primero del art. 221-1 (fundamento jurídico 21b), las reclamaciones económico administrativas y otros recursos en materia tributaria a resolver por la Junta de Tributos de Cataluña, serán aquellas dictadas con relación a los tributos autonómicos propios y a los tributos estatales totalmente cedidos cuya aplicación, potestad sancionadora y revisión ha sido delegada (patrimonio, sucesiones, donaciones, transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados sobre determinados medios de transporte y los tributos sobre el juego).

- los apartados 1d) y 1f) del art. 221-2 (fundamento jurídico 22). El recurso extraordinario de revisión por la Junta de Tribunos de Cataluña tendrá solo por objeto a los tributos propios y a los tributos estatales totalmente cedidos. El conocimiento del recurso extraordinario para la unificación de criterio por la Junta de Tributos de Cataluña se circunscribe a los tributos propios.

- el apartado cuarto del art. 222.1 [fundamento jurídico 23 a)] el carácter vinculante de la doctrina reiterada del órgano económico-administrativo autonómico, se relaciona exclusivamente con la potestad de la comunidad autónoma para establecer sus propios tributos.

- el art. 222-4 (fundamento jurídico 29) esto es, el campo de aplicación se circunscribe a los procedimientos de revisión de los tributos propios.

- el art. 223-1 [fundamento jurídico 28 A)], especialidad procedimental de adaptación a las competencias materiales y de autoorganización administrativa autonómica.

- el art. 223-3 [fundamento jurídico 28 B)] se circunscribe atributos propios sobre los que ostenta competencia material.

La STC 78/2020, de 1 de julio, del Pleno, dictada en cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto del artículo único del Real Decreto-ley 2/2016, de 30 de septiembre, por el que se introducen medidas tributarias dirigidas a la reducción del déficit público, que lo declara inconstitucional y nulo por haberse afectado mediante el ins-

trumento normativo excepcional previsto en el art. 86.1 CE a la esencia del deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos que enuncia el artículo 31.1 CE, con los efectos previstos en el fundamento jurídico sexto; esto es: No pueden considerarse situaciones susceptibles de ser revisadas con fundamento en la presente sentencia, ni las decididas mediante sentencia con fuerza de cosa juzgada (art. 40.1 LOTC) ni tampoco, en este caso concreto, por exigencia del principio de seguridad (art. 9.3 CE) las consolidadas en vía administrativa por no haber sido impugnadas en tiempo y forma.

La STC 81/2020, de 15 de julio, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos de la Ley 6/2018, de 26 de noviembre, de protección de los animales de la Comunidad Autónoma de La Rioja que declara inconstitucionales y nulos los apartados 8, 10, 11, 12 y 14 del art. 7 por vulnerar las competencias estatales en derecho civil 149.1.8 CE.

La STC 82/2020, de 15 de julio, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra diversos preceptos de la ley 3/2019, de 18 de febrero, de servicios sociales inclusivos de la Comunidad Valenciana que declara la inconstitucionalidad y nulidad de los siguientes apartados o incisos:

– la letra b) del apartado 4 de la disposición transitoria cuarta; y el inciso «de acuerdo con la distribución establecida en el apartado 4 b) de la disposición transitoria cuarta» recogido en la letra b) del apartado 2 de la disposición transitoria quinta por vulnerar la autonomía local (art. 137 y 141 CE) y la suficiencia financiera (art. 142 CE).

La STC 83/2020, de 15 de julio, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley del Parlamento Vasco 5/2019, de 4 de abril, de modificación de la Ley 12/2016, de 28 de julio, de reconocimiento y reparación de víctimas de vulneraciones de derechos humanos, en el contexto de la violencia política en la Comunidad Autónoma del País Vasco entre 1979 y 1999, que declara que el art. 7.1 de la Ley 12/2016, en la redacción dada por el artículo tercero de la Ley 5/2019 y las menciones «a la más completa resolución de los expedientes», de los arts. 14.2 e) y 14.4, y a que «la comisión realizará un resumen de los hechos del art. 14.8 de la Ley 12/2016, en la redacción dada por el artículo cuarto de la ley 5/2019 no son inconstitucionales en los términos de los fundamentos jurídicos 9 y 10 respectivamente, esto es, en el sentido de que las instituciones públicas autonómicas suministrarán en tiempo y forma todos los datos que les sean solicitados y facilitarán la colaboración, tanto de autoridades como del personal técnico a su servicio. Y siempre que el deslinde

entre la tarea administrativa de reconocimiento y compensación respecto a la investigación y persecución de los hechos delictivos sea respetado, por cuanto sus conclusiones no son vinculantes para los tribunales ni puede afectar a resoluciones judiciales (principio de exclusividad jurisdiccional art. 117 CE).

La STC 84/2020, de 15 de julio, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto respecto del artículo único apartado cuarto de la Ley de las Cortes de Castilla y León 6/2018, de 13 de noviembre, por la que se modifica el impuesto sobre la afección medioambiental causado por determinados aprovechamientos de agua embalsada por los parque eólicos y por la instalación de energía eléctrica de alta tensión regulada en el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad de Castilla y León en materia de tributos propios y cedidos que declara inconstitucionales y nulos: 1.º El art. 51.1 c) por contravenir las potestades tributarias de las Comunidades Autónomas (art. 6.2 LOFCA y 133.2 y 157.3 CE).

Por conexión con el apartado anterior se declaran también inconstitucionales y nulos:

a) El inciso «por las centrales nucleares» incluido en el título del capítulo I del título II y en el artículo 50.1 del texto refundido aprobado por el Decreto Legislativo 1/2013, en la redacción dada por la Ley 6/2018.

b) Los artículos 50.4, 54.4 y 55.4 del texto refundido aprobado por el Decreto Legislativo 1/2013, en la redacción dada por la Ley 6/2018.

c) La disposición transitoria de la Ley 6/2018.

(todo ello en virtud del art. 39.1 LOTC: debe hacerse extensiva la declaración de inconstitucionalidad al resto de los preceptos del texto legal que se refieren específicamente al mismo gravamen sobre las centrales nucleares por concurrir una relación de conexión o consecuencia FJ 4).

La STC 96/2020, de 21 de julio, del Pleno, dictada en cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto del artículo 6.1.3 de la Ley 2/1992, de 15 de junio, forestal de Andalucía, que declara que la palabra «todos» del art. 31 es inconstitucional y nula y el término «deslindar» del art. 6.1.3 son inconstitucionales en los términos del fundamento jurídico 6. (Esto es en la medida que atribuye la potestad de deslindar del art. 6.1 3 de la Junta de Andalucía respecto a montes de los que no es titular y cuyo deslinde no le corresponde conforme a la legislación básica). Debe tenerse en cuenta la facultad que el art. 39.1 LOTC confiere al Tribunal, en caso de declarar la inconstitu-

cionalidad de los preceptos impugnados de extender la citada declaración «por conexión o consecuencia» a otros preceptos de la misma ley. Esta facultad ha de aplicarse aquí por cuanto la inconstitucionalidad ha de extenderse al art. 31 de la misma ley y, concretamente, la palabra «todos» es inconstitucional y nula pues incurre en la misma vulneración competencial, al atribuir la potestad de deslinde a la administración forestal que no es otra que la autonómica, respecto de montes públicos que no son de titularidad de la Junta de Andalucía. (arts. 149.1.18 CE competencia estatal y procedimiento administrativo).

La STC 131/2020, de 21 de septiembre, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto respecto de la Ley 5/2019, de 4 de abril, de modificación de la Ley 12/2016, de 28 de julio de reconocimiento y reparación de víctimas de vulneración de los derechos humanos en el contexto de la violencia de motivación política en la Comunidad Autónoma del País Vasco entre 1978 y 1999 que declara que el art. 7.1 de la Ley 12/2016 en la redacción dada por el artículo tercero de la Ley 5/2019 y las menciones «a la más completa resolución de los expedientes» de los arts. 14.2 e) y 14.4 y a que «la Comisión realizará un resumen de los hechos» del art. 14.8 de la Ley 12/2016, en la redacción dada por el artículo cuarto de la Ley 5/2019, no son inconstitucionales, interpretados en los términos de los apartados a) y b) del fundamento jurídico 5; esto es, en el sentido de que las instituciones públicas autonómicas suministrarán en tiempo y forma todos los datos que les sean solicitados y facilitaran la colaboración tanto de autoridades como de personal técnico a su servicio, sin que ello implique indagación alguna sobre los concretos responsables de los daños compensados, la comisión no debe realizar valoración alguna que pueda ser reputada como jurisdiccional, reservada por el art. 117.3 CE a los jueces y tribunales. (Principio de exclusividad jurisdiccional art. 117 CE).

La STC 134/2020, de 23 de septiembre, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la tramitación energética y la protección de los consumidores que:

1.º Declara que son inconstitucionales y nulos los incisos «mediante la concesión de un pago único anual» del apartado primero del art. 9; «junto con la información de los beneficiarios y los importes que les corresponden de acuerdo con lo previsto en los apartados anteriores» y «a partir de la información a que hace referencia el

artículo 11» del apartado segundo del art. 10 y «durante el primer trimestre del año» del apartado tercero del art. 10, así como el art. 11 (competencias en materia de asistencia social art. 10.12 EAPV).

2.º Declara que la disposición adicional novena y la disposición final tercera son inconstitucionales en los términos de los fundamentos jurídicos 7 y 6 e), respectivamente, esto es, los títulos competenciales allí citados no amparan la regulación. La necesidad siempre presente de conservar 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 a que la declaración de infracción competencial no implique la de aquellas resoluciones que ya hayan agotado sus efectos por referirse a un ejercicio económico cerrado (STC 9/2017). La pretensión del Gobierno Vasco respecto a la disposición adicional novena puede estimarse satisfecha, mediante la declaración de titularidad de la competencia controvertida, sin que la declaración de infracción competencial implique la de aquellas resoluciones que, al amparo de dicha disposición adicional novena han concedido o no las subvenciones cuestionadas, ya dictadas, notificadas y ejecutadas.

La STC 135/2020, de 23 de septiembre, del Pleno, dictada en conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno de la Nación en relación con el Acuerdo Gov/90/2019, de 25 de junio, del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, por el que se aprueba el plan estratégico de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea 2019-2022 y se acuerda su envío al Parlamento de Cataluña que declara:

1.º Los dos primeros párrafos del punto 9; el punto 10; el punto 18; el punto 37; los puntos 49 y 52; el punto 64; el inciso «y redes digitales de muy alta capacidad, de servicios y de una nueva industria asociados al desarrollo de la red 5G» del punto 86; los incisos «dé un salto cualitativo para guiar una acción exterior integral hacia el continente africano» del párrafo primero, «orientando, simultáneamente, la acción exterior del Gobierno de Cataluña para construir en dichos ámbitos unas sólidas relaciones de futuro» del párrafo segundo y el tercer párrafo, todos ellos del punto 93; el primer párrafo del punto 95; el primer párrafo del punto 107; los puntos 108, 109 y 111; los dos primeros párrafos del punto 112; el punto 113; el párrafo segundo del punto 115 y el punto 116 son inconstitucionales y nulos por vulnerar la competencia exclusiva estatal en materia de relaciones internacionales, art. 149.1.3 y los arts. 149.1.21 y 149.1.24 competencia estatal sobre telecomunicaciones y sobre obras públicas de interés general.

2.º Los puntos 50 y 51 son inconstitucionales en la medida en que sean aplicables a las infraestructuras de titularidad estatal (art. 149.1.20 CE, competencias estatales sobre puertos y aeropuertos) art. 149.1.21 (competencia estatal sobre ferrocarriles).

3.º Las referencias a «Cataluña como actor reconocido en el mundo», del objetivo estratégico 1.2, y las alusiones a países, gobiernos y acuerdos que se contienen en diversos puntos del plan no son inconstitucionales si se interpretan en el sentido expresado en el fundamento jurídico 7 A) b) de la presente resolución; esto es, en ningún caso puede ser entendido como una atribución de subjetividad internacional a esta comunidad autónoma, el objetivo operativo 2.1.1 «Avanzar hacia la soberanía económica en un contexto global» y el punto 75 son constitucionales en los términos del fundamento jurídico 7 B) (esto es avanzar en la capacidad de influir en las decisiones económicas que afecten a las competencias de Cataluña). El punto 77 ha de interpretarse conforme al fundamento jurídico 7 C) a) esto es, dichas actividades solo son admisibles en el marco de la necesaria coordinación con el Estado, a efectos de asegurar la unidad de acción ante las instituciones de la Unión Europea y los demás estados miembros) y los puntos 79, 82 y 83 no son inconstitucionales interpretados de conformidad con el fundamento jurídico 7 C) c) ii) esto es, han de ser referidos al traslado a las instituciones del Estado en los términos previstos en los art. 185 y 187 EAC. Los puntos 50 y 51 son contrarios al orden constitucional de distribución de competencias, si bien dado el hecho de que, al referirse a puertos de Cataluña y aeropuertos de Cataluña, pueden ser aplicables a infraestructuras de otras administraciones públicas, no han de declararse nulos sino inconstitucionales, y por tanto, inaplicables, en cuanto a las infraestructuras de titularidad estatal.

La STC 150/2020, de 22 de octubre, del Pleno, dictada en cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con el artículo 40 de la Ley Foral 7/2006, de 20 de junio, de defensa de consumidores y usuarios, que lo declara inconstitucional y nulo por vulnerar el principio de legalidad (art. 25.1 CE).

La STC 151/2020, de 22 de octubre, del Pleno, dictada en cuestión interna de inconstitucionalidad planteada sobre el último párrafo del art. 238 bis LECrim, en la redacción dada por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva oficina judicial que establece «contra el decreto del Secretario Judicial que resuelve el recurso de reposición no cabrá interponer recurso alguno» que lo declara inconstitucional y nulo por ser incompatible con el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión

(art. 24.1CE) y con el principio de exclusividad de la potestad jurisdiccional, consagrado en el art. 117.3 CE. Con el alcance de que en tanto el legislador no se pronuncia el recurso será el directo de revisión.

La STC 171/2020, de 16 de noviembre, de la Sala Primera del Tribunal, dictada en cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto del apartado segundo de la disposición transitoria primera de la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de coordinación de las policías locales de la Comunidad de Madrid que la declara inconstitucional y nula, aunque únicamente en su aplicación a la integración de los miembros de los cuerpos de policía local en el subgrupo C1 de clasificación, por vulnerar las competencias estatales sobre función pública (art. 149.1.18 CE).

La STC 172/2020, de 19 de noviembre, del Pleno, dictada en recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana que:

Declara la inconstitucionalidad y nulidad del inciso «no autorizado» del art. 36.23 (por suponer censura previa vedada por el artículo 20.2 CE).

Declara que los artículos 26.23, 37.3 y 37.7 no son inconstitucionalidad siempre que se interpreten en el sentido establecido respectivamente en el FJ7 C) el art. 26.23, esto es, solo será sancionable el acto de difundir y publicar, no la mera captación no seguida de publicación, el peligro debe ser próximo o concreto y debe respetarse la proporcionalidad, debe realizarse una ponderación que abordará la comprobación de si imágenes o datos pertenecen a la vida privada o se relacionan con la actividad oficial y el examen de la relevancia pública (art. 20.1d) y 25.1 CE), el FJ6 E) en el art. 37.3 esto es, las alteraciones menores deben ser verdaderamente relevantes en el sentido de presentar determinada entidad y gravedad (arts. 21.1 y 25 CE) y el FJ6F) en el art. 37.7, esto es, el término con infracción de lo dispuesto en la ley debe ser entendido en el sentido de que la norma remitida tenga rango de ley (art. 25 CE).

Que la disposición final primera por la que se introduce la disposición adicional décima de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integridad social es conforme a la Constitución siempre que se interprete tal y como se ha indicado en el fundamento jurídico 8C) concretado en los siguientes puntos:

- a) Aplicación a las entradas individualizadas.
- b) Pleno control judicial.
- c) Cumplimiento de las obligaciones internacionales (art. 9.3 y 106.1 CE en conexión con el art. 24.1 CE).

2.4.2 REFERENCIA A ALGUNAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.4.2.1 *Jurisdicción Penal*

STC 87/2020. *Otorga el amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en un supuesto de archivo de las actuaciones.*

FJ 3 A) El derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente del derecho de acceso a la jurisdicción, mediante el ejercicio de la acción penal, se ha configurado en la doctrina de este Tribunal como un *ius ut procedatur*, cuyo examen constitucional opera desde la perspectiva del art. 24.1 CE, siéndole asimismo aplicables las garantías del art. 24.2 CE.

Sus notas características son:

a) El ejercicio de la acción penal no otorga a su titular un derecho incondicionado a la apertura y plena sustanciación del proceso penal, tampoco impone a los órganos judiciales la obligación de una investigación más allá de lo necesario, alargando indebidamente la instrucción o el proceso.

b) El querellante o denunciante ostenta, como titular del *ius ut procedatur*, el derecho a poner en marcha un proceso penal, a que el mismo se sustancie de conformidad con las reglas del proceso justo y a obtener en él una respuesta razonable y fundada en derecho, pero no incluye el derecho material a obtener una condena y a la imposición de una pena, pues el *ius puniendi* es de naturaleza exclusivamente pública y su titularidad corresponde al Estado.

c) La tutela judicial efectiva del denunciante o querellante es satisfecha por la resolución judicial que acuerde la terminación anticipada del proceso penal, sin apertura de la fase de plenario, cuando aquella se asiente sobre una razonada y razonable concurrencia de los motivos legalmente previstos para acordar el sobreseimiento, libre o provisional (arts. 637 y 641 LECrim y, dado el caso, art. 779.1. LECrim). Por el contrario, habrá vulneración de este derecho si la decisión judicial de no proseguir con la indagación penal afecta, en cualquiera de esos momentos procesales, a diligencias oportunamente solicitadas por el recurrente, parte en el proceso judicial, que incidan en su derecho a la utilización de medios de prueba; o también cuando, realizadas estas de modo bastante, se vea afectada la determinación de lo sucedido a partir de las mismas o bien la calificación jurídica de los hechos que se constatan.

d) La efectividad del derecho a la tutela judicial coincidirá, en estos casos con la suficiencia de la indagación judicial. Dependerá,

pues, no solo de que la decisión de sobreseimiento esté motivada y jurídicamente fundada, sino también de que la investigación de lo denunciado haya sido suficiente y efectiva, ya que la tutela que se solicita consiste inicialmente en que se indague sobre lo acaecido.

e) La suficiencia y efectividad de la investigación solo puede evaluarse valorándolas concretas circunstancias de la denuncia y de lo denunciado, así como la gravedad de lo denunciado y su previa opacidad, de tal manera que habrá vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, cuando no se abra o se clausure la instrucción existiendo sospechas razonables de la posible comisión de un delito y revelándose tales sospechas como susceptibles de ser despejadas mediante la investigación.

A partir de las consideraciones expuestas, hemos de señalar ya que, para que la investigación penal desplegada satisfaga el derecho a la tutela judicial efectiva de quien se encuentra en posición de víctima en supuestos de violencia de género o cometida en un entorno familiar o afectivo, será necesario no solo activar sin demoras las medidas de protección personal adecuadas al caso, sino también desplegar una instrucción que profundice sobre los hechos denunciados con el fin de descartar toda sospecha fundada de delito. En resumen, la investigación penal requiere en estos casos que la intervención judicial colme dos necesidades muy concretas: (i) emplear cuantas herramientas de investigación se presenten como racionalmente necesarias, suficientes y adecuadas ante toda sospecha fundada de delito, y (ii) evitar demoras injustificadas que puedan perjudicar el curso o el resultado de la investigación, además de la adecuada protección de quien figure como víctima, allí donde dicha protección se revele como necesaria.

STC 141/2020. *Otorga el amparo por vulneración del derecho a la tutela: acceso a la justicia, por una interpretación rigorista que impide el control judicial del embargo acordado por la administración tributaria.*

FJ 3. Es jurisprudencia constitucional reiterada que uno de los contenidos esenciales del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) es el derecho a obtener una resolución sobre el fondo del asunto planteado oportunamente ante los órganos judiciales. Este derecho queda igualmente satisfecho si el órgano judicial dicta una resolución apreciando –de manera razonada, no arbitraria ni incurra en error patente– alguna causa debidamente fundada en derecho que impida resolver sobre el fondo de la pretensión deducida. La jurisprudencia constitucional ha destacado que, dada la trascendencia que para la tutela judicial tienen las decisiones de denegación de acceso a la juris-

dicción, su control constitucional ha de verificarse de forma especialmente intensa, a través de los criterios que proporciona el principio *pro actione*, entendido no como la forzosa selección de la interpretación más favorable a la admisión de entre todas las posibles de las normas que la regulan, sino como la interdicción de aquellas decisiones impeditivas de un pronunciamiento sobre el fondo que por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra razón revelen una clara desproporción entre los fines que aquellas causas preservan y los intereses que sacrifican. Esto implica la exigencia de que los órganos judiciales, al interpretar los requisitos procesales legalmente previstos, tengan presente la *ratio* de la norma, con el fin de evitar que los meros formalismos o entendimientos no razonables de ella impidan un enjuiciamiento de fondo del asunto, vulnerando las exigencias del principio de proporcionalidad. Entre las causas impeditivas cuya apreciación se ha considerado integrada en el derecho de acceso a la jurisdicción, la jurisprudencia constitucional ha incluido, en lo que aquí interesa, las fundamentadas en la falta de competencia jurisdiccional.

La jurisprudencia constitucional ha hecho hincapié en que el derecho a la tutela judicial efectiva, en su dimensión de derecho de acceso a la jurisdicción, alcanza igualmente al control judicial sobre las medidas cautelares adoptadas en el ámbito administrativo, en tanto que constituyen una manifestación de la tutela cautelar que afecta a derechos protegidos por el art. 24.1 CE. Así, se ha afirmado que, a pesar del carácter instrumental y provisional de las medidas cautelares, no cabe ignorar que la resolución cautelar presenta una relevancia y trascendencia propias, en cuanto tiene una incidencia directa e inmediata en los derechos e intereses legítimos del afectado y puede causar la pérdida irreversible de tales derechos e intereses incluidos sin duda en el ámbito del art. 24.1 CE. Y es esta afectación o incidencia directa e inmediata en derechos e intereses susceptibles de protección, la que determina que estos actos deban tener, en lo que se refiere a su eventual impugnabilidad, es decir, a los efectos de acceso a la jurisdicción y de su correspondiente control judicial, las mismas garantías que los actos definitivos.

STC 151/2020. *Cuestión interna de inconstitucionalidad del art. 238 bis LECrim.*

FJ 2. La regulación actual trae causa de la reforma de la oficina judicial, iniciada con la LO 19/2003, que obedece al objetivo de asegurar la prestación del servicio público que constituye la administración de Justicia de forma acorde con los nuevos retos que plantea la sociedad actual, a fin de dispensar a los ciudadanos un servicio

próximo y de calidad, más ágil, eficiente y transparente, lo que implica conseguir una optimización y racionalización de los medios que se destinan a la Justicia. A tal efecto, una de las claves fundamentales de la reforma consiste, precisamente, en potenciar la intervención de los LAJ, llamados a responsabilizarse, por su capacitación profesional como técnicos en Derecho, de determinadas materias que, si bien quedan fuera de la potestad jurisdiccional atribuida con exclusividad a jueces y tribunales, no por ello, son menos importantes para la buena marcha del servicio público que constituye la administración de Justicia. De acuerdo con este nuevo modelo de oficina judicial, la toma de decisiones dentro del proceso se distribuye ahora entre jueces y magistrados, por un lado, y LAJ por otro, reservando a los primeros las resoluciones que se integran en la función estrictamente jurisdiccional, en consonancia con lo establecido en los arts. 24.1 y 117 CE. Resulta claro que el último párrafo del art. 238 *bis* LECrim, excluye todo control jurisdiccional del decreto del LAJ que resuelve el recurso de reposición y cierra la posibilidad de una tutela de derechos e intereses legítimos que la Constitución contempla que sea siempre dispensada por los jueces y tribunales, creando un sector de inmunidad que no se compadece con el art. 24.1 CE, ni con lo previsto en el art. 117.3 CE.

STC 163/2020. Vulneración del derecho a la tutela en su vertiente de acceso a la justicia. Resoluciones de la letrada de la Administración de Justicia que impide la revisión judicial al aplicar un precepto judicial anulado por la STC 151/2020. (SSTC 164/2020, 178/2020, 182/2020).

FJ 3. Acordada la nulidad del precepto que ha sido aplicado por la última de las resoluciones impugnadas en amparo, corresponde ahora deducir sus efectos sobre este recurso. Tal y como nuestra doctrina viene sosteniendo, los mismos razonamientos que determinan la nulidad de la norma en el marco de una cuestión interna de constitucionalidad, conducen a la estimación de los motivos coincidentes contenidos en la demanda de amparo, sin que obste a ello que se trate de una declaración de inconstitucionalidad sobrevenida. Las razones son expuestas en la STC 125/2019: (i) tanto en la cuestión interna como en el recurso de amparo en el que la misma ha surgido se encuentra afectado el mismo precepto legal; (ii) las razones constitucionales que fundamentan la declaración de inconstitucionalidad, reconocen vulneraciones que coinciden sustancialmente con las que se denuncian en el recursos de amparo y (iii) las resoluciones impugnadas al aplicar la normativa impugnada, materializan la misma vulneración del derecho que se aprecia en la norma en la que tienen su fuente.

STC 132/2020. *Vulneración de los derechos del proceso, extradición para cumplir condena dictada en ausencia.*

FJ 3. Doctrina STC 26/2014 sobre OEDE.

La STC 26/2014 formula un parámetro de enjuiciamiento respecto del derecho a la defensa y a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), que modifica el previamente establecido respecto de las entregas a autoridades jurisdiccionales extranjeras de personas sujetas a las autoridades jurisdiccionales en España. Esta modificación se basó, en su momento, en la consideración de que la entrega en el marco de la UE se sujetaba a unos condicionantes particulares, que habían de ser tenidos en cuenta para garantizar la eficacia de la denominada orden de detención o euroorden, regulada por la Decisión Marco del Consejo de la Unión Europea núm. 2002/584/JAI. La STC 26/2014 resolvió el recurso de amparo ..., en el curso de cuyo procedimiento se elevó al TJUE, la que ha sido, hasta la fecha, la única cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Constitucional (ATC 86/2011) circunstancia, que condiciona la formulación del parámetro de análisis constitucional que elabora dicha sentencia y, por tanto, la revisión de la jurisprudencia contenida en la STC 91/2000. La STC 26/2014 analizó la previa caracterización del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) en el marco de procesos de entrega en ejecución de una euroorden, concluyendo que no vulnera el contenido del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) la imposición de una condena sin la comparecencia del acusado y sin la posibilidad ulterior de subsanar su falta de presencia en el proceso penal seguido, cuando la falta de comparecencia en el acto del juicio conste que ha sido decidida de forma voluntaria e inequívoca por un acusado debidamente emplazado y este ha sido efectivamente defendido por letrado designado.

4. La orden europea de detención y entrega y la extradición coinciden en su finalidad, siendo esta la entrega a un tercer país de una persona, bien para proceder a su enjuiciamiento, bien para el cumplimiento de una condena impuesta por sentencia judicial firme. Ambos instrumentos de cooperación jurídica internacional responden a demandas de auxilio judicial, pero uno y otro se basan en distintos principios jurídicos ajustándose a distintos procedimientos, ya que la tramitación que desarrollan los tratados o las normas nacionales o europeas para proceder a la entrega, en uno y otro caso, son manifestación procesal de los principios en que cada uno de ellos se sustenta. a) La extradición es un instrumento de auxilio jurisdiccional internacional cuya finalidad es reducir los espacios de impunidad que pudieran beneficiar a quienes evaden la acción de la justicia penal de un

Estado concreto. Desde la perspectiva constitucional, el procedimiento de extradición se ve condicionado por el respeto al principio básico de legalidad extraditorial, que actúa a su vez como garantía esencial del proceso extraditorio al exigir que la entrega venga autorizada por alguna de las disposiciones que menciona el art. 13.3 CE: tratado o ley atendiendo al principio de reciprocidad. b) La orden de detención europea se identifica como mecanismo de cooperación judicial, sin intermediación ejecutiva entre los Estados miembros de la Unión Europea, dentro del marco de un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras.

5. Nuestra jurisprudencia asume, tanto en los supuestos de extradición como de euroorden, un canon mínimo aplicable a procedimientos no celebrados en territorio nacional, e integrado por los siguientes elementos: i) el derecho a participar en la vista oral y a defenderse por sí mismo, forma parte del núcleo del derecho de defensa, que ha de considerarse esencial desde la perspectiva del art. 24 CE; ii) el derecho del acusado a estar presente en el acto del juicio oral puede inferirse de los arts. 10 y 11 de la DUDH, del art. 14.1 y 3, del PIDCP, art. 6.3 c) del CEDH, iii) la condena *in absentia*, no inhabilita ni la extradición, ni la entrega en ejecución de una euroorden, pudiendo admitirse constitucionalmente en determinadas condiciones, atendiendo a intereses que son dignos de protección. La regla general desde la perspectiva del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) es que las personas condenadas en ausencia tienen derecho a que un tribunal se pronuncie de nuevo sobre el fondo del asunto tras ser oídas, sólo por vía de excepción se reconoce que no será necesario garantizar este derecho de revisión cuando se constate que la persona condenada ha sido debidamente emplazada y ha decidido libremente renunciar a su presencia en el juicio, siempre que cuente durante el mismo con la asistencia de abogado para la defensa de sus intereses. El debido emplazamiento exige que el acusado, con la suficiente antelación, haya sido informado en persona de la fecha y el lugar del juicio o pueda establecerse por otros medios que sin lugar a dudas ha tenido un conocimiento efectivo de estos aspectos; y, por último, que la renuncia a estar presente en el acto de juicio debe de constar de manera inequívoca mediante una expresión de voluntad expresa o tácita.

STC 147/2020. *Extradición. Vulneración de los derechos a la tutela y al proceso con todas las garantías en conexión con libertad personal y de residencia por soportarse la demanda de extradición en un escrito de acusación carente de refrendo judicial.*

FJ 6. La STC 141/1998 se refiere al art. 13.3 CE, que aunque queda extramuros de los derechos fundamentales susceptibles de ser tutelados a través del recurso extraordinario de amparo, no escapa a su esfera de protección pues el principio *nulla traditio sine lege* implica que la primera y más fundamental de las garantías del proceso extraditorio es que la entrega venga autorizada por alguna de las disposiciones que menciona el art. 13.3 CE. Sucede como con otros pasajes de la Constitución que, si bien prevén concretas garantías procedimentales, no son susceptibles de ser invocados autónomamente en un recurso de amparo, pero sí en conexión con alguno de los derechos fundamentales y libertades comprendidos entre los arts. 14 a 30 de la Norma fundamental. Tal ocurre, por ejemplo, en los arts. 71, 102, 117.3 y 118 CE. Esta garantía obedece a distintas finalidades. Por una parte, pretende que la extradición quede sometida básicamente a reglas jurídicas y no exclusivamente a la voluntad de los Estados, que no pueden extraditar arbitrariamente a quienes se encuentran en su territorio, según se deriva del art. 9 de la DUDH, del art. 5.1 f) CEDH y del art. 13 del PIDCP.

Por otra parte, el principio *nulla traditio sine lege* supone subordinar a normas adoptadas por los legítimos representantes la actuación de los órganos judiciales que contribuyen a la decisión favorable o desfavorable respecto a la entrega. Finalmente, permite ofrecer a los destinatarios una mayor seguridad jurídica, en atención a la necesaria previsibilidad de las consecuencias de los propios actos, en relación con una medida como la extradición que determina efectos perjudiciales en la esfera del afectado y, en sentido amplio, en su derecho a la libertad. Resulta de este análisis jurisdiccional que, en el ámbito de la extradición pasiva, el derecho a la libertad no solo está comprometido por lo que respecta a la condena a una sanción penal o al cumplimiento de una pena de reclusión en el estado requirente, sino asimismo por lo que se refiere a impedir la permanencia en territorio español de un extranjero mediante su traslado forzoso a la frontera y entrega a las autoridades reclamantes y, atendiendo al canon de motivación reforzado, dicho derecho fundamental se conecta con otros derechos fundamentales: con el derecho a la libertad (art. 17 CE) y con el derecho a la libertad de residencia y de entrada y salida del territorio del Estado (art. 19 CE), puesto que la declaración de procedencia de la extradición tendría efectos en el derecho del recurrente a permanecer en España y, como eventual consecuencia, el cumplimiento de una pena privativa de libertad.

El cumplimiento de este canon de motivación reforzada obliga a un escrutinio previo de la solicitud de extradición y de su justificación

documental para, comprobar si se sustenta en decisiones o actos que hayan sido adoptados de una forma respetuosa con las garantías procesales y, tras una ponderación adecuada de su necesidad y proporcionalidad para realizar los fines de la extradición y, en un caso como este, asegurar la presencia del *extraditurus* en el juicio, pues solo a partir de este análisis será posible que los tribunales de nuestro país, puedan exteriorizar de un modo adecuado las razones justificativas de sus propias decisiones, desde la perspectiva de la incidencia limitadora que los derechos fundamentales tienen sobre el ejercicio de la potestad de extradición.

El análisis ha de extenderse, necesariamente, a las condiciones de objetividad e imparcialidad de la autoridad, cuya decisión se halla en el origen del procedimiento de auxilio judicial internacional, procedimiento que debe garantizar al reclamado, como mínimo una valoración imparcial de las pruebas disponibles, tanto de cargo como de descargo, y una ponderación de la necesidad de su entrega para la realización de los fines procesales esgrimidos.

STC 1/2020. *Otorga amparo por vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías y a la presunción de inocencia. (Ver STC 35/2020)*

FJ 4. El Pleno de este Tribunal ha resumido en las SSTC 88/2013 y 146/2017 la doctrina constitucional al respecto, recordando que esta cuestión ha sido objeto de un detenido y extenso análisis en numerosas sentencias, inspiradas en la doctrina del TEDH, doctrina que tiene su origen en la STC 167/2002 en que el Pleno del Tribunal declaró que el respeto a los principios de publicidad, inmediación y contradicción, que forman parte del contenido del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), impone inexorablemente que toda condena articulada sobre pruebas personales se fundamente en una actividad probatoria que el órgano judicial haya examinado directa y personalmente, en un debate público, en el que se respete la posibilidad de contradicción; ha sido complementada con la STC 184/2009, señalando que también en estos casos se debe igualmente atender a la exigencia de la audiencia personal del acusado, como garantía específica, vinculada al derecho de defensa (art. 24.2 CE).

A partir de ello, se ha consolidado una jurisprudencia constitucional que puede quedar resumida en los siguientes elementos esenciales: (i) es contrario a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) que un órgano judicial, conociendo a través de un 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

responsabilidad penal o una agravación de la misma, siempre que no haya celebrado una audiencia pública en que se desarrolle la necesaria actividad probatoria, con las garantías de publicidad, inmediación y contradicción que le son propias, y se dé al acusado la posibilidad de defenderse, exponiendo su testimonio personal; (ii) no cabe efectuar ese reproche constitucional, cuando la condena pronunciada en la segunda instancia o la agravación de la situación, a pesar de no haberse celebrado vista pública, tenga origen en una controversia, estrictamente jurídica entre los órganos judiciales de primera y segunda instancia, en que no estén implicadas las garantías de publicidad, inmediación y contradicción y para cuya resolución no resulte necesario oír al acusado y, (iii) por lo que se refiere a los concretos supuestos en que la controversia o discrepancias se producen en relación con la concurrencia de los elementos subjetivos necesarios para establecer o agravar la responsabilidad penal, tal enjuiciamiento deberá venir presidido, en todo caso, por la previa audiencia al acusado, ya que forma parte, a estos efectos, de la vertiente fáctica del juicio que corresponde efectuar a los órganos judiciales. Esta jurisprudencia resulta de aplicación incluso si el control se hace en casación y la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo aduce que no puede celebrar vista, lo que ha traído consigo que precisamente resoluciones del Tribunal Supremo, y de este Tribunal Constitucional que las confirmaban, hayan sido declaradas contrarias al art. 6.1 del CEDH.

7. *Principio acusatorio.* La doctrina de este Tribunal, en relación con el principio acusatorio ha establecido que si bien este principio no aparece expresamente mencionado entre los derechos constitucionales que disciplinan el proceso penal, hay que reconocer como protegidas en el art. 24.2 CE ciertas garantías que configuran los elementos estructurales de dicho principio, que trasciende el derecho a ser informado de la acusación, ya que quedan vinculadas, además, con los derechos constitucionales de defensa y a la imparcialidad judicial. A ello se ha añadido que entre el haz de garantías protegidas por el art. 24.2 CE conformadoras del principio acusatorio (i) se encuentra la de que nadie puede ser condenado por cosa distinta de la que se le ha acusado y de la que, por lo tanto, haya podido defenderse, habiendo precisado que por cosa no puede entenderse únicamente un concreto devenir de acontecimientos, un *factum*, sino también la perspectiva jurídica que delimita de un cierto modo ese devenir y selecciona algunos de sus rasgos, pues el debate contradictorio recae no solo sobre los hechos, sino también sobre su calificación jurídica; (ii) la íntima relación entre el principio acusatorio y el derecho a la defensa implica la exigencia de que el imputado tenga posibilidad de rechazar la acu-

sación que contra él ha sido formulada tras la celebración del necesario debate contradictorio en el que haya tenido oportunidad de conocer y rebatir los argumentos de la otra parte y presentar los propios, tanto los de carácter fáctico como los de naturaleza jurídica; (iii) este derecho de defensa contradictoria determina la obligación del órgano judicial de pronunciarse dentro de los términos del debate, lo cual, significa que, en última instancia ha de existir siempre correlación entre la acusación y el fallo (iv) esa sujeción no es tan estricta como para impedir al órgano judicial modificar la calificación de los hechos enjuiciados en el ámbito de los elementos que han sido o han podido ser objeto de debate contradictorio, de manera que no se produce infracción constitucional alguna, cuando el juez valora los hechos y los calibra de modo distinto a como venían siéndolo, siempre y cuando ello no suponga la introducción de un elemento o dato nuevo al que, dado su lógico desconocimiento, no hubiera podido referirse la parte para contradecirlo en su caso.

8. Por lo que respecta a la vulneración *del derecho a la legalidad penal* (art. 25.1 CE), desde la perspectiva del principio *non bis in idem*, hay que destacar que es doctrina constitucional reiterada que (i) en su vertiente material este principio impide que un mismo sujeto sea sancionado en más de una ocasión, con el mismo fundamento y por los mismos hechos, toda vez que ello supondría una reacción punitiva desproporcionada que haría quebrar, además, la garantía de previsibilidad de las sanciones, (ii) que la jurisdicción de amparo tiene competencia para revisar el pronunciamiento de los órganos judiciales sobre la existencia de la triple identidad requerida de sujeto, hecho y fundamento, o incluso para analizarla directamente, en cuanto constituye el presupuesto de la interdicción constitucional de incurrir en *bis in idem* y delimita el contenido de los derechos fundamentales reconocidos en el art. 25.1 CE.

9. Este Tribunal ha reiterado, que (i) la obligación de motivar las resoluciones judiciales no es solo una exigencia impuesta a los órganos judiciales por el art. 120.3 CE, sino también, y principalmente, un derecho de los intervinientes en el proceso que forma parte del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva proclamado por el art. 24.1 CE, que únicamente se satisface si la resolución judicial, de modo explícito o implícito, contiene los elementos de juicio suficientes para que sus destinatarios y, eventualmente, los órganos encargados de revisar sus decisiones, puedan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos que fundamentan la decisión, constituyéndose en una garantía esencial para el justiciable mediante la cual es posible comprobar que la decisión judicial es consecuencia de la aplicación

razonada del ordenamiento jurídico y no el fruto de la arbitrariedad, y (ii) que, desde la perspectiva del deber de motivación de las resoluciones judiciales, podrá considerarse que se vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva cuando el razonamiento que funda dicha resolución resulte arbitrario, irrazonable o incurso en error patente, ya que no pueden admitirse como decisiones motivadas y razonadas aquellas en que se comprueba que parten de premisas inexistentes o patentemente erróneas o que siguen un desarrollo argumental incurso en quiebras lógicas de tal magnitud que conduzcan a la evidencia de no poder considerarse basadas en ninguna de las razones aducidas.

STC 47/2020. *Vulneración del derecho a la tutela en relación con el principio acusatorio (pena superior a la solicitada).*

FJ 3 a) En la STC 155/2009 el Pleno de este Tribunal recordó lo expuesto en la STC 123/2005 reiterando que, aunque el principio acusatorio no aparezca expresamente mencionado entre los derechos constitucionales que disciplinan el proceso penal, ello no es óbice para entender protegidos por el art. 24.2 CE ciertos derechos fundamentales que configuran los elementos estructurales de dicho principio, que trasciende el derecho a ser informado de la acusación, para comprender un haz de garantías adicionales.

En este sentido, se resaltó la vinculación del principio acusatorio, tanto con los derechos constitucionales de defensa y a conocer la acusación, como con la garantía constitucional de la imparcialidad judicial. Por lo que afecta al fundamento del deber de congruencia entre la acusación y el fallo, como manifestación del principio acusatorio contenido en el derecho a un proceso con todas las garantías, tiene directa relación, principalmente, con el derecho a la defensa y a estar informado de la acusación; de modo que si el juzgador se extralimita en el fallo, apreciando unos hechos o una calificación jurídica diferentes de los pretendidos por las acusaciones, priva a la defensa de la necesaria contradicción. Este deber de congruencia encuentra su fundamento en el derecho a un proceso con todas las garantías, esto es, el enjuiciamiento penal se ha de desarrollar con respeto a la delimitación de funciones entre la parte acusadora y el órgano de enjuiciamiento, pues un pronunciamiento judicial que vaya más allá de la concreta pretensión punitiva solicitada por quienes sostengan la acusación, implicará la invasión por el órgano judicial de competencias reservadas constitucionalmente a aquellas acusaciones, ya que estaría condenando al margen de lo solicitado por los legitimados para delimitarla; ello conduciría, además, a una pérdida de su necesaria posición de imparcialidad, con efectos sobre el derecho a un proceso con todas las garantías.

El juzgado queda sometido a un doble condicionamiento: fáctico y jurídico. El fáctico viene determinado por los hechos objeto de acusación, de modo que ningún hecho o acontecimiento que no haya sido delimitado como objeto para el ejercicio de la pretensión punitiva, podrá ser utilizado, para ser subsumido como elemento constitutivo de la responsabilidad penal. El condicionamiento jurídico queda constituido, a su vez, por la calificación que de esos hechos realice la acusación y la consiguiente petición sancionadora. Ahora bien, atendiendo a las propias facultades de pronunciamiento de oficio que tiene el juzgador penal, por las cuestiones de orden público implicadas en el ejercicio del *ius puniendi*, el juez podrá condenar por un delito distinto del solicitado por la acusación, siempre que sea homogéneo con él y no implique una pena de superior gravedad.

STC 3/2020 (STC 37/2020, STC 22/2020). *Procs. Supuesta vulneración de los derechos a la libertad ideológica y personal, a la participación política, a la tutela y a la presunción de inocencia.*

FJ 5. En primer lugar, debemos negar tal condición a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), pues como hemos puesto de manifiesto, la falta de motivación, de la resolución judicial afecta primordialmente, por la vía de uno de sus requisitos formales esenciales, a la propia existencia del presupuesto habilitante para la privación de la libertad y, por lo tanto, al derecho a la misma consagrado en el art. 17 CE. Por otro lado, también debemos descartar la lesión del derecho a la presunción de inocencia, pues no puede resultar vulnerado por unas resoluciones judiciales que se limitan a imponer una medida cautelar en el seno de un proceso penal en el que el demandante de amparo no había sido aún juzgado, ni se había producido ninguna declaración de culpabilidad, por lo que falta el presupuesto para considerar conculcado el referido derecho. Y si lo que se cuestiona con la invocación de este derecho fundamental es la existencia del presupuesto habilitante de la medida adoptada, la existencia de indicios racionales de criminalidad, la queja ha de reconducirse a las relativas al derecho a la libertad.

En cuanto al canon de control al que se sujeta este Tribunal al enjuiciar las decisiones judiciales que acuerdan la imposición de esa medida cautelar, en el fundamento jurídico 3 c) de la mencionada sentencia afirmamos que al Tribunal Constitucional le compete supervisar la existencia de motivación suficiente, en el doble sentido de resolución fundada y razonada, entendiendo por tal que al adoptar y mantener esta medida se haya ponderado la concurrencia de todos los extremos que justifican su adopción y que esta ponderación o, si se quiere, que esta subsunción, no sea arbitraria, en el sentido de que sea

acorde con las pautas del normal razonamiento lógico y, muy especialmente, con los fines que justifican la institución de la prisión provisional. No corresponde, pues, al Tribunal determinar en cada caso, si concurren o no las circunstancias que permiten la adopción o el mantenimiento de la prisión provisional, sino únicamente el control externo de que esa adopción o mantenimiento se ha acordado de forma fundada, razonada, completa y acorde con los fines de la institución.

8. *Libertad ideológica por apreciar riesgo de reiteración delictiva (art. 16 CE)*. Para que los actos de los poderes públicos puedan ser anulados por violaciones de la libertad ideológica reconocida en el art. 16.1 CE, es cuando menos preciso, de una parte, que aquellos perturben o impidan de algún modo la adopción o el mantenimiento en libertad de una determinada ideología o pensamiento y no simplemente que se incida en la expresión de determinados criterios –por más que ello pueda tener relevancia ex art. 20.1 CE–. De otra, se exige que entre el contenido y sostenimiento de estos y lo dispuesto en los actos que se combatan quepa apreciar una relación de causalidad suficiente para articular la imputación del ilícito constitucional. *Derecho a la participación política*. En síntesis, dijimos entonces que de conformidad con la jurisprudencia constitucional expuesta y la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos las decisiones judiciales que acuerden la imposición o el mantenimiento de una privación cautelar de libertad a un parlamentario o a un candidato en unas elecciones legislativas han de estar suficiente y razonablemente motivadas, en el sentido de que han de ponderar la injerencia de la medida adoptada en el derecho fundamental a acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad y con los requisitos que señalen las leyes [FJ 16 A)].

STC 4/2020. *Proceso. Supuesta vulneración de los derechos al acceso y al ejercicio de los cargos públicos representativos, en relación con la presunción de inocencia y libertad de expresión, denegación de permiso penitenciario, resultante de la valoración ponderada de distintos intereses constitucionales (SSTC9/2020, 23/2020, 36/2020)*.

FJ 3. El análisis exige tomar en consideración la reiterada doctrina constitucional sobre el contenido y la vinculación existente entre ambos derechos fundamentales, (art. 23.1 y 23.2 CE) que ha sido expuesta recientemente en la STC 155/2019 en relación con la decisión de privación de libertad adoptada en la misma causa penal en relación con otro de los investigados. La aplicación de la doctrina constitucional expuesta al objeto del presente amparo exige destacar las dos siguientes consideraciones previas: a) La condición parlamentaria del recurrente y, por tanto, el derecho de representación política que conlleva, no son obstáculo para que, cuando concurren las condiciones constitucionales y

legales necesarias, pueda acordarse y mantenerse en el tiempo su prisión provisional. b) Como acabamos de exponer, es la ley la que configura el ejercicio de los derechos aludidos, pero, en términos de ciudadanía, pese a la indudable relevancia que en una sociedad democrática presenta la representación parlamentaria, no es admisible pretender un régimen legal privilegiado e inmune de los cargos públicos representativos frente a la aplicación de la ley penal, cuando esta actúa en defensa y tutela de intereses dignos de protección.

5. Sobre los permisos penitenciarios y su relación con los derechos fundamentales afectados por la privación de libertad. En definitiva, el análisis de la queja debe iniciarse descartando que la obtención de un permiso de salida ordinario o extraordinario constituya parte del contenido de cualquiera de los derechos fundamentales que se ven afectados por la prisión provisional. No obstante, su denegación ha de estar fundada en criterios que resulten conformes con el contenido de los mismos y los principios legales y constitucionales a los que está orientada la institución, de forma que pueda ser calificada como proporcionada al interés que la justifica.

STC 5/2020. Procés. Supuesta vulneración de los derechos a la tutela, al proceso, manifestación, libertad de expresión y ejercicio de cargo público.

FJ 8. Procede dar por reproducida la doctrina general de este Tribunal sobre la dimensión constitucional de la prisión provisional que aparece compendiada en el FJ 3 de la STC 30/2019 y reiterada, más recientemente, en la STC 155/2019, concretamente referida a la sujeción de la prisión provisional a los principios de legalidad, jurisdiccionalidad, excepcionalidad, modificabilidad y limitación temporal. No corresponde al Tribunal Constitucional determinar si concurren o no en la causa penal las circunstancias que permiten la adopción o el mantenimiento de la prisión provisional, sino únicamente el control externo de que esa adopción o mantenimiento se ha acordado de forma fundada, razonada, completa y acorde con los fines de la institución.

STC 11/2020. Procés. Supuesta vulneración de los derechos de la tutela judicial efectiva y al ejercicio de cargos públicos (STC 38/2020).

FJ 7. *Doctrina constitucional sobre el art. 384 bis LECrim.* Nuestro enjuiciamiento debe tomar como punto de partida lo declarado en la STC 71/1994 que examinó la constitucionalidad del artículo 384 bis LECrim, de su fundamento jurídico sexto, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

a) El precepto legal no configura una suspensión del derecho fundamental reconocido en el art. 23.2 CE en el sentido del art. 55 CE,

en cualquiera de sus dos apartados. Por el contrario, se engarza directamente en los derechos del art. 23.2 CE como derechos de configuración legal pues la regla enjuiciada no viene sino a prescribir, en negativo, uno de los requisitos para el mantenimiento en el ejercicio de una función o cargo público, concretamente el no encontrarse en situación de prisión provisional como consecuencia del procesamiento por delitos cometidos por persona integrada o relacionada con bandas armadas o individuos terroristas o rebeldes.

b) La medida en cuestión no es autónoma, sino que surge de la confluencia de dos factores: la situación de prisión provisional y el procesamiento por delito cometido por persona integrada o relacionada con bandas armadas o individuos terroristas o rebeldes. (i) Respecto del primer elemento, se razona que la medida se hace depender de algo que no es sino, materialmente, una suspensión del goce de la libertad personal. En efecto, la suspensión en el ejercicio de la función o cargo público solo tiene lugar una vez decretada la prisión provisional, de tal modo que, además, aquella solo se mantiene mientras dure la situación de prisión. (ii) Respecto del segundo, se dice que no cabe hacer abstracción de la naturaleza de los delitos en el contexto de cuya persecución esta medida se inserta. La medida de suspensión ha de afectar precisa y exclusivamente a los procesados y presos que lo hayan sido por aparecer –sin perjuicio de lo que resulte del juicio oral– como integrados o relacionados con bandas armadas o individuos terroristas o rebeldes, es decir, previa la imputación formal y provisional de criminalidad por delitos que conllevan un desaffo mismo a la esencia del Estado democrático. Tal como ha encontrado reflejo en el propio texto constitucional. (iii) Finalmente, concluye reconociendo la legitimidad constitucional de la medida en función de la conjunción de estos dos elementos o factores y señala que el supuesto contemplado en el art. 384 *bis* LECrim, por tanto, bien puede ser visto por el legislador, como inconciliable con la permanencia del procesado por estos delitos en el desempeño de funciones o cargos públicos o, más sencillamente, como incompatible con la concesión de cualquier permiso de salida de prisión para la eventual realización de actos concretos que supongan ejercicio de tal función o cargo. El requisito negativo de no hallarse en situación de prisión provisional por aquellos delitos es una condición cuya legitimidad y proporcionalidad no la hace contraria al contenido de los derechos fundamentales reconocidos en el art. 23.2 CE.

STC 23/2020. *Proces. Permisos penitenciarios supuesta vulneración del art. 23 CE y de presunción de inocencia.*

FJ 6. *Art. 10.2 CE. Denuncia ante el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas.* Denuncia la vulneración del art. 10.2 de la Constitución por haber desatendido los órganos judiciales los pronunciamientos expresados en la comunicación de 23 de marzo de 2018 por la que el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas que informó al representante del demandante, y también al del Estado Español, de la recepción y registro de su denuncia individual, que alegando la violación del art. 25 PIDCP de 1966, y con el mismo contenido que la formulada ante los órganos judiciales, fue presentada el 21 de marzo de 2018, en nombre del demandante ante el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

A diferencia de las funciones atribuidas al TEDH en relación con el convenio que lo instituye, el comité es una instancia no jurisdiccional de tutela de los derechos, un órgano de garantía que, mediante dictámenes, resuelve las quejas que pueden presentarse individualmente. Pero, como destacamos en la STC 70/2002, las competencias del comité le habilitan exclusivamente para recibir y examinar comunicaciones, tanto de estados como de individuos, para, en su caso, presentar observaciones al estado parte y al individuo, haciendo constar en su caso la existencia de una violación del Pacto en el caso concreto. Debido a su naturaleza, las observaciones que emite el comité no pueden constituir interpretación auténtica de Pacto, dado que, en ningún momento, ni el Pacto ni el Protocolo facultativo le otorgan competencia.

STC 36/2020. *Procs. Supuesta vulneración del derecho de participación política. Pretensión de ampliación de comunicación personal en el centro penitenciario y de la posibilidad de acceso a internet.*

FJ 6. Las consideraciones generales expuestas sobre la denegación de los permisos penitenciarios solicitados son plenamente aplicables a la queja que califica como una limitación desproporcionada la negativa judicial a ampliar durante el período electoral la posibilidad de acceso a internet (para trasladar a los electores su propuesta política a través de las redes sociales) y también las comunicaciones personales con medios de comunicación para conceder las entrevistas que le fueran solicitadas. Resulta indudable que los ciudadanos privados de libertad son titulares de los derechos fundamentales reconocidos a todos, aunque el ejercicio de tal titularidad viene delimitado por el hecho de poseer un *status libertatis* sustancialmente más reducido que el de los ciudadanos libres. Así se reconoce para los penados en el art. 25.2 CE y en el art. 3.1 LOGP.

En el caso de quienes cumplen condena privativa de libertad, los parámetros constitucionales de delimitación de sus derechos funda-

mentales son el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria, en cuanto regula la convivencia colectiva ordenada en los centros penitenciarios. En el caso de los presos preventivos, no es el fallo condenatorio ni el sentido de la pena lo que determine el ejercicio de sus derechos sino, fundamentalmente, el objeto de su detención y la finalidad de tutela cautelar penal que con su privación de libertad se persigue.

Por tanto, el análisis de la presente queja ha de partir, como premisa, de lo expuesto en la STC 4/2020, sobre la situación de prisión preventiva. Recordamos entonces que el art. 3 LOGP 1/1979, establece un mandato, dirigido a sus aplicadores, según el cual la actividad penitenciaria se ha de ejercer respetando, en todo caso, la personalidad humana de los reclusos y los derechos e intereses jurídicos de los mismos no afectados por la condena, sin establecerse diferencia alguna por razón de raza, opiniones políticas, creencias religiosas, condición social o cualesquiera otras circunstancias de análoga naturaleza. Como consecuencia, el mismo precepto establece como corolario que el interno puede ejercitar los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, sin exclusión del derecho de sufragio, salvo que fuesen incompatibles con el objeto de su detención o el cumplimiento de la condena. La norma extiende en su mandato de optimización a los presos preventivos objeto de detención y, al mismo tiempo, establece un límite específico: el ejercicio de estos derechos no será posible cuando no resulte conciliable con la finalidad que ha justificado la privación de libertad. De su enunciado cabe colegir que, en la medida en que sea materialmente posible, la norma se dirige a hacer compatibles la finalidad de las medidas cautelares y penas privativas de libertad con el resto de los derechos que definen el estatus jurídico en prisión de los internos.

STC 181/2020. *Vulneración del derecho a la libertad personal habeas corpus. Resolución judicial sin garantizar los derechos de los afectados a ser informados de los hechos y motivos de su detención y el efectivo control judicial de las privaciones de libertad gubernativas.* FJ 2

a) El derecho de la persona detenida a no declarar viene expresamente reconocido en el art. 17.3 CE. Su desarrollo normativo se encuentra en el art. 520.2 a) LECrim. El Tribunal ha declarado que su finalidad estriba en asegurar la situación de quien, privado de su libertad, se encuentra en la eventualidad de quedar sometido a un proceso, procurando que la situación de detención no produzca en ningún caso, la indefensión del afectado. La Constitución reconoce el derecho a no

ser obligado a declarar en el art. 17.3 CE, en relación con la persona detenida y en el art. 24.2 CE, con especial referencia, por tanto, al proceso penal, los derechos a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable, derechos estrechamente relacionados con los de defensa y a la presunción de inocencia, de los que constituyen una manifestación concreta. El contenido esencial de tales derechos es la interdicción de la compulsión del testimonio contra uno mismo y el reconocimiento de la necesaria libertad para declarar o no y para hacerlo en el sentido que se estime más conveniente.

c) El derecho a guardar silencio y a no declarar, que constituye una garantía instrumental del ejercicio del derecho de defensa, que aparece conectado con otros derechos como el derecho a un proceso con todas las garantías y a la presunción de inocencia, comprende tres aspectos: (i) Que el detenido pueda ejercer libremente su derecho a no declarar, es decir, que no sea obligado a hacerlo. (ii) Que de esa conducta no se derive perjuicio alguno, ni para la efectividad de su derecho de defensa, ni tampoco para su derecho a la presunción de inocencia. (iii) Que, como derecho directamente vinculado al derecho a la defensa y a la presunción de inocencia, ha de predicarse respecto de aquellas preguntas relativas a los elementos esenciales objeto de investigación, que hayan motivado la detención, y que puedan ser determinantes para el ejercicio efectivo de tales derechos.

FJ 3. *Plazo.* a) El art. 17.2 CE dispone que la detención preventiva no podrá durar más del tiempo estrictamente necesario para la realización de las averiguaciones tendentes al esclarecimiento de los hechos, y, en todo caso, en el plazo máximo de 72 horas, el detenido deberá ser puesto en libertad o a disposición de la autoridad judicial. Esta redacción se reproduce, casi en su literalidad, en el art. 520.1, párrafo segundo, LECrim. El Tribunal ha reiterado que nuestra Constitución, somete la detención de cualquier ciudadano al criterio de la necesidad estricta y, además, al criterio del lapso temporal más breve posible, en consonancia con lo dispuesto en el CEDH (art. 5.2 y 3) y PIDCP (art. 9.5). El art. 17.2 CE ha establecido dos plazos en lo que se refiere a los límites temporales de la detención preventiva, uno relativo y otro máximo absoluto. El primero consiste en el tiempo estrictamente necesario para la realización de la averiguación tendente al esclarecimiento de los hechos. El plazo máximo absoluto presenta una plena concreción temporal. Este sometimiento de la detención a plazos persigue la finalidad de ofrecer una mayor seguridad a los afectados por la medida, evitando que existan privaciones de libertad de duración indefinida, incierta o ilimitada. La vulneración del citado art. 17.2 CE

se puede producir, no solo por rebasarse el plazo máximo absoluto, sino también cuando, no habiendo transcurrido ese plazo máximo, se traspaasa el relativo.

4. *El derecho de información.* a) El art. 17.3 CE reconoce a toda persona detenida el derecho a ser informada de forma inmediata y de modo que le sea comprensible, de sus derechos y de las razones de su detención. Por su parte, el art. 520.2 LECrim, en redacción introducida por la LO 5/2015, de 27 de abril, señala que toda persona detenida o presa será informada por escrito, en un lenguaje sencillo y accesible y en una lengua que comprenda y de forma inmediata, de los hechos que se le atribuyan y las razones motivadoras de su privación de libertad, así como de los derechos que le asisten. Este derecho es inherente a la propia detención ya que, como señala el art. 17.1 CE, nadie puede ser privado de libertad sino en los casos y en la forma previstos en la ley.

Pero, sobre todo, se configura como presupuesto absolutamente necesario para poder ejercer, en su caso, el derecho a impugnar la legalidad de la detención, a través del procedimiento de *habeas corpus* correspondiente (art. 17.4 CE). (i) La información ha de ser proporcionada al detenido por escrito. (ii) La ley reitera la exigencia constitucional de que la información ha de ser de forma inmediata en los casos de privación de libertad. (iii) La información solo es suficiente si tiene un triple contenido: se ha de extender a los hechos atribuidos, a las razones motivadoras de la privación de libertad y a los derechos que, durante su detención, definen su estatuto personal. La información que la policía debe facilitar al detenido se extiende, por tanto, a los motivos jurídicos y fácticos de la detención; es decir, no solo debe identificar y calificar provisionalmente la infracción penal que se sospecha ha cometido, sino también los datos objetivos que permiten establecer una conexión lógica entre la conducta del sospechoso y el hecho investigado.

Debemos destacar también que la obligada referencia policial a las fuentes de prueba que permiten afirmar la concurrencia de los indicios que relacionan al sospechoso con el hecho investigado, dota de contenido al derecho de acceso a los elementos de las actuaciones que sean esenciales para impugnar la legalidad de la detención, garantía adicional del derecho constitucional a la libertad y seguridad personal que ha obtenido por primera vez reconocimiento legal como derecho al detenido en el nuevo artículo 520.2 d) LECrim.

5. *El derecho de acceso a las actuaciones policiales.* a) El derecho de acceso a las actuaciones policiales debe entenderse como ineludiblemente complementario e instrumental del derecho a ser

informado de las razones de la detención y del derecho a impugnar su legalidad, reconocidos en los apartados 2 y 4 del art. 17 CE. Este derecho está en línea con lo dispuesto en el artículo 7.1 de la Directiva 2012/13/UE. Esta facultad de acceso tiene como finalidad facilitar la posibilidad de contrastar objetivamente la veracidad y consistencia de la información recibida y, en caso de desacuerdo, permite cuestionarla fundamentadamente ante la autoridad judicial. A partir de este doble fundamento, es posible determinar la forma y momento en que el derecho de acceso a los elementos esenciales de las actuaciones puede ejercerse. El intervalo se sitúa después de ser informado sobre las razones fácticas y jurídicas de la detención y antes de ser interrogado policialmente por primera vez. Al detenido le corresponde instar el ejercicio de su derecho, solicitando justificadamente los elementos de las actuaciones a que quiere acceder.

6. *El derecho al control judicial de la privación de libertad.* El artículo 17.1 CE establece que toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad, sino con la observancia de lo establecido en este artículo y en los casos y en la forma previstos en la ley. Por su parte, el artículo 17.4 CE establece que la ley regulará el procedimiento de *habeas corpus* para producir la inmediata puesta a disposición judicial de toda persona detenida ilegalmente. La LO 6/1984, reguladora del procedimiento de *habeas corpus* ha desarrollado ese mandato constitucional. Su art. 1 establece que mediante este procedimiento podrá obtenerse la inmediata puesta a disposición de la autoridad judicial competente de cualquier persona detenida ilegalmente, entendiéndose por tal quien lo fuera sin que concurren los supuestos legales, o sin haberse cumplido las formalidades prevenidas y requisitos exigidos por las leyes; las que estén ilícitamente internadas en cualquier establecimiento o lugar; las que lo estuvieran por plazo superior al señalado en las leyes; y a quienes no les sean respetados los derechos que la Constitución y las leyes procesales garantizan a toda persona detenida.

El Tribunal ha declarado que, aun cuando la LOHC posibilite denegar la incoación del correspondiente procedimiento, fundamentar la decisión de no admisión en que el recurrente no se encontraba ilícitamente privado de libertad por no concurrir ninguno de los supuestos del art. 1 LOHC, vulnera el artículo 17.4 CE, ya que implica una resolución sobre el fondo que solo puede ser valorada y enjuiciada después de sustanciado el procedimiento y oído el detenido, con intervención del Ministerio Fiscal. Los únicos motivos constitucionalmente legítimos para no admitir un procedimiento de *habeas corpus* son los basados en la falta del presupuesto necesario de una situación

de privación de libertad no acordada judicialmente o en el incumplimiento de los requisitos formales a los que se refiere el art. 4 LOHC. Esta jurisprudencia es reiterada, constante e inequívoca. El frecuente incumplimiento de esta jurisprudencia constitucional que se pone de manifiesto con ocasión de los sucesivos recursos de amparo que se van presentado, es motivo de muy alta preocupación para el Tribunal Constitucional, en una materia que presenta especial sensibilidad desde el punto de vista del respeto a los derechos fundamentales y que constituye uno de los fundamentos elementales del Estado de Derecho desde el punto de vista histórico e institucional.

STC 180/2020. *Vulneración del derecho a la libertad personal*. FJ 2. *Derecho de información y de acceso a las actuaciones del privado cautelarmente de libertad [arts. 302, 505.3 y 520.2 d) LECrim] como garantías legales (art. 17.1 CE)*

FJ 2. Punto de partida de la doctrina constitucional es la constatación de que, junto al derecho de información y acceso que, con carácter general, corresponde a toda persona investigada o acusada (art. 118.1 LECrim), se contemplan específicas exigencias cuando se trata de un detenido o preso (art. 520.2 LECrim). Dicotomía que atiende a la afectación, en este caso, no solo del derecho de defensa, sino del derecho a la libertad, que entronca con las previsiones de los arts. 5 y 6 CEDH y la correspondiente jurisprudencia del TEDH, origen junto con la CDFUE (arts. 6, 47 y 48), de la referida Directiva 2012/13/UE, ya transpuesta al ordenamiento procesal español. En particular, el contenido de los derechos a la información y al acceso a los materiales del expediente reconocido a los sospechosos o acusados detenidos o privados de libertad (art. 4 de la Directiva), que se desarrolla en el art. 6.2 y en el art. 7.1 y 4 de la misma, ha sido incorporado a nuestra legislación a través de la modificación de los arts. 302, 505, 520 y 527 LECrim operada por las LO 5/2015, de 27 de abril, y 13/2015, de 5 de octubre.

En la medida en que esas garantías se exigen por la ley para privar cautelarmente de libertad. Su inobservancia determina la lesión del derecho a la libertad personal del art. 17.1 CE, al no haberse producido esa privación con la observancia de lo establecido en este artículo y en los casos y en la forma previstos en la ley. Sin embargo, hemos constatado que, cuando se trata de un investigado o encausado en situación de privación de libertad, tanto la Directiva como la LECrim (art. 302, 505.3 y 527.1 d) excluyen de esa posibilidad de restricción temporal de derechos el específico conocimiento sobre los hechos que se imputan al investigado y las razones motivadoras de la privación de libertad, así como el acceso a los elementos de las actua-

ciones esenciales para cuestionar e impugnar la legalidad de la privación de libertad. En particular, el secreto sumarial habrá de convivir en estos casos, con una accesibilidad al sumario que constriña el conocimiento por el investigado del resultado de la investigación a aquello que resulte esencial, en el sentido de sustancial, fundamental o elemental para un adecuado ejercicio de su defensa frente a la privación de libertad.

El derecho de información comprende la comunicación a la persona detenida o presa por escrito, en un lenguaje sencillo y accesible, en una lengua que comprenda y de forma inmediata, de los hechos que se le atribuyan y las razones motivadoras de su privación de libertad, así como de los derechos que le asisten (art. 520.2 LECrim), entre los que se cuenta el derecho a acceder a los elementos de las actuaciones que sean esenciales para impugnar la legalidad de la detención o privación de libertad [art. 520.2 d) LECrim]. A) La información debe proporcionarse por escrito, de forma inmediata y de oficio. B) La información que debe ser facilitada a la persona detenida o presa solo es suficiente si tiene un triple contenido: se ha de extender a los hechos atribuidos, a las razones motivadoras de la privación de libertad y a los derechos que le asisten. a) Si se trata de un detenido por su supuesta participación en la comisión de un delito, la causa legal que justifica la detención se recoge en el art. 492.4 LECrim. No es suficiente, por tanto, con hacer referencia al hecho investigado, su lugar y fecha de comisión y su calificación jurídica provisional, sino que la información policial ha de poner también de manifiesto el fundamento de la conexión subjetiva y objetiva del detenido con el hecho ilícito que justifica la detención con obligada referencia policial a las fuentes de prueba que permiten afirmar la concurrencia de los indicios que relacionan al sospechoso con el hecho investigado. b) En el caso de la prisión provisional, la información será asimismo la precisa para el ejercicio efectivo del derecho de defensa, la que permita un conocimiento de lo necesario para cuestionar las razones que habrían de justificar la medida cautelar. El control de su cumplimiento y, con ello, de la legalidad de la medida cautelar personal, presupone el conocimiento de qué hechos con apariencia delictiva se investigan y cuál es la conexión del investigado con esos hechos que permite creerle responsable de los mismos, además de los elementos de los que quepa inferir los fines constitucionales de aseguramiento que la justifican. Será preciso, en buena lógica, informar sobre los indicios de la comisión del delito por parte del investigado, capaces de sustentar la prisión provisional en el momento procesal de que se trate y la procedencia objetiva de los delitos, lo que implica una referencia a las fuentes de prueba.

4. El derecho de acceso a los materiales de las actuaciones esenciales para impugnar la legalidad de la detención o privación de libertad que se reconoce en los arts. 520.2 d) y 505.3 LECrim es el complemento inescindible del derecho a la información al que sirve como garantía instrumental, su finalidad consiste en otorgar la posibilidad de contrastar objetivamente la veracidad y consistencia de la información recibida para, en caso de desacuerdo, cuestionarla ante la autoridad judicial. a) Habida cuenta de su carácter instrumental respecto al derecho de información, el momento lógico del acceso será posterior a su suministro o disponibilidad. b) A diferencia del derecho de información, la garantía no opera de oficio, sino que requiere la rogación por el interesado. c) En lo que atañe al objeto del acceso, la conexión del derecho a la información y el derecho al acceso determina una influencia recíproca en la fijación de su contenido, siempre atento a su papel de garantía del derecho de defensa en los incidentes cautelares atinentes a la libertad.

STC 6/2020. *Vulneración de la libertad de expresión e información, denegación constitucionalmente ilícita de una entrevista a recluso.* El derecho a expresarse y a comunicar información de los reclusos viene determinado, no solo por el art. 20 CE, sino también por el art. 25.2 CE. Este no constituye únicamente una fuente de limitación o restricción de los derechos fundamentales de los presos, sino que incorpora, además, una cláusula de garantía que permite preservar en el ámbito de la relación de sujeción especial que vincule al privado de libertad con la administración penitenciaria a cuyo sometimiento se halla. Dicho precepto exige que cuando de la limitación de un derecho fundamental de un preso se trata, que su ejercicio no se encuentre expresa o implícitamente limitado en el fallo condenatorio, tal limitación se prevea en la ley penitenciaria. La reserva de ley prevista en el art. 25.2 CE ha de entenderse en sentido formal. Tales exigencias resultan aplicables a la denegación de la comunicación con profesionales acreditados de la prensa en lo relacionado con su actividad, en cuanto que esta supone una limitación de los derechos de expresión e información de los presos, por lo que resulta un presupuesto habilitante inexcusable de dicha denegación una previsión clara y terminante en la legislación penitenciaria, tal y como disponen respecto a todos los derechos los arts. 25.2 CE y el 8.2 CEDH. Dicha previsión legislativa ha de venir justificada, además por una necesidad social acuciante.

Las resoluciones que limiten los derechos de los reclusos, aparte de respetar los límites constitucionales y legales deberán estar motivadas de manera suficiente y razonable.

STC 18/2020. *Concede amparo por vulneración del derecho a la libertad de expresión en sanción disciplinaria. Derecho al secreto de las comunicaciones (art. 18.3 CE)*

FJ 3 a— En el presente caso se plantea la protección del derecho fundamental a la libertad de expresión de quien encontrándose en una relación especial de sujeción con la administración penitenciaria por su condición de interno en un centro se ve sancionado por las expresiones utilizadas en sendos escritos de queja, en los que denunciaba anomalías en el funcionamiento del centro penitenciario y en la composición de la comisión disciplinaria ante la que compareció.

5. a) En relación con el ámbito penitenciario, este Tribunal ha señalado repetidamente que las relaciones jurídicas que, con ocasión del internamiento en un centro penitenciario se establecen entre las personas reclusas en el mismo y la Administración Penitenciaria, tienen naturaleza de relación especial de sujeción y así se desprende del art. 25.2 CE. El interno se integra en una institución preexistente que proyecta su autoridad sobre quienes, al margen de su condición común de ciudadanos y como consecuencia de la modificación de su *status libertatis*, adquieren el *status* específico de individuos sujetos a un poder público, que no es el que, con carácter general, existe sobre los ciudadanos libres. Esa relación de sujeción especial que, en todo caso, debe ser entendida en un sentido reductivo compatible con el valor preferente de los derechos fundamentales, origina un entramado de derechos y deberes recíprocos de la Administración Penitenciaria y el recluso. De ese entramado destaca, de un lado, la obligación esencial de la institución penitenciaria, a la que se encomienda como finalidad primordial la retención y custodia de los internos. Y, de otro lado, el correlativo deber del interno de acatar y observar las normas de régimen interior reguladoras de la vida del establecimiento. Los poderes específicos que la Ley atribuye a la Administración penitenciaria para prevenir y eliminar alteraciones del régimen disciplinario y también para sancionar administrativamente las infracciones de dicho régimen que puedan cometer los internos, vienen limitados por los derechos fundamentales de los mismos y sus actos no están exentos de un control judicial habida cuenta de las garantías establecidas en el art. 9.3 CE, y las fijadas en el art. 106.1 CE. Control que corresponde a los Jueces de Vigilancia Penitenciaria [art. 76.2 e) LOGP], a quienes por tanto compete a través del procedimiento correspondiente determinar si existió o no vulneración de los derechos fundamentales de dichas personas.

b) Entre estos derechos se encuentra el derecho a la libertad de expresión que, según jurisprudencia consolidada, tiene por objeto la

libre expresión de pensamientos, ideas y opiniones, concepto amplio dentro del cual deben incluirse las creencias y juicios de valor. Este derecho comprende la crítica de la conducta de otro, aun cuando sea desabrida y pueda molestar, inquietar o disgustar a quien se dirige. Fuera del ámbito de protección de dicho derecho se sitúan las frases y expresiones ultrajantes u ofensivas, sin relación con las ideas u opiniones que se expongan, y por tanto, innecesarias a este propósito, dado que el art. 20.1 a) CE no reconoce un pretendido derecho al insulto, que sería, por lo demás incompatible con la norma fundamental.

c) Los límites a los que está sometida, deben ser siempre ponderados con exquisito rigor, habida cuenta de la posición preferente que ocupa la libertad de expresión, cuando entra en conflicto con otros derechos fundamentales o intereses cuyo desconocimiento lleva aparejado una sanción.

d) La condición de interno en un establecimiento penitenciario no puede implicar más limitación de sus derechos fundamentales que la expresada en el contenido del fallo condenatorio, la derivada del sentido de la pena y la prevista por la ley penitenciaria conforme a lo establecido en el art. 25.2 CE.

e) Completa lo anterior que cualquier sanción en el ámbito de la potestad disciplinaria sobre los internos penitenciarios supone de por sí una grave limitación a la ya restringida inherente al cumplimiento de una pena y no solo por la naturaleza especialmente aflictiva de algunas de las sanciones previstas en la legislación penitenciaria, sino por las muy importantes repercusiones y alcance que para el propio interno puede tener la incoación del procedimiento y la imposición de la sanción tanto en su régimen de vida como en el tratamiento penitenciario, al condicionar la aplicación de instituciones tan sensibles para los derechos del interno como es el normal disfrute de los permisos de salida o la posibilidad de progresión en grado.

STC 28/2020. *Vulneración del derecho al honor.*

El Tribunal concluye, que mencionar en la anotación registral de prohibición de disponer los delitos por los que se siguen las diligencias previas supone una afectación del derecho al honor del recurrente, que es de particular intensidad.

La restricción necesariamente ha de (i) preverse en norma de rango legal; (ii) orientarse a la realización de un fin constitucionalmente legítimo, (iii) perseguirlo de un modo necesario y proporcionado, esto es, que la restricción legal, además de no ser sustituible por otra menos restrictiva, no genere más perjuicios al derecho al honor que beneficios para los fines constitucionales a que sirve. a) La anotación pre-

ventiva tiene cobertura legal en el art. 764 LECrim. b) La mención de los delitos en la anotación registral no cumple los requisitos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

STC 35/2020. *Vulneración del derecho a la libertad de expresión.*

La jurisprudencia constitucional sobre el control de constitucionalidad que debe desarrollarse en el juicio de proporcionalidad de la limitación del derecho a la libertad de expresión, en los supuestos de aplicación de los delitos de enaltecimiento del terrorismo, reseña que la labor que debe desarrollar el órgano judicial penal consiste en valorar, como cuestión previa a la aplicación del tipo penal y atendiendo siempre a las circunstancias concurrentes en el caso concreto, si la conducta que enjuicia constituye un ejercicio lícito del derecho fundamental a la libertad de expresión y, en consecuencia, se justifica por el valor predominante de la libertad de expresión, lo que determina que la ausencia de ese examen previo al que está obligado el juez penal o su realización sin incluir en él la conexión de los comportamientos enjuiciados con el contenido de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, no es constitucionalmente admisible y constituye, en sí misma, una vulneración de los derechos fundamentales no tomados en consideración.

Por lo tanto, la labor de control de constitucionalidad que bajo la invocación del derecho a la libertad de expresión [art. 20.1 a) CE] debe desarrollarse en este tipo de supuestos debe quedar limitada, antes de entrar en aspectos de legalidad ordinaria referidos a la concreta aplicación del tipo penal, a verificar si las resoluciones judiciales impugnadas, al imponer la sanción penal, han valorado como cuestión previa si la conducta que se enjuicia constituye un ejercicio lícito del derecho fundamental a la libertad de expresión y, en ese marco de valoración, han ponderado las diversas circunstancias concurrentes en el caso, pues así lo impone el principio de supremacía de la Constitución y de respeto a los derechos fundamentales.

STC 142/2020. *Vulneración del derecho de defensa en relación con la libertad de expresión [arts. 20. 1.ª) y 24.2 CE].*

FJ 2 La libertad de expresión e información del abogado en el ejercicio de la actividad de defensa es una manifestación cualificada del derecho reconocido en el art. 20 CE, porque se encuentra vinculada con carácter inescindible a los derechos de defensa de la parte y al adecuado funcionamiento de los órganos jurisdiccionales en el cumplimiento del propio y fundamental papel que la Constitución les atribuye (art. 117 CE).

Por esta razón, hemos reiterado que cuando la ejercen los abogados se trata de una manifestación de la libertad de expresión especialmente

resistente, inmune a otras restricciones que es claro que en otro contexto habrían de operar, dado su valor instrumental al ejercicio de otros derechos fundamentales, lo que justifica el empleo de una mayor beligerancia en los argumentos que ante los Tribunales de Justicia se expongan. Por ello su ejercicio ha de valorarse en el marco en que se ejerce, y atendiendo a su funcionalidad para el logro de las finalidades que justifican su privilegiado régimen, sin que carezca de límites ni ampare el desconocimiento del mínimo respeto debido a las demás partes presentes en el procedimiento, y a la autoridad e imparcialidad del Poder Judicial, que el art. 10.2 del CEDH erige como límite explícito a la libertad de expresión. Así hemos tenido oportunidad de señalar que excluidos el insulto y la descalificación, la libre expresión de un abogado en el ejercicio de la defensa de su patrocinado ha de ser amparada por este Tribunal cuando en el marco de la misma se efectúan afirmaciones y juicios instrumentalmente ordenados a la argumentación necesaria a los fines de impetrar de los órganos judiciales la debida tutela de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos.

El principio del que debe partirse (STEDH 25 de junio de 2020, *asunto Bagirov contra Azerbaiyán*) es que el buen funcionamiento de los tribunales no sería posible sin unas relaciones basadas en la consideración y mutuo respeto entre los distintos protagonistas en el sistema de justicia, en el que los abogados ocupan una posición central como intermediarios entre el público y los tribunales.

Los abogados tienen entre otros el derecho a comentar las actuaciones de la Administración de Justicia. Los límites de una crítica admisible son distintos cuando se trata de los magistrados que actúan en el ejercicio de sus poderes, a cuando es un particular.

No obstante, su situación como servidores públicos no es la misma que la de los políticos y no cabe por ello someterles a un control de sus actos y gestos como sucede con aquellos. Los jueces deben beneficiarse de la confianza del público sin perturbaciones indebidas y por tanto puede ser necesario protegerlos contra los ataques verbales ofensivos cuando están a su servicio. (ii) Un límite al ejercicio legítimo de la libertad de expresión del abogado, es el insulto. (iii) De manera específica, el TEDH entiende que un factor a ponderar es la comprobación de que los hechos cursaron exclusivamente en el ámbito forense, esto es, que no trascendieron a conocimiento de terceros por su difusión. (iv) A la hora de ejercer su control, el Tribunal Europeo ha de considerar la injerencia litigiosa a la luz del conjunto del asunto, incluido el tenor de los comentarios que se recriminan al demandante y el contexto en el cual este los ha formulado. (v) Precisa también el Tribunal Europeo que la imposición de una sanción penal a un abo-

gado, por las manifestaciones realizadas, contra la actuación de un juez es una posibilidad excepcional. (vi) Como consecuencia, el Alto Tribunal europeo propugna igualmente la preferencia de sanciones no penales como respuesta ante esta clase de manifestaciones.

STC 190/2020. *Supuesta vulneración de los derechos a la libertad ideológica y de expresión.*

FJ 2. El problema constitucional planteado no tiene que ver con la previsión legal abstracta de protección que establece nuestro ordenamiento jurídico, por una parte en el art. 10.1 de la Ley 39/1981, por la que se regula el uso de la bandera de España y el de otras banderas y enseñas que castiga su ultraje al que se refirió la STC 119/1992, que la declaró conforme a la Constitución en lo sustancial, precepto equivalente al vigente art. 543 CP. Y, de otro, en el propio art. 543 CP. Además, esta figura penal aparece tipificada, también, en códigos penales de otros Estados de la Unión Europea. La norma penal de referencia persigue un fin legítimo, no es indeterminada y está prevista en la ley de forma accesible y previsible. Ninguna duda razonada cabe sobre la relevancia y legitimidad de la finalidad del tipo penal, pues se dirige a proteger los símbolos y emblemas del Estado constitucional, entre los que se encuentran las banderas, únicos símbolos expresamente constitucionalizados (art. 4 CE).

Por consiguiente, el art. 543 CP tipifica un delito de naturaleza pública y perseguible de oficio, que protege el mantenimiento del propio orden político que sanciona la Constitución, en atención a la función de representación que los símbolos y emblemas identificadores de España y sus comunidades autónomas desempeñan. 4. El problema sometido a nuestro enjuiciamiento ha de ser resuelto conforme a los criterios específicos que derivan, no solo de la naturaleza y límites de nuestra jurisdicción, sino también del contenido de los derechos en juego y de la naturaleza penal de la sanción impuesta. En consecuencia, no ha de ser un mero juicio externo, que verse sobre la razonabilidad de las valoraciones efectuadas, sino que hemos de aplicar las exigencias dimanantes de la Constitución, para determinar si han sido o no respetados esos derechos fundamentales, pues sus razones no vinculan al Tribunal, ni reducen su jurisdicción a la simple revisión de la motivación de las resoluciones judiciales.

Por ello, es necesario precisar inicialmente si la conducta objeto de sanción penal constituye, en sí misma considerada, libre ejercicio de los derechos fundamentales invocados y, en consecuencia, se encuentra amparada por estos. Se trata de un análisis que no se sitúa en el ámbito de los límites al ejercicio del derecho fundamental, sino en el previo de la delimitación de su contenido y finalidad. Este escri-

tinio permite identificar aquellos supuestos en los que la conducta enjuiciada, por su contenido, por la finalidad a la que se orienta o por los medios empleados, desnaturaliza el ejercicio del derecho y se sitúa objetivamente al margen del contenido propio del mismo y, por ello, en el ámbito de lo punible; esto es, en los supuestos en que la invocación del derecho fundamental se erige en mero pretexto o subterfugio para cometer actos antijurídicos. Cuando la conducta penal se sitúa inequívocamente en el ámbito del contenido del derecho y, además, respeta los límites establecidos para su ejercicio, no puede ser objeto de sanción penal. Si la conducta forma parte del ámbito de protección propio de los derechos y libertades alegados será preciso examinar, en segundo término, si por ser ejercicio plenamente legítimo, tal circunstancia opera como causa excluyente de su antijuridicidad.

STC 192/2020. *La libertad de expresión.*

Deniega. En supuestos como el presente, dada la naturaleza sustantiva de los derechos fundamentales alegados y el contenido de la jurisdicción de amparo, la función que corresponde a este Tribunal no se circunscribe a examinar la existencia o razonabilidad de la motivación de las resoluciones judiciales, realizando un simple juicio externo que verse sobre la existencia, inexistencia o razonabilidad de las valoraciones efectuadas por los jueces y tribunales ordinarios; sino que hemos de aplicar a los hechos probados las exigencias dimanantes de la Constitución para determinar si, al enjuiciarlos, han sido o no respetadas, aunque para este fin sea preciso utilizar criterios distintos de los aplicados en la instancia.

Es preciso determinar si la conducta constituye un ejercicio lícito de los derechos fundamentales invocados y se encuentra amparada por estos. Si la conducta constituye un acto ajustado al ejercicio regular del derecho fundamental, respondiendo por su contenido, finalidad o medios empleados a las posibilidades de actuación o resistencia que el derecho otorga, no resultará constitucionalmente legítima la imposición de una sanción penal, que solo será constitucionalmente posible cuando estemos frente a un aparente ejercicio del derecho fundamental, siempre que la conducta enjuiciada, por su contenido, por la finalidad a la que se orienta o por los medios empleados, desnaturalice o desfigure el derecho y se sitúe objetivamente al margen de su contenido esencial, quedando por ello en el ámbito de lo potencialmente punible.

En el caso sometido a nuestra consideración, el derecho fundamental que se ve concernido por su eventual conflicto con la libertad de expresión es el de libertad religiosa y de culto, garantizado en el art. 16 CE. Este art. 16 CE reconoce la libertad religiosa y de culto garantizándola tanto a los individuos como a la comunidad sin más

limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley. En cuanto derecho subjetivo, la libertad religiosa tiene una doble dimensión, interna y externa. Así, garantiza la existencia de un claustro íntimo de creencias y por tanto, un espacio de autodeterminación intelectual ante el fenómeno religioso, vinculado a la propia personalidad y dignidad individual, y asimismo, junto a esta dimensión interna, esta libertad incluye también una dimensión externa de *agere licere* que faculta a los ciudadanos para actuar con arreglo a sus propias convicciones y mantenerlas frente a terceros. Dimensión externa que se traduce en la posibilidad de ejercicio de aquellas actividades que constituyen manifestaciones o expresiones del fenómeno religioso, asumido en este caso, por el sujeto colectivo o comunidad. El reconocimiento de un ámbito de libertad y de una esfera de *agere licere* lo es con plena inmunidad de coacción del Estado o de cualquier grupo social

La interpretación del contenido de los tipos sancionadores y el control del proceso de subsunción de los hechos probados en los preceptos aplicados es una cuestión ajena al contenido propio de nuestra jurisdicción, al ser esta una función que, de acuerdo con lo establecido en el art. 117.3 CE, corresponde en exclusiva a los jueces y tribunales ordinarios. Ahora bien, la función que compete a este Tribunal es la de verificar que la subsunción de los hechos en el correspondiente tipo, administrativo o penal, respeta las exigencias del derecho a la legalidad penal. La constitucionalidad de la aplicación de las normas sancionadoras depende tanto del respeto al tenor literal del enunciado normativo, como de su previsibilidad, que debe ser analizada desde las pautas axiológicas que informan nuestro texto constitucional y conforme a modelos de argumentación aceptados por la propia comunidad jurídica. Por ello, no solo vulneran el derecho fundamental a la legalidad sancionadora aquellas aplicaciones de la norma sancionadora que se sustenten en una subsunción de los hechos ajena al significado posible de los términos de la norma aplicada, sino que son constitucionalmente rechazables aquellas que conduzcan a soluciones esencialmente opuestas a la orientación material de la norma y, por ello, son imprevisibles para sus destinatarios.

2.4.2.2 *Jurisdicción Civil*

STC 29/2020. *Vulneración del derecho a la tutela. Emplazamiento mediante edictos de persona cuyo domicilio real figuraba en el proceso (SSTC 32/2020, 41/2020, 86/2020, 87/2020 y 167/2020).*

FJ 3. Este Tribunal, con inicio en la STC 122/2013 se ha pronunciado en reiteradas ocasiones sobre el problema constitucional que ha planteado, desde la perspectiva del artículo 24.1 CE, la redacción dada al art. 686.3 LEC por la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva oficina judicial, sobre la comunicación del procedimiento de ejecución hipotecaria, en el caso de que sea negativa la notificación y el requerimiento de pago en el domicilio que consta en el registro de la propiedad y, más concretamente, sobre la necesidad de que el órgano judicial agote las posibilidades de averiguación del domicilio real antes de acudir a la notificación por edictos. Para este Tribunal, desde una estricta perspectiva constitucional, procede realizar una interpretación *secundum constitutionem* del art. 686.3 LEC, integrando su contenido, de forma sistemática, con el art. 553 LEC, precepto rector de la llamada al proceso de ejecución hipotecaria, y con la doctrina de este Tribunal en cuanto a la subsidiariedad de la comunicación edictal, que tiene su fuente directa en el acceso al proceso del art. 24.1 CE, de manera que la comunicación por edictos en el procedimiento de ejecución hipotecaria sólo puede utilizarse cuando se hayan agotado los medios de averiguación del domicilio del deudor o ejecutado.

STC 26/2020. *Vulneración del derecho a la tutela (art. 24.1 CE) por notificación por edictos (SSTC 62/2020 y 125/2020).*

FJ 4. Nuestra jurisprudencia prioriza la notificación personal, sin descartar la validez de fórmulas de notificación no personal siempre que se cumplan determinados requisitos. Así se aplica a cualquier procedimiento judicial dentro de cualquier orden jurisdiccional, la exigencia de procurar la citación personal de los interesados en dicho procedimiento, siempre que tal citación sea factible, debiendo considerar el emplazamiento edictal como un remedio último de carácter supletorio y excepcional que requiere el agotamiento previo de las modalidades aptas para asegurar en el mayor grado posible, la recepción de la notificación por su destinatario, un remedio que debiera limitarse a aquellos supuestos en los que no conste el domicilio de quien haya de ser emplazado o bien se ignore su paradero. La excepcionalidad del recurso a la notificación edictal, hace recaer sobre los órganos judiciales la responsabilidad de velar por la correcta constitución de la relación jurídico-procesal, sin que ello signifique exigir al juez o tribunal correspondiente el despliegue de una desmedida labor investigadora. Lo que sí exige es el empleo de cuantos medios obren al alcance del órgano judicial, de suerte que a la vista de los ordenados quepa cabalmente concluir que se han agotado las posibilidades de localización y, por tanto, de notificación personal al demandado.

Como última precisión, cabe destacar que, en aquellos supuestos en que el domicilio del demandado se encontraba en el extranjero, el Tribunal Constitucional ha mantenido esta misma doctrina, otorgando el amparo tanto en los casos en que el órgano judicial no había practicado el emplazamiento de aquel en el domicilio situado fuera del territorio nacional, que constaba en las actuaciones, como en aquellos otros en que el demandado había sido emplazado por edictos, sin haber agotado el juez previamente los instrumentos de búsqueda a su alcance.

STC 19/2020. *Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva. Citación electrónica* (SSTC 40/2020, 43/2020, 50/2020, 51/2020, 52/2020, 53/2020, 54/2020, 55/2020, 56/2020, 57/2020, 58/2020, 59/2020, 60/2020, 61/2020, 69/2020, 70/2020, 73/2020, 88/2020, 92/2020, 93/2020, 94/2020, 95/2020, 103/2020, 104/2020, 105/2020, 110/2020, 111/2020, 112/2020, 113/2020, 114/2020, 115/2020, 116/2020, 117/2020, 118/2020, 121/2020, 122/2020, 123/2020, 126/2020, 127/2020, 130/2020, 133/2020, 138/2020, 139/2020, 146/2020, 156/2020, 157/2020, 158/2020, 159/2020, 169/2020, 170/2020, 174/2020, 175/2020, 176/2020, 183/2020, 184/2020, 185/2020, 186/2020, 188/2020).

FJ 2. El hecho de que, por imperativo legal, los sujetos mencionados en el art. 273.3 LEC) tengan que actuar en el proceso sirviéndose de esas vías tecnológicas y que, de acuerdo a lo previsto en el art. 152.2 LEC, ello dé lugar a que los actos de comunicación también se deban practicar por medios electrónicos, no autoriza a entender, con fundamento en ese deber de relacionarse con la administración de justicia por medios electrónicos o telemáticos, que queden constreñidos, en cualquier caso y circunstancia, a recibir los actos de comunicación a través de esos medios, hasta el extremo de quedar neutralizada la regulación legal especialmente prevista, sin distinción de supuestos o sujetos, para las primeras citaciones o emplazamientos del demandado en el art. 155. 1 y 2 LEC. Tan es así que, por su vinculación a los poderes públicos tras la publicación el 19 de mayo de 2019 en el BOE de la STC 47/2019 (arts. 40.2 LOTC y 5.1 LOPJ), la secretaria general de la administración de justicia del Ministerio de Justicia dirigió una comunicación el 21 de mayo de 2019 a las secretarías de gobierno del Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas, citando la STC 47/2019, para que cuiden que la doctrina interpretativa de las normas procesales reguladoras del primer emplazamiento de personas jurídicas sentada por el Tribunal Constitucional, cuyo obligado acatamiento

impone la LOPJ, sea observada en todas las oficinas judiciales del territorio.

STC 15/2020. *Dictada en cuestión interna de inconstitucionalidad del art. 455 bis 1 párrafo primero LEC, en redacción dada por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal.*

FJ 2. 3. La aplicación de la jurisprudencia constitucional expuesta al precepto cuestionado determina que deba declararse que vulnera el art. 24.1 CE, el art. 454 bis.1, párrafo primero, LEC, al establecer que «contra el decreto resolutivo de la reposición no se dará recurso alguno, sin perjuicio de reproducir la cuestión, necesariamente, en la primera audiencia ante el Tribunal tras la toma de la decisión y, si no fuera posible por el estado de los autos, se podrá solicitar mediante escrito antes de que se dicte la resolución definitiva para que se solviente en ella». Esta redacción no permite descartar la eventualidad de que existan supuestos en que la decisión del letrado de la administración de justicia excluida por el legislador del control judicial –directo o indirecto– concierna a cuestiones relevantes en el marco del proceso que atañen a la función jurisdiccional reservada en exclusiva a jueces y magistrados y que, por tanto, deben quedar sometidas a su posibilidad de control de acuerdo con el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión.

STC 17/2020. *Otorga el amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (SSTC 33/2020, 145/2020 y 162/2020).*

FJ 3. Procede por tanto que nos refiramos a lo decidido por el Pleno en su STC 15/2020. En tal sentido la sentencia resultó estimatoria de la cuestión planteada, declarándose la inconstitucionalidad y nulidad del art. 454, bis.1, párrafo primero LEC.4. Acordada la nulidad del precepto que ha sido aplicado por las resoluciones impugnadas en este amparo, corresponde ahora deducir sus efectos sobre él.

Nuestra doctrina sobre los efectos de la declaración de inconstitucionalidad de un precepto legal, sobre un proceso de amparo en el que se impugnan resoluciones que aplicaron aquel, se contiene en la reciente STC 125/2019. Con cita de otras sentencias anteriores, hemos afirmado ahí que los mismos razonamientos que determinan la nulidad de la norma son los que conducen a la estimación de la demanda de amparo, para lo cual no obsta que se trate de una declaración de inconstitucionalidad sobrevenida, pues, como exige la doctrina de este Tribunal sobre los efectos de esa declaración en los procesos de amparo en curso, no solo se encuentra afectado el mismo precepto legal, sino que las razones constitucionales que fundamentan la declaración de inconstitucionalidad afectan a preceptos de la Constitución susceptibles de amparo, las resoluciones ahora impugnadas de aplica-

ción de dicha normativa materializan la misma vulneración del derecho que apreciamos en la norma en que tienen su fuente.

STC 143/2020. *Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, inadmisión del incidente de nulidad de actuaciones, fundada en la necesidad de interponer recurso de casación extraordinario por infracción procesal.*

FJ 4 a) En primer lugar, en lo que atañe al control constitucional por la posible vulneración del derecho al recurso (art. 24.1 CE), hemos dicho que a este Tribunal no le corresponde revisar la aplicación judicial de las normas sobre admisión de recursos, salvo en los casos de inadmisión cuando esta se declara con base en una causa legalmente inexistente o mediante un juicio arbitrario, irrazonable o fundado en error fáctico patente. En particular, cuando se trata de recursos devolutivos extraordinarios cuya competencia corresponde resolver al Tribunal Supremo, nuestra doctrina de control constitucional, relativa al recurso de casación pero predicable con igual fuerza de otros recursos extraordinarios que le han sido confiados por las leyes procesales, como puede ser justamente el recurso extraordinario por infracción procesal en el ámbito civil, es que comporta un control si cabe, más limitado, por una parte, porque la resolución judicial que se enjuicia es del Tribunal Supremo, a quien le está conferida la función de interpretar la ley –también, evidentemente, la procesal–, con el valor complementario que atribuye a su jurisprudencia el Código Civil, por otra parte, porque el recurso de casación tiene la naturaleza de recurso especial o extraordinario, lo que determina que debe fundarse en motivos tasados –*numerus clausus*– y que está sometido no solo a requisitos extrínsecos de tiempo y forma y a los presupuestos comunes exigibles para los recursos ordinarios, sino a otros intrínsecos, sustantivos, relacionados con el contenido y la viabilidad de la pretensión; de donde se sigue que su régimen procesal es más estricto por su naturaleza de recurso extraordinario.

STC 85/2020. *Vulneración del derecho a la tutela, comunicación tardía por la letrada provisionalmente designada para la defensa, del informe de insostenibilidad.*

FJ 3. La jurisprudencia constitucional sobre el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en relación con el derecho a la gratuidad de la justicia (art. 119 CE) ha destacado los singulares aspectos que a continuación se resumen:

a) Existe una estrecha vinculación entre el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y la gratuidad de la asistencia jurídica para quienes carecen de suficientes recursos económicos (art. 119 CE),

ya que el art. 119 CE consagra un derecho constitucional de carácter instrumental respecto (i) del derecho de acceso a la jurisdicción reconocido en el art. 24.1 CE, pues su finalidad inmediata radica en permitir el acceso a la justicia, para interponer pretensiones u oponerse a ellas, a quienes no tienen medios económicos suficientes y, más ampliamente, trata de asegurar que ninguna persona quede procesalmente indefensa por carecer de recursos para litigar; (ii) de los derechos a la igualdad de armas procesales y a la asistencia letrada (art. 24.2 CE), consagrando una garantía de los intereses de los justiciables y los generales de la justicia, que tiende a asegurar los principios de contradicción e igualdad procesal entre las partes y a facilitar así al órgano judicial la búsqueda de una sentencia ajustada a derecho y, por ello, indirectamente, coadyuva al ejercicio de la función jurisdiccional.

b) El derecho a la asistencia jurídica gratuita, como concreción de la gratuidad de la asistencia jurídica, para quienes carecen de suficientes recursos económicos (art. 119 CE), es un derecho prestacional de configuración legal, cuyo contenido y concretas condiciones de ejercicio corresponde delimitarlos, en primera instancia, al legislador atendiendo a los intereses públicos y privados implicados y a las concretas disponibilidades presupuestarias, si bien tomando en consideración que el inciso segundo del art. 119 CE establece un contenido constitucional indisponible para el legislador, que obliga a reconocer el derecho a la justicia gratuita necesariamente a quienes acrediten insuficiencia de recursos económicos para litigar.

c) La interpretación de la normativa reguladora del derecho a la asistencia jurídica gratuita debe venir guiada por la finalidad de garantizar a todos los ciudadanos, con independencia de cuál sea su situación económica, el acceso a la justicia en condiciones de igualdad, impidiendo cualquier desequilibrio en la efectividad de las garantías procesales garantizadas constitucionalmente en el art. 24 CE que pudiera provocar indefensión, y, en particular, permitiéndoles disponer de los plazos procesales en su integridad.

d) La relación entre el derecho a la asistencia jurídica gratuita y el derecho de acceso a la jurisdicción determina que si se denegara la gratuidad de la justicia a quien cumple los requisitos legalmente previstos y pretende formular sus pretensiones u oponerse a las contrarias en la vía procesal, se estaría quebrantando al propio tiempo su derecho de acceso a la justicia, por lo que es plenamente aplicable el principio *pro actione*, que se opone a toda interpretación de los requisitos de procedibilidad que carezca de motivación o sea arbitraria, irrazonable o incurra en error patente, imponiendo asimismo la prohibición de las decisiones

de inadmisión que por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra causa muestren una palpable desproporción entre los fines que aquellos motivos protegen y los intereses que sacrifican.

STC 30/2020. *Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva*. *Motivación. Cláusulas abusivas. (SSTC 48/2020 y 140/2020).*

FJ 2. La STC 31/2019 ha resultado un caso idéntico. Entrando en el fondo, la STC 31/2019, recuerda en primer término, que una selección irrazonable y arbitraria de la norma aplicable al proceso, vulnera el derecho fundamental del demandante de amparo a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). La sentencia subraya que, de acuerdo con la Directiva 93/13/CEE, conforme a la interpretación realizada por parte del Tribunal de Justicia (sentencia de 26 de enero de 2017), resulta evidente que las cláusulas cuyo eventual carácter abusivo no haya sido aún examinado, en un anterior control judicial del contrato controvertido concluido con la adopción de una resolución con fuerza de cosa juzgada, deben ser conocidas por el juez nacional, bien a instancia de parte o de oficio.

De ahí que no quepa considerar que el plazo para denunciar la existencia de cláusulas abusivas haya precluido solo porque la parte ejecutada no formulase oposición a la ejecución, en el plazo de diez días previsto en el art. 557, en relación con el art. 556, ambos LEC. En aquel caso, las razones esgrimidas por el órgano judicial para rechazar el control de la abusividad del clausulado fueron, en sustancia, las siguientes: el recurrente debió oponerse a la ejecución alegando la abusividad en el citado plazo de diez días (arts. 557 y 556 LEC) y, en todo caso, el control de abusividad se habría realizado efectivamente en el auto que despachó la ejecución, pues revisó todos los requisitos formales del título ejecutivo sin declarar la nulidad por abusividad de cláusula alguna. Según la STC 31/2019, estos argumentos son manifiestamente contrarios a la interpretación de la Directiva 93/2013, efectuada por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 26 de enero de 2017. Ni el plazo de diez días previsto en los arts. 557 y 556 LEC era preclusivo, ni la sola afirmación de que la ejecución cumplía los requisitos procesales podía equivaler a un verdadero control de abusividad que impidiera un ulterior control de oficio o a instancia de parte.

Por todo ello, la STC 31/2019 concluye que el juzgado vulneró el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) con su inmotivada contestación acerca de la existencia de un control de la cláusula previo a la denuncia –única excepción contemplada por el Tribunal de Justicia para excluir, de haberse dictado resolución firme, un examen posterior–, pues mal puede realizar un control ni siquiera externo, de lo que carece de un razonamiento expreso.

STC 49/2020. *Vulneración del derecho a la tutela judicial sin indefensión. Diligencia de ordenación emitida por el letrado de la Administración de Justicia que resuelve cuestiones de exclusiva competencia del juez (STC 208/2015).*

FJ 3. En el seno del proceso pueden descubrirse dos categorías de resoluciones, según tengan un carácter meramente procesal, susceptibles de ser acordadas por el letrado de la administración de justicia; o tengan un contenido jurisdiccional, siendo esas últimas exclusivas de los jueces y magistrados integrados en el poder judicial. Esa diversidad y la imposibilidad de que una decisión del letrado se vea privada de control judicial ha sido objeto de diversos pronunciamientos de este Tribunal. Dejando a salvo el principio de exclusividad de jueces y magistrados en el ejercicio de la potestad jurisdiccional (art. 117.3 CE), derivado a su vez del principio de independencia judicial (art. 117.1 CE), la STC 58/2016 afirmó que no puede merecer en principio reproche de inconstitucionalidad la opción tomada por el legislador.

Lo relevante en este supuesto, desde el prisma en que se sitúa este Tribunal, no es la nulidad que comporta resolver mediante diligencia de ordenación cuestiones que, conforme a la ley, han de ser resueltas por medio de providencia o auto, sino al hecho de que la actuación desarrollada por el letrado de la administración de justicia ha supuesto una manifiesta denegación de la tutela judicial efectiva, ya que impidió que el juez pudiera entrar a conocer sobre unas pretensiones –carácter abusivo de determinada cláusula y solicitud de nulidad de actuaciones– cuya resolución le compete con carácter exclusivo.

STC 34/2020. *Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión. Anuncio de subasta que incurrió en error esencial manifiesto, al calificar el bien inmueble como local comercial, siendo un solar.*

FJ 3. En efecto (i) no se pone en cuestión que se cometiera un error en el anuncio de la subasta del bien controvertido, quedando constreñido el debate, ex art. 24.1 CE, a la relevancia del mismo y al perjuicio que pudo ocasionar a la parte demandante el incumplimiento de los requisitos de la publicidad del procedimiento de realización forzosa de aquel, lo que resulta de todo punto trascendente ya que es presupuesto de la hipótesis de la lesión, la existencia de aquel error cometido por el órgano judicial, pues, si no concurriera, la denegación de la nulidad solicitada, antes que lesiva, sería acorde a lo dispuesto en la normativa aplicable, (ii) dicho error en la identificación del bien objeto de subasta puede verificarse en un simple contraste entre el anuncio publicado, donde se constata la existencia de una confusión

entre las categorías –obviamente dispares– de solar y local comercial, y lo dispuesto en los arts. 646 y 668 LEC, de los que se desprende la rigurosa exigencia de una correcta identificación de la finca objeto de la subasta, así como de cuantos datos y circunstancias sean relevantes para esta, (iii) no es intrascendente para valorar la decisión judicial, desde luego, que el régimen legal sea tan estricto e insistente en dicha exigencia de identificación, como se sigue de los preceptos de la de la LEC citados, lo que abunda en la idea de que cualquier dato significativo, que pueda inducir a confusión o error en la identificación, produce efectos objetivamente a la transparencia y libre concurrencia en el procedimiento de ejecución, al restringir el conocimiento de los posibles postores, (iv) es asimismo destacable la inactividad del órgano judicial, una vez constatado el error de identificación tras la denuncia de la parte afectada, que se negó a favorecer la corrección de ese defecto que podía ser reparado sin dificultad notable, procediendo a su subsanación.

La efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva, que ha de procurarse mediante el cumplimiento por el órgano judicial de su deber legal de respetar lo que la ley dispone para la realización de bienes en el procedimiento ejecutivo, no puede desconocerse desviando a los recurrentes la carga de soportar los eventuales perjuicios que la incorrección de la publicidad pueda acarrear para el curso de la subasta, ni pretendiendo que los posibles destinatarios de la convocatoria realicen indagaciones adicionales no previstas por la norma ni promovidas por esta, sino todo lo contrario.

La modernización de la administración de justicia mediante la generalización en el uso de las nuevas tecnologías (STC 53/2019), no constituye un fin en sí mismo, sino un instrumento para facilitar el trabajo tanto del órgano judicial, como de los justiciables que actúan en los procesos a través de profesionales designados o directamente por ellos, cuando esto último es posible. No pueden en ningún caso erigirse tales medios tecnológicos en impedimento o valladar para la obtención de la tutela judicial a la que todas las personas (art. 24.1 CE) tienen derecho.

La decisión impugnada, por tanto, carece de anclaje normativo y desconoce la doctrina de este Tribunal en la materia, pues la indefensión alegada, en efecto, se causa por un defectuoso funcionamiento de la oficina judicial que deja desasistida de sus derechos en el procedimiento ejecutivo a la parte ejecutada, sin posibilidad adicional alguna de canalizar su pretensión y poder obtener, con la publicidad debida, eventuales mejores ofertas en la subasta. No concurre, por tanto, aquí, una denegación del derecho de acceso al proceso de ejecución, cuyo

control constitucional se rige por el canon del principio *pro actione*, pero tampoco una mera cuestión sobre la racionalidad de la decisión tomada dentro de un procedimiento ejecutivo, en la que el canon de control se limita a comprobar si las decisiones se adoptan de forma razonablemente coherente con el contenido de la resolución que ejecutan. Se produce, antes bien, vistas las singulares circunstancias del caso de autos, un daño en el derecho de defensa del demandante, que vio afectados sus intereses en el procedimiento de subasta.

STC 46/2020. *Vulneración del derecho a la tutela. Motivación. Procedimiento arbitral.*

FJ 3. Para valorar si la decisión judicial recurrida vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 CE, en su vertiente de derecho a la motivación de las resoluciones judiciales, conviene recordar, en primer término que, según es consolidada doctrina constitucional, el derecho reconocido en el art. 24.1 CE no garantiza la corrección jurídica de la interpretación y aplicación del derecho llevada a cabo por los jueces y tribunales, pues no existe un pretendido derecho al acierto judicial en la selección, interpretación y aplicación de las normas, salvo que afecte al contenido de otros derechos constitucionales.

Ahora bien, lo que, en todo caso, sí garantiza el art. 24.1 CE es el derecho a obtener de los órganos judiciales una resolución motivada, es decir, que contenga los elementos y razones de juicio que permitan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos que fundamentan la decisión y que la motivación esté fundada en derecho, exigencia que no queda cumplida con la mera emisión de una declaración de voluntad en un sentido u otro, sino que debe ser consecuencia de una exégesis racional del ordenamiento jurídico y no fruto de la arbitrariedad. Pero también hemos declarado en multitud de ocasiones que una resolución judicial vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva cuando el razonamiento que la funda incurre en tal grado de arbitrariedad, irrazonabilidad o error que, por su evidencia y contenido, sean tan manifiestos y graves que para cualquier observador resulte patente que la resolución de hecho carece de toda motivación o razonamiento.

En estos casos, ciertamente excepcionales, este Tribunal incurriría en exceso de formalismo si admitiese como decisiones motivadas y razonadas aquellas que, a primera vista y sin necesidad de mayor esfuerzo intelectual y argumental, se comprueba que parten de premisas inexistentes o patentemente erróneas o siguen un desarrollo argumental que incurre en quiebras lógicas de tal magnitud, que las conclusiones alcanzadas no pueden considerarse basadas en ninguna de las razones aducidas. FJ 4. A juicio de este Tribunal, la decisión impugnada es, cuando menos, irrazonable y vulnera el derecho a la

tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE). En efecto, las partes en litigio solicitaron de consuno el archivo del procedimiento —con efectos equivalentes al desistimiento por pérdida sobrevenida de interés en continuar con el mismo—, dado que se había alcanzado un acuerdo de satisfacción extrajudicial, cuya homologación igualmente se solicitó. La sentencia rechaza la solicitud de archivo al entender, primero, que no cabe aplicar el art. 22 LEC en el procedimiento de anulación de laudos arbitrales, dado que el procedimiento concluyó ya con el laudo, siendo el objeto del proceso de anulación del laudo otro distinto al procedimiento arbitral en sentido estricto. Con este razonamiento, que no se basa en norma procesal alguna, la sala evita entrar a decidir una cuestión que, *a priori*, es perfectamente admisible en este tipo de procedimientos.

STC 26/2020. *Vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías. Inadecuación del procedimiento seguido.*

FJ 5. Respecto de la cuestión es reiterada la doctrina constitucional que sostiene que la selección e interpretación de las normas procesales y su aplicación al caso concreto competen, en principio y como regla general, a los órganos judiciales en el ejercicio de la función jurisdiccional que con carácter exclusivo les confiere el art. 117.3 CE, no siendo función de este Tribunal examinar la interpretación de la legalidad hecha por los órganos judiciales, salvo que, por manifiestamente arbitraria, claramente errónea o por no satisfacer las exigencias de proporcionalidad inherentes a la restricción de un derecho fundamental implique, por sí misma, lesiones específicas de las garantías sustanciales del procedimiento, constitucionalizadas en el art. 24 CE.

Y ello porque como también hemos dicho en repetidas ocasiones el art. 24 CE no incluye un derecho fundamental a procesos determinados, siendo los órganos judiciales, los que, aplicando las normas competenciales o de otra índole, han de encauzar cada pretensión por el procedimiento adecuado. Junto a lo anterior, y siempre desde la perspectiva del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), las eventuales infracciones de las normas o reglas procesales solo constituyen una lesión del derecho a un proceso con todas las garantías, si con ellas se ocasiona una merma relevante de las posibilidades de defensa. La interpretación de la normativa procesal formulada por el juzgado resulta sumamente discutible en términos de legalidad procesal y, por ello, no puede descartarse atribuirle el calificativo de errónea.

Lo que puede afirmarse, con menos matices, es que esa interpretación resulta abiertamente restrictiva del derecho de defensa del recurrente en amparo, que no tiene modo alguno de oponerse y discutir la

cuantía indemnizatoria solicitada por el ejecutante, en particular, si se tiene presente que no se le notificó personalmente el auto de despacho de la ejecución. Esta opción interpretativa, eventualmente errónea, deriva en una clara lesión del derecho a un proceso con todas las garantías, donde también se integra el derecho a la igualdad procesal de armas y medios, un derecho que es corolario de los principios de contradicción y bilateralidad, principio que exige que las partes cuenten con medios parejos de ataque y defensa, ya que para evitar el desequilibrio entre las partes, es necesario que ambas dispongan de las mismas posibilidades y cargas de alegación, prueba e impugnación. Por tanto, ha de concluirse que también existió, en este caso, vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE).

STC 95/2020. *Deniega amparo. Indefensión.*

FJ 3. La indefensión de alcance constitucional es algo diverso de la indefensión meramente procesal y debe alcanzar una significación material produciendo una lesión efectiva. Ciertamente una transgresión de las normas formales, configuradas como garantía, es un factor necesario e inexcusable pero no suficiente para diagnosticar la indefensión con trascendencia constitucional. De este modo no basta, con que se haya producido la transgresión de una norma procesal, sino que es necesaria la concurrencia de otros requisitos. La indefensión ha de ser material y no meramente formal, lo que implica que del defecto procesal se derive un perjuicio real y efectivo para el demandado en sus posibilidades de defensa. En efecto, la indefensión que prohíbe el art. 24.1 CE, no nace, de la sola y simple infracción por los órganos judiciales de las reglas procesales, pues el quebrantamiento de esta legalidad no provoca, en todos los casos, la eliminación o disminución sustancial de los derechos que corresponden a las partes en razón de su posición propia en el procedimiento ni, en consecuencia, la indefensión que la Constitución proscribiera. Sí surge esta indefensión cuando se produce una privación del derecho a alegar y a demostrar en el proceso los propios derechos y tiene su manifestación más trascendente cuando por el órgano judicial se impide a una parte el ejercicio de este derecho a la defensa, privándola de su potestad de alegar y, en su caso, de justificar sus derechos e intereses para que le sean reconocidos, o para replicar dialécticamente las posiciones contrarias, en el ejercicio del indispensable principio de contradicción.

STC 27/2020. *Supuesta vulneración del derecho a la libertad de información. Internet.*

FJ 2. El enjuiciamiento no puede limitarse a un examen externo del modo en que ha valorado el órgano judicial la concurrencia de los derechos en conflicto, sino que corresponde aplicar a los hechos pro-

bados los cánones de constitucionalidad propios de aquellos derechos. Es doctrina de este Tribunal la de que el derecho a la propia imagen (art. 18.1 CE), como concreción del más amplio derecho a la dignidad de la persona, está dirigido a proteger su vida privada y familiar, lo que engloba su dimensión moral y también social, atribuyéndole dos facultades primordialmente: la de decidir qué información gráfica formada por sus rasgos físicos puede tener difusión pública y, la segunda, la de impedir la captación, reproducción o publicación de la propia imagen por parte de cualquier persona no autorizada fuera cual fuese la finalidad perseguida por esta.

En este sentido, hemos de volver a insistir en que el aspecto físico, en tanto que instrumento básico de identificación y proyección exterior y factor imprescindible para el propio reconocimiento como persona, constituye el primer elemento configurador de la esfera personal de todo individuo. Esto significa que la regla primera para lograr la protección de ese derecho fundamental consiste en que, para poder captar, reproducir y/o publicar la imagen de una persona es indispensable su consentimiento inequívoco, siendo excepcionales los supuestos en los que no se requiere dicha autorización y que aparecen contemplados 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.

Igualmente, hay que subrayar que la defensa que constitucionalmente se dispensa a la imagen de la persona también comprende las llamadas fotografías neutrales, es decir, todas aquellas que, aunque no contengan información gráfica sobre la vida privada o familiar del retratado, muestran, sin embargo, su aspecto físico de modo que lo haga reconocible. Lo específico del derecho a la propia imagen es la protección frente a las reproducciones de la misma que, afectando a la esfera personal de su titular, no lesionan su buen nombre ni dan a conocer su vida íntima.

No es un derecho absoluto e incondicionado, existen circunstancias que pueden determinar que la regla general, ceda a favor de otros derechos o intereses constitucionalmente legítimos. Esto ocurrirá en los casos en los que exista un interés público en la captación o difusión de la imagen y este interés se considere constitucionalmente prevalente sobre el interés de la persona en evitar la captación o difusión de su imagen. Esto quiere decir que cuando el derecho a la propia imagen entre en colisión con otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos, particularmente las libertades de expresión e información [art. 20.1 a) y d) CE] deberán ponderarse los diferentes intereses enfrentados y, atendiendo a las circunstancias concretas de cada caso, decidir qué interés merece mayor protección.

Para indicar si, en un caso concreto, el derecho de información debe prevalecer será preciso y necesario constatar, con carácter previo, la relevancia pública de la información, ya sea por el carácter público de la persona a la que se refiere o por el hecho en sí en que esa persona se haya visto involucrada, y la veracidad de los hechos y afirmaciones contenidos en esa información. El valor preferente del derecho de información no significa dejar vacíos de contenido a los derechos fundamentales de las personas afectadas o perjudicadas por esa información, que ha de sacrificarse solo en la medida en que resulte necesario para asegurar una información libre en una sociedad democrática, como establece el artículo 10.2 del CEDH. Cuando el ejercicio del derecho de información no exija necesariamente el sacrificio de los derechos de otro, pueden constituir un ilícito las informaciones lesivas de esos derechos. Esto ocurre no solo en su confrontación con los derechos al honor y a la intimidad, sino también con el derecho fundamental a la propia imagen, por ejemplo, en aquellos casos en los que en la información se difundan fotografías o videoclips que solo puedan entenderse como meros instrumentos de satisfacción de la curiosidad ajena y hayan sido incluidos no con una función informativa, sino con la finalidad de saciar la expectación que, en aquellos términos, puede levantar una determinada noticia. La protección del derecho a la imagen cede, por tanto, en aquellos casos en los que la publicación de la imagen, por sí misma o en relación con la información escrita a la que acompaña, posea interés público, es decir, contribuya a la formación de la opinión pública.

3. En este contexto, es innegable que algunos contornos de los derechos fundamentales al honor, a la intimidad y a la propia imagen (art. 18 CE), garantes todos ellos de la vida privada de los ciudadanos, pueden quedar desdibujados y que la utilización masificada de estas tecnologías de la información y de la comunicación, unida a los cambios en los usos sociales que ellas mismas han suscitado, añaden nuevos problemas jurídicos a los ya tradicionales. Si bien es un hecho que el funcionamiento de las redes sociales en Internet permite la difusión de información personal, también lo es que puede significar una pérdida de control de la información suministrada por el propio usuario. Hemos de advertir, sin embargo, por obvio que ello resulte, que los usuarios continúan siendo titulares de derechos fundamentales y que su contenido continúa siendo el mismo que en la era analógica. Por consiguiente, salvo excepciones tasadas, por más que los ciudadanos compartan voluntariamente en la red datos de carácter personal, continúan poseyendo su esfera privada que debe permanecer al margen de los millones de usuarios de las redes sociales en Internet, siempre que

no hayan prestado su consentimiento de una manera inequívoca para ser observados o para que se utilice y publique su imagen.

4. El consentimiento solo ampara aquello que constituye el objeto de la declaración de voluntad. El titular del derecho fundamental debe autorizar el concreto acto de utilización de su imagen y los fines para los que la otorga.

5. Descartada la posibilidad de que podamos afirmar la existencia de un posible consentimiento por el perjudicado por el hecho de haber publicado una fotografía suya en la red social Facebook, pues es una autorización otorgada para su mera contemplación en un ámbito de interacción social, y habiendo desechado también que pueda interpretarse que esas plataformas deban ser consideradas lugares abiertos al público en el sentido del art. 8.2 a) de la LO 1/1982, la cuestión debatida se reduce a ponderar si la reproducción no consentida de la imagen de una persona anónima, pero que adquiere involuntariamente un papel en el hecho noticiable, en este caso como víctima del fallido intento de homicidio por parte de su hermano y el posterior suicidio de este, supuso una intromisión ilegítima en su derecho fundamental a la propia imagen.

STC 102/2020. (*Derecho a la igualdad*) art. 246.3 LEC Costas. FJ 3. Ante todo, es de significar que la queja no afecta, realmente, al art. 246.3 LEC en su conjunto, sino tan solo, al último inciso del párrafo segundo, que prevé la imposición de las costas al abogado o al perito, tanto en el supuesto de la estimación total de la impugnación de la tasación como en el de la estimación parcial, a diferencia del supuesto del impugnante, a quien solo se impondrán las costas si la desestimación de su pretensión es total. Hemos de partir de la consideración de que, según una consolidada jurisprudencia constitucional, la condena en costas no se incluye dentro del derecho a la tutela judicial efectiva, lo que implica que el legislador es libre, en el marco de la Constitución para definir su contenido y los requisitos que han de guiar la imposición judicial de las costas procesales, sin más límite, que el de impedir que, al hacerlo, pueda imponer el legislador condiciones u obstáculos innecesarios o disuasorios del ejercicio de las acciones y recursos legalmente previstos para la defensa jurisdiccional de los derechos e intereses legítimos.

Nuestro ordenamiento jurídico procesal, estructura la imposición de costas sobre dos sistemas excluyentes entre sí, aplicando uno u otro a los procesos según la previsión que la propia ley establezca: El objetivo, conforme al cual las costas se imponen a la parte cuyas pretensiones son desestimadas, sin dejar margen alguno a valoraciones

judiciales sobre su conducta procesal, y el subjetivo, más flexible en el que se concede al órgano judicial potestad para imponerle los gastos del juicio, cuando aprecia mala fe o temeridad litigiosa en su actuación procesal. No obstante, la dificultad de apreciar la existencia de temeridad o mala fe en la interposición de recursos, y, sobre todo, en el mantenimiento de su acción, ha propiciado, en definitiva, que la tendencia mayoritaria en la doctrina, propugne la vinculación de la condena en costas a un hecho objetivo y de fácil determinación, como es el vencimiento, y no ya a la intención o comportamiento del vencido. Lo innegable es que las distintas leyes procesales consagran diversos criterios de imposición de la condena en costas en contra de los litigantes a los que sean rechazadas sus pretensiones, obligándoles así no solo a hacer frente a los gastos propios, sino también a sufragar los devengados por la contraparte, lo que constituye un verdadero instrumento disuasorio del ejercicio arbitrario o abusivo de los derechos en el proceso judicial.

STC 178/2020. *Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva en relación con los derechos a la propia imagen y a la protección integral de los hijos (determinación de los apellidos)*.

FJ 2. Respecto del deber de congruencia y la prohibición de alterar el objeto del proceso o, lo que lo que es lo mismo, incurrir en *mutatio libelli*, hemos advertido que dicha preclusión no afecta de forma exclusiva y autónoma a la primera instancia, sino que se proyecta sobre los demás grados jurisdiccionales de los que conozca ese proceso, lo que se hace patente en el recurso de apelación, que se configura como una *revisio prioris instantiae* y no como un *novum iudicium*. También en el recurso de casación, como ha insistido reiteradamente el Tribunal Supremo, al prohibir el planteamiento, en el escrito de interposición, de cuestiones nuevas, no tratadas en la instancia. A lo anterior, hemos de añadir otra observación.

En los procesos sobre capacidad, filiación, matrimonio y menores, con arreglo a lo establecido en los arts. 748 y ss. LEC, el órgano judicial tiene que adoptar, imperativamente, a falta de acuerdo entre las partes, las medidas concernientes a los hijos (art. 39 CE). Por ello, es obvio que el principio de tutela del interés de los menores e integral de los hijos que ha inspirar cualquier decisión al respecto resulta incompatible con la rigidez procesal que impone la *perpetuatio iurisdictionis* (art. 412 LEC). De ahí que, como adecuadamente viene reconociendo la jurisdicción ordinaria, el legislador procesal establezca que estos procesos se resuelvan con arreglo a los hechos que hayan sido objeto de debate y resulten probados, con independencia

del momento en que hayan sido alegados o introducidos de otra manera en el procedimiento.

En síntesis, se debe señalar que en cualquier procedimiento de familia en el que se examinen cuestiones que afecten a bienes o derechos de los menores, sometidos a la tutela del orden público, ha de considerarse tempestivo y oportuno que el juez o el tribunal de oficio pueda adoptar las decisiones y medidas que estime ajustadas a los intereses tutelados, aunque no formen parte de las pretensiones deducidas en los escritos rectores del procedimiento o sean contrarias a las mismas y sin sujeción al principio de perpetuación de jurisdicción, pues al tratarse de una institución de orden público no deben prevalecer las pretensiones de los progenitores, sino exclusivamente el real beneficio del hijo menor.

ATC 91/2020. Derecho a la vivienda (art. 47 CE).

FJ 3. El art. 47 CE se ubica entre los principios rectores de la política social y económica, los cuales, formalmente, disfrutan de las garantías previstas en el art. 53.3 CE, por lo que su reconocimiento, respeto y protección «informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos», estatales y autonómicos. Asimismo, sólo se pueden alegar ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo dispuesto en las leyes que los desarrollen.

El citado art. 47 CE no reconoce un derecho fundamental, sino que enuncia un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos (art. 53.3 CE) en el ejercicio de sus respectivas competencias. Los poderes públicos vienen así obligados a promover las condiciones necesarias y a establecer las normas pertinentes para hacer efectivo el derecho de los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en particular regulando la utilización del suelo, de acuerdo con el interés general para impedir la especulación, conforme determina el referido precepto constitucional. Las políticas de vivienda tratan de facilitar el acceso a una vivienda digna a personas necesitadas, que es un objetivo constitucional primordial (arts. 9.2 y 47 CE) que guarda relación con la protección social y económica de la familia (art. 39.1 CE), la juventud (art. 48 CE), la tercera edad (art. 50 CE), las personas con discapacidad (art. 49 CE) y los emigrantes retornados (artículo 42 CE) así como con la construcción como factor de desarrollo económico y generador de empleo (art. 40.1 CE). En la realización de dicho mandato debe tenerse presente que, dada la ubicación sistemática del art. 47 CE, nos encontramos ante una remisión a la libertad de configuración del legislador ordinario que deriva de lo dispuesto en el art. 53.3 CE. Conforme a su carácter informador es el legislador quien ha de determinar

las técnicas apropiadas para llevar a cabo la plasmación de ese principio rector, (art. 1.1 de la Constitución), el margen que estos principios constitucionales dejan al legislador es muy amplio.

2.4.2.3 *Jurisdicción Social*

STC 7/2020. *Vulneración del derecho a la tutela: inadecuada utilización de la dirección electrónica, como cauce de comunicación del primer emplazamiento de la entidad demandada (SSTC 63/2020, 72/2020).*

FJ 2. En la STC 47/2019 este Tribunal ha analizado el marco normativo establecido en la LJS, en relación con los actos de comunicación procesal. Hemos constatado que dicha Ley se remite (art. 56 LJS), en cuanto a la utilización de medios electrónicos, a lo previsto con carácter general en la LEC. Si bien dicha ley procesal impone a las personas jurídicas la obligación general de comunicarse con la administración de justicia a través de medios electrónicos [art. 273.3 a) LEC], el régimen jurídico específicamente aplicable al primer emplazamiento es el del art. 155.1, 2 y 3 LEC y del art. 273.4, párrafo 2 LEC, que exigen la remisión al domicilio de los litigantes (art. 155.1 LEC), estableciendo de forma específica, tanto la obligación de hacer constar, en la demanda o en la petición o solicitud con la que se inicie el proceso, el domicilio del demandado, a efectos del primer emplazamiento o citación de este (art. 155.2 LEC), como la de presentar en papel escritos y documentos que se presenten en vía telemática o electrónica que den lugar al primer emplazamiento, citación o requerimiento del demandado (art. 273.4, segundo párrafo LEC).

A la vista de esta regulación, este Tribunal ha concluido en la citada STC 47/2019 y así lo ha reiterado en otras, referidas a procedimientos de despido, como las SSTC 102/2019 y 150/2019 pero también en las SSTC 122/2019 en un procedimiento monitorio, o 129/2019, en un incidente concursal, que no se ha de llevar a cabo por medios electrónicos la comunicación al demandado, aún no personado en el procedimiento, en cuanto a los actos de citación o emplazamiento, conforme a lo previsto en el art. 155.1 LEC, los cuales se harán por remisión al domicilio de los litigantes. Tal es la regla que opera en el proceso de lo social (art. 53.1 LJS).

STC 119/2020. *Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión. Citación (STC 161/2020).*

FJ 3. Este tribunal ha recordado la gran relevancia que en nuestra doctrina posee la correcta constitución de la relación jurídica procesal

para garantizar el derecho de defensa reconocido en el art. 24 CE, que implica la posibilidad de un juicio contradictorio en que las partes puedan hacer valer sus derechos e intereses legítimos. De ahí la especial trascendencia de los actos de comunicación del órgano judicial con las partes, en particular el emplazamiento, citación o notificación a quien ha de ser o puede ser parte en el procedimiento, pues en tal caso, el acto de comunicación es el necesario instrumento que facilita la defensa en el proceso de los derechos e intereses cuestionados, de tal manera que su falta o deficiente realización, siempre que se frustre la finalidad con ellos perseguida, coloca al interesado en una situación de indefensión que vulnera el referido derecho fundamental, salvo que la situación de incomunicación sea imputable a la propia conducta del afectado por haberse situado voluntaria o negligentemente al margen del proceso, pese a tener conocimiento por otros medios distintos de su existencia, si bien es necesario recordar que la posible negligencia, descuido o impericia imputables a la parte, o el conocimiento extraprocesal de la causa judicial, tramitada inaudita parte, que excluiría la relevancia constitucional de la queja, no puede fundarse sin más en una presunción cimentada en simples conjeturas, sino que debe acreditarse fehacientemente para que surta su efecto invalidante de la tacha de indefensión, pues lo presumido, es justamente, el desconocimiento del proceso si así se alega.

Esa especial trascendencia de los actos de comunicación determina, como hemos reiterado, que sobre el órgano judicial recaiga no solo 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 con fundamento en un criterio de razonabilidad se alcance la convicción o certeza de la inutilidad de la adopción de medidas o la utilización de medios tendentes al logro de dicho emplazamiento.

Hemos declarado que cuando del examen de los autos o de la documentación aportada por las partes se deduzca la existencia de un domicilio que haga factible practicar de forma personal los actos de comunicación procesal con el demandado, debe intentarse esta forma de notificación antes de acudir a la notificación por edictos.

STC 66/2020. *Vulneración del derecho al ejercicio de las funciones representativas: negativa empresarial a la reincorporación a su puesto de trabajo de quien cesó en su condición de concejal con dedicación exclusiva (STC 125/2018).*

FJ 3. (i) El art. 23.2 CE consagra la dimensión pasiva del derecho de participación política, que tiene un contenido explícito, el derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes y otro implícito compuesto por (a) 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; (b) el derecho al ejercicio o desempeño del cargo público o representativo, conforme a lo previsto en las leyes (*ius in officium*); y (c) la prohibición de remoción del cargo si no es por causas y, de acuerdo con procedimientos legalmente establecidos.

(ii) En lo referente al derecho de ejercicio, se ha establecido que no cualquier acto que infrinja la legalidad del *ius in officium* resulta lesivo del derecho fundamental, pues solo tienen relevancia constitucional, los derechos y facultades atribuidos al representante que pertenezcan al núcleo de su función representativa.

(iii) Pertenecen al núcleo inherente a la función representativa, que constitucionalmente corresponde a los miembros de una corporación local, la participación en la actividad de control del gobierno local, en las deliberaciones del pleno de la corporación, la de votar en los asuntos sometidos a votación en este órgano, y el derecho a obtener la información necesaria para poder ejercer las anteriores actividades y participar en las comisiones informativas.

(iv) Serán contrarios al derecho reconocido en el artículo 23.2 CE cualesquiera actos tendentes, tanto a impedir la participación de un concejal electo en la deliberación del pleno de una corporación municipal, como la negativa del empresario a facilitar la asistencia del trabajador a tales actos o la calificación de dicha ausencia como injustificada, a efectos de adoptar medidas de carácter disciplinario contra aquel.

STC 74/2020. *Supuesta vulneración de los derechos a la igualdad y a la libertad religiosa. Razonada denegación del cómputo de periodos de cotización respecto de los que no acredita el desarrollo de una actividad pastoral de modo estable y retribuido.*

FJ 2. Evolución de la regulación sobre la inclusión de los ministros de culto en el ámbito de la Seguridad Social.. El Real Decreto 2398/1977, de 27 de agosto, por el que se regula la Seguridad Social del clero, dictado en aplicación del art. 61.2 h) de la LGSS, de 30 de mayo de 1974, dispuso que los «clérigos de la Iglesia católica y demás ministros de otras iglesias y confesiones religiosas, debidamente inscritas en el correspondiente registro del Ministerio de Justicia quedarán incluidos en el ámbito de aplicación del régimen general

de la Seguridad Social, en las condiciones que reglamentariamente se determinen».

El desarrollo reglamentario, se realizó por la Orden de 19 de diciembre de 1977, por la que se regulan determinados aspectos relativos a la inclusión del clero diocesano de la Iglesia Católica en el régimen general de la Seguridad Social. Para que pudieran quedar asimilados a los trabajadores por cuenta ajena, a los efectos de su inclusión en el régimen general de la Seguridad Social se exigía que desarrollen su actividad pastoral al servicio de organismos diocesanos o supra diocesanos por designación del ordinario competente y perciban por ello la dotación base para su sustentación. Asimismo, se establece que la base única mensual de cotización para todas las contingencias y actuaciones incluidas en la acción protectora estará constituida por el tope mínimo de la base de cotización para trabajadores mayores de dieciocho años vigente para cada momento en el régimen general de la Seguridad Social, sin el incremento correspondiente a pagas extraordinarias (art. 3). Se disponía que las diócesis y organismos supra diocesanos asumirán los derechos y obligaciones establecidos para los empresarios en el régimen general de la Seguridad Social (art. 4). Y quienes estaban ejerciendo el cometido pastoral, a efectos de cotización para la contingencia de jubilación: podrán ingresar la fracción de cuota del Régimen General asignada a las contingencias correspondientes a periodos anteriores.

Posteriormente la Ley 24/1992, de 10 de noviembre, aprobó el acuerdo de cooperación del Estado con la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, en cuyo art. 5 se indicó: «De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1 del Real Decreto 2398/1977, de 27 de agosto, los ministros de culto de las Iglesias pertenecientes a la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España que reúnan los requisitos expresados en el artículo 3, del presente Acuerdo, quedarán incluidos en el régimen general de la Seguridad Social. Serán asimilados a trabajadores por cuenta ajena. Las Iglesias respectivas asumirán los derechos y obligaciones establecidos para los empresarios en el régimen general de la Seguridad Social». En el indicado precepto se establecía como requisitos que los ministros de culto «estén dedicados, con carácter estable, a las funciones de culto o asistencia religiosa y acrediten el cumplimiento de estos requisitos», exigencias similares a las establecidas para el clero diocesano de la Iglesia Católica.

Con la finalidad de dar cumplimiento a las previsiones normativas enunciadas en el Real Decreto 2398/1977, de 27 de agosto se dictó el Real Decreto 369/1999, de 5 de marzo, sobre términos y condiciones

de inclusión en el régimen general de la Seguridad Social de los ministros de culto de las Iglesias pertenecientes a la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España, estableciendo los términos y condiciones de dicha incorporación, pero sin hacer previsión alguna de derecho transitorio y relativa a los periodos de actividad pastoral previos a la inclusión en el sistema de Seguridad Social, a diferencia de lo que establecía en la citada Disposición transitoria primera de la orden de 19 de diciembre de 1977.

3. Contenido y alcance del derecho a la igualdad y de la prohibición de discriminación (art. 14 CE), en relación con la libertad religiosa (art. 16.1 CE).

El art. 14 CE contiene en su primer inciso una cláusula general de igualdad de todos los españoles ante la ley, habiendo sido configurado este principio general de igualdad, por una conocida doctrina constitucional, como un derecho subjetivo de los ciudadanos a obtener un trato igual, que obliga y limita a los poderes públicos a respetarlo y exige que los supuestos de hecho iguales sean tratados idénticamente en sus consecuencias jurídicas y que, para introducir diferencias entre ellos, tenga que existir una suficiente justificación de tal diferencia, que aparezca al mismo tiempo como fundada y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, y cuyas consecuencias no resulten, en todo caso, desproporcionadas.

La esencia del derecho a la igualdad comporta que sólo aquella desigualdad que introduce una diferencia de trato entre situaciones que pueden considerarse iguales y que además carece de una justificación objetiva y razonable vulnera el referido derecho. A iguales supuestos de hecho se deben aplicar iguales consecuencias jurídicas, no siendo posible distinguir dos supuestos de hecho mediante la utilización o introducción de elementos diferenciadores arbitrarios o carentes de fundamento racional. Están prohibidas aquellas desigualdades de trato que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos suficientemente razonables de acuerdo con criterios o juicios de valor generalmente aceptados. Para que la diferenciación resulte constitucionalmente lícita no basta con que lo sea el fin que con ella se persigue, sino que es indispensable además que las consecuencias jurídicas que resultan de tal distinción sean adecuadas y proporcionadas a dicho fin, de manera que la relación entre la medida adoptada, el resultado que se produce y el fin pretendido por el legislador superen un juicio de proporcionalidad en sede constitucional, evitando resultados especialmente gravosos o desmedidos.

La STC 197/2003 con carácter general, refirió que el art. 41 CE convierte a la Seguridad Social en una función estatal en la que pasa a ocupar una posición decisiva el remedio de situaciones de necesidad, pero tales situaciones han de ser apreciadas y determinadas teniendo en cuenta el contexto en el que se producen y en conexión con las circunstancias económicas, las disponibilidades del momento y las necesidades de los diversos grupos sociales. No puede excluirse por ello que el legislador, apreciando la importancia relativa de las situaciones de necesidad a satisfacer, regule, en atención a las circunstancias indicadas, el nivel y condiciones de las prestaciones a efectuar o las modifique para adaptarse a las necesidades del momento.

El principio de *contributividad* que informa a nuestro sistema de Seguridad Social justifica sin duda que el legislador establezca que las bases reguladoras de las prestaciones de Seguridad Social se calculen en función de lo efectivamente cotizado. En relación con los miembros de congregaciones religiosas hemos afirmado que la cualidad de miembro de una orden religiosa no puede determinar la «deslaboralización» automática de la actividad profesional que presta, ni, por consiguiente, su exclusión del campo de aplicación del régimen correspondiente de la Seguridad Social. Pues la irrelevancia de la condición religiosa de la persona que ejerce una actividad profesional, con respecto de la configuración de un vínculo jurídico laboral ha sido proclamada reiteradamente por la jurisprudencia ordinaria. No debe haber ningún impedimento para reconocer como laboral –si cumple con los requisitos exigidos para ello– la relación que un religioso mantiene tanto dentro de la comunidad a la que pertenece, como la relación con un tercero, cuando dicha actividad se subsume dentro de la participación en la actividad productiva exigida por el art. 1.1 ET y, en consecuencia, no debe existir obstáculo alguno para determinar su inclusión en el régimen general de la Seguridad Social. Es evidente que sería contrario al art. 14 CE efectuar distinciones en este ámbito que se basaran exclusivamente en la pertenencia a una u otra confesión.

STC 79/2020. *Vulneración del derecho a no padecer discriminación por razón de sexo: Discriminación indirecta en el cómputo del descanso retribuido que ignora que la reducción de jornada ordinaria y complementaria, tiene causa en el ejercicio del derecho a cuidar a los hijos y que las guardias realizadas bien que menores en número, son de la misma duración que para el resto de los trabajadores.* (SSTC 90/2020, 91/2020, 120/2020, 124/2020, 128/2020, 129/2020, 168/2020)

FJ 4. La virtualidad del art. 14 CE no se agota, sin embargo, en la proclamación del derecho a la igualdad, sino que a continuación el precepto se refiere a la prohibición de discriminación, entre otros motivos, por razón de sexo. Tal tipo de discriminación comprende no solo el tratamiento peyorativo que se funda en la pura y simple constatación del sexo de la persona afectada, sino en la concurrencia de razones o circunstancias que tengan con el sexo de la persona una conexión directa e inequívoca, como sucede con el embarazo y la maternidad.

No obstante, esta protección constitucional vinculada a factores diferenciales que inciden en las mujeres no se detiene en el embarazo y subsiguiente maternidad, sino que se extiende también al ejercicio por la trabajadora de los derechos asociados a la maternidad. Tales derechos, aunque son reconocidos por el ordenamiento jurídico indistintamente al hombre y a la mujer con el objeto de estimular cambios en la cultura familiar y promover el reparto de responsabilidades, sirven principalmente para compensar las dificultades y desventajas que agravan la posición de la mujer trabajadora. En efecto, se trata de derechos que inciden de modo singular en las mujeres, al ser las que principalmente asumen el cuidado de los hijos de corta edad y sufren, por ello, mayores dificultades para su inserción laboral y su mantenimiento en el mercado de trabajo. Ahora bien, es importante subrayar que la discriminación por razón de sexo no solo se produce cuando a la mujer trabajadora se le niega uno de esos derechos asociados a la maternidad, sino también cuando, pese a su inicial reconocimiento y ejercicio, se le cause un perjuicio efectivo y constatable que consista en un trato peyorativo en sus condiciones de trabajo, o en una limitación o quebranto de sus derechos o legítimas expectativas económicas o profesionales en la relación laboral, por la exclusiva razón del ejercicio previo de ese derecho. En otras palabras, en tales casos la vulneración del art. 14 CE vendría determinada por el menoscabo de carácter discriminatorio, ocasionado en el patrimonio jurídico de la mujer trabajadora. Y, entre esos derechos asociados a la maternidad que, como se ha dicho, responden a la idea de compensar las desventajas reales que para la conservación de su empleo y para la conciliación de su vida laboral y familiar soporta la mujer trabajadora, se encuentran, precisamente, el derecho a la excedencia laboral por cuidado de hijos (art. 46.3 LET) y el derecho a la reducción de jornada por razones de guarda legal (art. 37.6 LET).

En fin, cabe recordar también que la específica prohibición de discriminación por razón de sexo no sólo comprende la discriminación directa a la que se ha hecho referencia, sino también la discriminación

indirecta, es decir, aquel tratamiento formalmente neutro o no discriminatorio del que se deriva, por las diversas condiciones fácticas que se dan entre trabajadores de uno y otro sexo, un impacto adverso sobre los miembros de un determinado sexo.

ATC 171/2020. *Inadmite cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 47 LISOS.*

FJ 3. El art. 41 CE impone a los poderes públicos la obligación de establecer –o mantener– un sistema protector que se corresponda con las características técnicas de los mecanismos de cobertura propios de un sistema de Seguridad Social. Este precepto constitucional consagra la garantía institucional del sistema público de seguridad social, lo que conlleva que este sistema ha de ser preservado en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Este derecho es de estricta configuración legal, disponiendo el legislador de libertad para modular la acción protectora del sistema en atención a circunstancias económicas y sociales que son imperativas para la propia viabilidad y eficacia de aquel.

4. *La norma (art. 47 LISOS) no infringe el principio de taxatividad que consagra el art. 25.1 CE ni, por tanto, el principio de seguridad jurídica que garantiza el art. 9.3 CE.* Se considera que la sanción incurre en infracción constitucional por los siguientes motivos: (i) porque es una sanción genérica; (ii) porque el perjuicio económico no es el mismo en todos los casos; (iii) porque dependiendo de que se imponga al principio o al final del periodo por el que se reconoce la prestación es más o menos onerosa y (iv) porque, tiene carácter retroactivo, al privar de las cantidades percibidas antes de que tenga lugar el hecho sancionado.

El principio de legalidad que consagra el art. 25.1 CE conlleva que las leyes que tipifican ilícitos penales o administrativos y sus correspondientes sanciones o penas deban realizar, el máximo esfuerzo posible para garantizar la seguridad jurídica, es decir, para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo prohibido y prever, así, las consecuencias de sus acciones.

En el presente caso, la norma cuestionada satisface las exigencias que se derivan del principio de taxatividad que garantiza el principio de legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) y, por tanto, también las exigencias de seguridad jurídica que impone el art. 9.3 CE, al definir con claridad que si se incurre en la infracción tipificada en el art. 25.3 LISOS –no comunicar las bajas en el momento en que se produzcan situaciones determinantes de la suspensión o extinción del derecho– la consecuencia que lleva incumplir ese deber es la extinción de la prestación.

5. *La norma no es contraria al art. 25.1 CE por infringir el principio de proporcionalidad.* Corresponde al legislador configurar el sistema de infracciones y sanciones atendiendo a los bienes jurídicamente protegidos. De acuerdo con esta doctrina, este juicio, que es de oportunidad, solo puede ser controlado por el Tribunal con el fin de verificar que la norma penal o sancionadora no produzca un patente derroche inútil de coacción que convierte la norma en arbitraria y que socava los principios elementales de justicia inherentes a la dignidad de la persona y al Estado de Derecho. Por otra parte, el Tribunal ha establecido que el principio de proporcionalidad no constituye en nuestro ordenamiento constitucional un canon de constitucionalidad autónomo, cuya alegación pueda producirse de forma aislada respecto de otros preceptos constitucionales. Por ello, ha sostenido que cuando lo que se aduce es la existencia de un trato desproporcionado, debe primero alegarse en qué medida se afecta, además, al contenido de otros derechos constitucionales, pues solo cuando la desproporción suponga vulneración de dichos derechos cabrá, en su caso, declarar la inconstitucionalidad de la norma.

6. *La norma cuestionada no lesiona el art. 33.3 CE.* El art. 33.3 CE en modo alguno impide que las leyes tomen como objeto de sus previsiones sancionatorias —en un sentido lato— el patrimonio de las personas. La Constitución no erige la propiedad privada y, en general, los derechos patrimoniales como reductos intangibles frente a sanciones previstas en el propio ordenamiento. Ni el sentido patente de la propia Constitución (de su art. 33, específicamente) ni la tradición de nuestro ordenamiento consienten semejante conclusión.

ATC 172/2020. *Inadmite cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 6.1 de la Ley de la Comunidad Autónoma de Galicia 1/2012, de 29 de febrero, de medidas temporales en determinadas materias de empleo público.*

FJ 2. El art. 32.2 TRLEEP dispone: «Se garantiza el cumplimiento de los convenios colectivos y acuerdos que afecten al personal laboral, salvo cuando excepcionalmente y por causa grave de interés público derivada de una alteración sustancial de las circunstancias económicas, los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas suspendan o modifiquen el cumplimiento de convenios colectivos o acuerdos ya firmados en la medida estrictamente necesaria para salvaguardar el interés público. En este supuesto, las Administraciones Públicas deberán informar a las organizaciones sindicales de las causas de la suspensión o modificación.

En todos estos supuestos, las normas autonómicas no inciden sobre la materia legislación laboral en el sentido del art. 149.1.7 CE,

ya que no se refieren a una regulación laboral general, sino a condiciones concretas de los empleados públicos de la propia comunidad autónoma, sin afectar a la estructura básica y general de la normativa ni a sus categorías nucleares. Tampoco tienen por objeto fijar condiciones de trabajo que alteren los mínimos indisponibles establecidos por la legislación estatal. Por lo tanto, la norma no ha incurrido en vulneración de la competencia exclusiva del Estado en legislación laboral (art. 149.1.7 CE).

Tampoco vulnera el art. 37.1 CE, pues, en cuanto al derecho a la negociación colectiva y a la fuerza vinculante de los convenios, hemos declarado que no puede confundirse ni identificarse con una pretendida intangibilidad del convenio. Toda vez que, como ya ha tenido ocasión de declarar este Tribunal, del art. 37.1 CE no emana ni deriva la supuesta intangibilidad o inalterabilidad del convenio colectivo frente a la norma legal, incluso aunque se trate de una norma sobrevenida, insistiendo el Tribunal en el contexto de esta declaración en que, en virtud del principio de jerarquía normativa, es el convenio colectivo el que debe respetar y someterse no solo a la ley formal, sino, más genéricamente, a las normas de mayor rango jerárquico y no al revés.

2.4.2.4 *Jurisdicción Contencioso-administrativa*

STC 80/2020. *Tutela legitimación.*

FJ 3. Constituye doctrina consolidada de este Tribunal que uno de los contenidos esenciales del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) es el derecho a obtener una resolución sobre el fondo del asunto planteado oportunamente ante los órganos judiciales. Si bien ese derecho queda igualmente satisfecho si el órgano judicial, por concurrir una causa legal apreciada razonadamente, dicta una resolución de inadmisión. Dada la trascendencia que para la tutela judicial tienen las decisiones de denegación de acceso a la jurisdicción, su control constitucional ha de verificarse de forma especialmente intensa, a través de los criterios que proporciona el principio *pro actione*, entendido no como la forzosa selección de la interpretación más favorable a la admisión de entre todas las posibles de las normas que la regulan, sino como la interdicción de aquellas decisiones de inadmisión que por su rigorismo, por su formalismo excesivo o por cualquier otra razón revelen una clara desproporción entre los fines que aquellas causas preservan y los intereses que sacrifican.

En concreto, por lo que hace a la legitimación activa ante la jurisdicción contencioso-administrativa, ha precisado este Tribunal que el

interés legítimo, que es el concepto que usa el art. 19.1 a) LJCA para delimitarla, se caracteriza como una relación material unívoca entre el sujeto y el objeto de la pretensión de tal forma que su anulación produzca automáticamente un efecto positivo o negativo actual o futuro pero cierto, debiendo entenderse tal relación referida a un interés en sentido propio, cualificado y específico, actual y real. Se trata de la titularidad potencial de una ventaja o de una utilidad jurídica, no necesariamente de contenido patrimonial, por parte de quien ejercita la pretensión, que se materializaría de prosperar esta. Interés legítimo, real y actual, que puede ser tanto individual como corporativo o colectivo, que puede ser directo o indirecto, en correspondencia con la mayor amplitud con la que se concibe en el texto constitucional la tutela judicial de la posición del administrado y la correlativa necesidad de fiscalizar el cumplimiento de la legalidad por parte de la Administración.

STC 89/2020. *Vulneración del derecho a la tutela (acceso a la justicia) en relación con el derecho a la libertad sindical: resoluciones judiciales que ignoran la dimensión del sindicato como instancia representativa, que constitucionalmente tiene reconocida su función de defensa de determinados intereses.*

FJ 3. La organización sindical recurrente en amparo aduce la vulneración de los derechos fundamentales reconocidos en los arts. 24.1 y 28.1 CE, resultando, en efecto, que ambas alegaciones están forzosamente enlazadas. La apreciación de cuándo concurre un interés legítimo habilitante de la legitimación procesal, y por ende legitimación activa para recurrir en vía contencioso-administrativa, es, en principio, cuestión de legalidad ordinaria que compete a los órganos judiciales *ex art. 117.3 CE*, si bien, en los supuestos en los que está en juego el derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de acceso a la jurisdicción, el canon de enjuiciamiento constitucional de las decisiones de inadmisión es más severo o estricto que el que rige el derecho de acceso a los recursos, dado que nos encontramos ante el control de resoluciones judiciales que cierran el acceso al proceso y, por lo tanto, que resultan impeditivas de la obtención de una primera respuesta judicial sobre el fondo de los derechos e intereses sometidos a tutela.

Sobre la legitimación activa de los sindicatos en el orden contencioso-administrativo existe una doctrina que puede resumirse en los siguientes puntos:

a) Hay un reconocimiento abstracto o general de la legitimación de los sindicatos para impugnar ante los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo decisiones que afecten a los trabajado-

res, funcionarios públicos y personal estatutario. Los sindicatos desempeñan, tanto por el reconocimiento expreso de la Constitución (arts. 7 y 28) como por obra de los tratados internacionales suscritos por España en la materia, una función genérica de representación y defensa de los intereses de los trabajadores que, no descansa solo en el vínculo de la afiliación, sino en la propia naturaleza sindical del grupo. La función de los sindicatos desde la perspectiva constitucional, no es únicamente la de representar a sus miembros, a través de los esquemas del apoderamiento y de la representación del derecho privado. Cuando la Constitución y la ley los invisten con la función de defender los intereses de los trabajadores, les legitiman para ejercer aquellos derechos que, aun perteneciendo en puridad a cada uno de los trabajadores *uti singuli*, sean de necesario ejercicio colectivo, en virtud de una función de representación que el sindicato ostenta por sí mismo, sin que deba condicionar necesariamente su actividad a la relación de pretendido apoderamiento ínsita en el acto de afiliación, que discurre en un plano diverso al de la acción propiamente dicha. Por esta razón, es posible reconocer en principio legitimado el sindicato para accionar en cualquier proceso en el que estén juego intereses colectivos.

b) Desde la STC 101/1996, venimos exigiendo que esta genérica legitimación abstracta o general de los sindicatos, reconducible a su relevancia constitucional, se proyecte de un modo particular sobre el objeto de los recursos que entablen ante los tribunales mediante un vínculo o conexión entre la organización que acciona y la pretensión ejercitada, porque la función constitucionalmente atribuida a los sindicatos, no alcanza a transformarlos en guardianes abstractos de la legalidad, cualesquiera que sean las circunstancias en que esta pretende hacerse valer. Se trata, en definitiva, de aplicar a estas personas jurídicas sindicales las mismas exigencias que se aplican a cualquier otra persona física o jurídica para reconocerle la posibilidad de actuar en un proceso, a saber: ostentar interés legítimo en él.

c) En definitiva, hemos señalado que para considerar procesalmente legitimado a un sindicato no basta con que este acredite la defensa de un interés colectivo o la realización de una determinada actividad sindical, dentro de lo que hemos denominado función genérica de representación y defensa de los intereses de los trabajadores. Debe existir, además, un vínculo especial y concreto entre dicho sindicato (sus fines, su actividad, y el objeto del debate en el pleito de que se trate), vínculo o nexo que habrá de ponderarse en cada caso y que se plasma en la noción de interés profesional o económico, traducible en una ventaja o beneficio, cualificado y específico derivado de la eventual estimación del recurso entablado. Al analizarse un pro-

blema de legitimación sindical, cabe añadir, que el canon de constitucionalidad a aplicar es un canon reforzado, ya que el derecho a la tutela judicial efectiva se impetra para la defensa de un derecho sustantivo fundamental como es el derecho a la libertad sindical.

STC 98/2020. *Vulneración del derecho a la tutela: acceso al recurso, resoluciones judiciales que interpretan la regulación legal del recurso de casación, basada en infracción de normas autonómicas, en sentido no coincidente con la STC 128/2018. (SSTC 99/2020, 106/2020, 107/2020, 108/2020).*

FJ 2. Este tribunal, ya desde su inicial STC 37/1995, ha venido apreciando, de modo reiterado una clara diferencia entre: (i) el derecho de acceso a la jurisdicción, que tiene su fundamento directo en el derecho a la tutela judicial (art. 24.1 CE), en donde el principio *pro actione* opera con la máxima intensidad para obtener del órgano judicial respuestas sobre el fondo de las pretensiones, aunque también pueda ser satisfecha con una decisión de inadmisión, por razones formales o materiales, siempre que sea motivada y se funde en la existencia de una causa legal que resulte aplicada razonablemente; y (ii) el derecho de acceso al recurso, en el que, recaída ya la primera respuesta judicial, es el legislador quien, en todo tipo de procesos, a excepción del penal, dispone de un amplio margen de libertad para establecer la procedencia del recurso, delimitar los supuestos y motivos de impugnación, así como determinar, también, su naturaleza y alcance.

El control constitucional que el Tribunal debe realizar sobre las resoluciones judiciales dictadas sobre los presupuestos o requisitos de admisión de los recursos tiene carácter externo, correspondiendo entender que debe ser apreciada la vulneración del derecho de acceso al recurso cuando (i) la resolución judicial deniegue la admisibilidad de un medio impugnatorio que se apoye en una causa inexistente (ii) cuando aquella declaración de inadmisibilidad se fundamente en un juicio manifiestamente irracional, arbitrario o sustentado en un error fáctico patente. El control constitucional de la aplicación de las normas sobre admisibilidad del recurso es, si cabe, más limitado en lo referido al recurso de casación, porque la resolución judicial que se enjuicia es del Tribunal Supremo, a quien está conferida la función de interpretar la ley, también la procesal, con el valor complementario que atribuye a su jurisprudencia el Código Civil y por otra parte, porque el recurso de casación tiene la naturaleza de recurso especial o extraordinario, lo que determina que debe fundarse en motivos tasados, y que está sometido no solo a requisitos extrínsecos de tiempo y forma y a los presupuestos comunes exigibles para los recursos ordi-

narios, sino a otros intrínsecos, sustantivos relacionados con el contenido y la viabilidad de la pretensión, de donde se sigue que su régimen procesal es más estricto por su naturaleza de recurso extraordinario.

Este nuevo recurso de casación regulado en el art. 86.3 LJCA, ha sido objeto de enjuiciamiento de constitucionalidad en la STC 128/2018, y en SSTC 18/2019, y 26/2019, se ha aplicado su doctrina. También ha sido objeto de otro pronunciamiento del Tribunal el ATC 41/2018. a) El nuevo recurso de casación por infracción de normativa autonómica sustituye a los medios impugnatorios que anteriormente venían regulados en la LOPJ y LJCA. La doctrina de este Tribunal, (STC 128/2018) reiterada en SSTC 18/2019 y 26/2019 es la de entender que el art. 86.3, párrafos segundo y tercero LJCA es conforme a la Constitución. b) En el ATC 41/2018 se dijo que con este nuevo recurso se amplía el ámbito de aplicación a la generalidad de las resoluciones judiciales finales de la jurisdicción contencioso-administrativa y, mediante la técnica de selección fundada en el llamado interés casacional objetivo, se busca que cumpla estrictamente su función nomofiláctica. Esta última consideración sí resulta enteramente trasladable al recurso de casación autonómico, con la matización de que dicha función nomofiláctica se circunscribe a la interpretación y aplicación de las normas emanadas de la comunidad autónoma en cuyo territorio se halla el respectivo Tribunal Superior de Justicia.

STC 160/2020. *Vulneración del derecho de tutela: sentencia que atribuye efectos interruptores de la prescripción a las notificaciones defectuosas efectuadas por la administración.*

FJ 4. La doctrina sobre el error patente como causa de vulneración del derecho a obtener una resolución fundada en derecho (art. 24.1 CE): Este Tribunal viene considerando que un error del órgano judicial sobre las bases fácticas que han servido para fundamentar su decisión es susceptible de producir una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva de los justiciables, si bien no cabe otorgar relevancia constitucional a toda inexactitud o equivocación, sino que es necesario que concurren determinados requisitos. Así, que la resolución judicial sea el producto de un razonamiento equivocado, que no se corresponde con la realidad, por haber incurrido el órgano judicial en un error verificable de forma incontrovertible, a partir de las actuaciones judiciales, y que sea determinante de la decisión adoptada, constituyendo el soporte único o básico (*ratio decidendi*) de la resolución, de forma que no pueda saberse cuál hubiera sido el criterio del órgano judicial de no haber incurrido en dicho error.

Asimismo, este Tribunal ha manifestado que no puede calificarse de razonable una interpretación que prime los defectos en la actuación

de la administración, colocándola en mejor situación que si hubiera cumplido su deber de notificar con todos los requisitos legales y perjudicando paralelamente al particular afectado por el acto administrativo, quien fue privado del conocimiento del procedimiento tributario en la fase de pago voluntario, siendo después, sin embargo, localizado en su domicilio real en la fase de apremio y ejecución de la deuda, todo ello como consecuencia de la falta de diligencia de la administración al no realizar una notificación debida desde el momento inicial.

STC 165/2020. *Vulneración del derecho a la tutela y al proceso debido por desestimar una pretensión indemnizatoria, que no atiende al incumplimiento por la administración sanitaria del deber de custodia de la prueba principal.*

FJ 3. La incongruencia omisiva se produce cuando el órgano judicial deja sin contestar alguna de las pretensiones sometidas a su consideración por las partes, siempre que no quepa interpretar razonablemente el silencio judicial como una desestimación tácita cuya motivación pueda inducirse del conjunto de los razonamientos contenidos en la resolución, y sin que sea necesaria, para la satisfacción del derecho a la tutela judicial efectiva, una contestación explícita y pormenorizada a todas y cada una de las alegaciones que se aducen por las partes como fundamento de su pretensión, pudiendo bastar, en atención a las circunstancias particulares concurrentes, con una respuesta global o genérica, aunque se omita respecto de alegaciones concretas no sustanciales. A tales efectos, se plantea la necesidad de distinguir entre las que son meras alegaciones o argumentaciones aportadas por las partes en defensa de sus pretensiones y estas últimas, en sí mismas consideradas, pues si con respecto a las primeras puede no ser necesaria una respuesta explícita y pormenorizada de todas ellas y, además, la eventual lesión del derecho fundamental deberá enfocarse desde el prisma del derecho a la motivación de toda resolución judicial, respecto de las segundas la exigencia de respuesta congruente se muestra con todo rigor siempre y cuando la pretensión omitida haya sido llevada al juicio en el momento procesal oportuno.

4. *Indefensión probatoria.* A) (i) En primer lugar, hemos recordado en nuestra STC 81/2018 que no está entre las funciones de este Tribunal revisar la valoración probatoria o alterar los hechos probados [art. 44.1 b) LOTC], al ser esta una función exclusiva de los órganos del Poder Judicial *ex* art. 117.3 CE Debiéndose reiterar la carencia de competencia del Tribunal Constitucional para proceder a una nueva valoración de los hechos, conforme a lo dispuesto en los arts. 117 CE y 44.1 b) LOTC. Al Tribunal Constitucional corresponde solo llevar una supervisión externa de la razonabilidad del discurso que enlaza la

actividad probatoria con el relato fáctico resultante. Por lo demás, más allá de constatar *prima facie* cuáles son los datos que contienen las pruebas del caso, a los solos efectos de resolver la queja planteada, ninguna consideración cabe efectuar acerca del mayor o menor grado de convicción que merezcan dichas pruebas, sea de la documental como de los informes periciales aportados.

(ii) No nos compete tampoco el control en la aplicación de las reglas sobre distribución de la carga de la prueba, asignadas por el juzgado a cada una de las partes del proceso *a quo*, excepto solamente la consecuencia última que ha tenido esa aplicación.

Con carácter general la determinación de quién ha de soportar en un proceso, las consecuencias de la falta de prueba de un hecho, la llamada regla de juicio en que se traduce la carga de la prueba, en cuanto entraña la interpretación y aplicación de la legalidad procesal, resulta propia de la jurisdicción ordinaria, *ex art.* 117.3 CE. Resulta cierto, sin embargo, que este Tribunal ha reconocido varios ámbitos de relevancia constitucional en la aplicación de las reglas del *onus probandi* y su inversión en los distintos órdenes jurisdiccionales, como sucede con: (i) la vulneración de derechos fundamentales en las relaciones de trabajo, incluyendo conductas discriminatorias sufridas por el trabajador (ii) la enervación de la presunción de inocencia en el proceso penal (iii) los procesos electorales (iv) en fin, cuando la no aplicación del llamado principio de facilidad probatoria ha acarreado la indefensión de la parte en el proceso de que se trate.

B) *Doctrina de la facilidad probatoria*: a) La STC 227/1991 ya estableció que en los casos en los que la administración dispone de una prueba sobre la cual el demandante funda su derecho, y aquella se niega sin causa justificada a su entrega con el fin de que pueda surtir efecto en el correspondiente proceso, sería contrario al derecho a la tutela judicial efectiva imponerle al interesado la consecuencia de la falta de prueba del hecho (carga): tales obstáculos y dificultades, debidos solo a deficiencias y carencias en el funcionamiento propio del INSS, no pueden repercutir en perjuicio de la solicitante de amparo, porque a nadie es lícito beneficiarse de la propia torpeza.

La privación de la prueba por una de las partes, comporta declarar, asimismo, que se ha lesionado el derecho de la actora a un proceso con todas las garantías del art. 24.2 CE, en relación con el derecho a la tutela judicial, ante dicha situación, en que las fuentes de prueba se encuentran en poder de una de las partes, la obligación constitucional de colaboración con los jueces y tribunales en el curso del proceso (art. 118.1 CE) determina como lógica consecuencia que, en materia probatoria, la parte emisora del informe esté especialmente obligada a

aportar al proceso con fidelidad, exactitud y exhaustividad la totalidad de los datos requeridos, a fin de que el órgano judicial pueda descubrir la verdad, pues en otro caso se vulneraría el principio de igualdad de armas en la administración o ejecución de la prueba ya que sería suficiente un informe omisivo o evasivo para que el juez no pudiera fijar la totalidad de los hechos probados en la sentencia.

Proyectándose también en controversias de distinta naturaleza. Así: (i) en relación con la negativa del demandado en procesos sobre filiación, a someterse a la extracción de una muestra de ADN y sobre la prueba de la responsabilidad civil *ex delicto*, o en supuestos de prueba de un hecho negativo.

Hemos fijado, sin embargo, dos excepciones para las cuales no opera el principio de facilidad probatoria, lo que implica que las reglas de distribución del *onus probandi* se ha de aplicar de manera ordinaria, sin atemperar:

(i) Cuando se pueda hablar de imposibilidad material y no de negativa injustificada de la administración a la entrega del medio de prueba.

(ii) Cuando el deber de custodia del documento por una de las partes está sujeto a un plazo normativo, y este ya se ha superado a la fecha en la que se solicita el documento por la otra parte.

STC 67/2020. *Proceso con todas las garantías se deniega amparo*. La demanda parte de la premisa de que una prueba obtenida en el marco de un procedimiento penal, no puede ser utilizada después en un procedimiento administrativo tributario. Esta premisa debe ser rechazada, a partir de las siguientes consideraciones:

a) Lo primero que debe precisarse es que el art. 18.4 CE, que garantiza el derecho fundamental a la protección de datos de carácter personal, no se ha vulnerado de acuerdo con nuestra jurisprudencia en la que se establece que la cesión de datos entre administraciones públicas sin consentimiento del afectado, cuando se cedan para el ejercicio de competencias distintas o que versen sobre materias distintas de aquellas que motivaron su recogida, únicamente será posible, fuera de los supuestos expresamente previstos por la propia Ley Orgánica de protección de datos, si existe previsión legal expresa para ello [art. 11.2 a) en relación con el 6.1 LOPD] ya que, a tenor de lo dispuesto en el art. 53.1 CE, los límites al derecho a consentir la cesión de los datos a fines distintos para los que fueron recabados están sometidos a reserva de ley». En este caso, existe una previsión legal en el art. 94.3 LGT, que establece que «los juzgados y tribunales debe-

rán facilitar a la administración tributaria, de oficio o a requerimiento de la misma, cuantos datos con trascendencia tributaria se desprendan de las actuaciones judiciales de las que conozcan, respetando, en su caso, el secreto de las diligencias sumariales». Todo ello, sin perjuicio de las obligaciones de información previstas en el art. 93 de la misma norma, y con las salvaguardas a que se refiere el art. 95, sobre el carácter reservado de los datos con trascendencia tributaria. En consecuencia, la obtención de los datos contables, obtenidos en el marco de un procedimiento penal, y su posterior traslado a la administración tributaria, no es susceptible de afectar al art. 18.4 CE por lo que debe descartarse que sea una prueba ilícita en el sentido del art. 11.1 LOPJ.

b) Las garantías procedimentales del art. 24.2 CE son aplicables a un procedimiento sancionador administrativo. Por ello, en el ámbito de un procedimiento administrativo, en materia tributaria son admisibles todas las pruebas que, en general, sean incorporadas de acuerdo con las normas que sobre medios y valoración de la prueba se contienen en el Código Civil y en la Ley 1/2000 LEC, a los que se remite expresamente el art. 106.1 LGT.

En el presente recurso, una vez resuelto que la prueba controvertida fue incorporada sin vulneración del art. 18.4 CE, es relevante determinar si, en el procedimiento concreto y desde la perspectiva del art. 24.2 CE, la demandante tuvo la oportunidad de formular alegaciones frente a la prueba trasladada.

STC 42/2020. *Vulneración del derecho a la igualdad y a la tutela. Resoluciones administrativas y judiciales que no ponderan suficientemente las circunstancias fácticas de la relación de dependencia que sirve de fundamento a la posibilidad de reagrupación familiar.*

FJ 4 b). Ciertamente, en el ámbito de las resoluciones administrativas, hemos expresado (STC 159/2002) que dado que no estamos ante una resolución sancionadora, el motivo de amparo de la falta de motivación carece de fundamento. No obstante, también hemos puesto de manifiesto, en relación con la medida de expulsión del territorio nacional, contemplada en el art. 57.2 de la Ley 4/2000, que aunque esa medida pudiera no tener carácter sancionador, cabe la posible lesión del art. 24 CE si la revisión judicial del acto administrativo en cuestión no contiene la debida motivación de las circunstancias personales del recurrente, cuando están en juego asociados a derechos fundamentales, como los contemplados en los artículos 18.1 y 24.1 CE, una pluralidad de intereses constitucionales, como el de protección social, económica y jurídica de la familia (art. 39.1 CE) en relación con el mandato del art. 10.2 CE, así como el art. 3.1 de la Convención

de Naciones Unidas de 20 de noviembre de 1989, sobre los derechos del niño, al que conduce la previsión del art. 39.4 CE, el órgano judicial debió ponderar las circunstancias de cada supuesto y tener en cuenta la gravedad de los hechos, sin que pudiera ampararse, como hizo, en la imposibilidad legal de realizar tal ponderación.

En la STC 14/2017 este Tribunal ha recordado el deber de motivación en el ámbito administrativo con relevancia constitucional, no solo se produce en el supuesto de las sanciones administrativas, y que frente a la regla general, conforme a la cual el deber de motivación de los actos administrativos es un mandato derivado de normas que se mueven en el ámbito de lo que venimos denominando legalidad ordinaria, en determinados supuestos excepcionales tal deber alcanza una dimensión constitucional que lo hace fiscalizable a través del recurso de amparo constitucional. También se ha reiterado en dichas resoluciones que esto ocurre, precisamente, cuando los actos administrativos limitan o restringen el ejercicio de derechos fundamentales, pues, en tal caso, la actuación de la administración es tan grave que necesita encontrar una especial *causalización* y el hecho o el conjunto de hechos que la justifican deben explicarse, con el fin de que los destinatarios conozcan las razones por las cuales su derecho se sacrificó y los intereses a que se sacrificó.

Específicamente, se ha destacado que la expulsión de un extranjero con residencia de larga duración supone una clara limitación a derechos fundamentales del actor que, como consecuencia de acordarse su expulsión del territorio nacional, se ha visto privado de autorización de residencia, lo que implica la alteración de su propia condición de ciudadano y de la posibilidad de ejercicio de los derechos y libertades inherentes a la misma, aparte de las consecuencias que la medida tiene en su vida familiar.

Por otro lado, recientemente se ha dictado, en el asunto C-836/18, la STJUE de 27 de febrero de 2020. En ella se resuelve la decisión prejudicial planteada sobre la posible vulneración del artículo 20 del TFUE, debido a la exigencia de que el ciudadano español deba cumplir los requisitos del art. 7.1 del RD 240/2007, como condición necesaria para el reconocimiento del derecho de residencia de su cónyuge extracomunitario, sin examinar la existencia de una relación de dependencia entre ellos de tal naturaleza que determinara que, en caso de denegarse el derecho de residencia del ciudadano de un tercer país, el ciudadano de la Unión no pudiera separarse del miembro de la familia que depende de él y hubiera de abandonar el territorio de la Unión.

El TJUE considera que no existe relación de dependencia que pueda justificar la concesión de un derecho de residencia derivado, al

amparo de ese artículo (20 TFUE) por el mero hecho de que un nacional de un Estado miembro, mayor de edad y que nunca ha ejercido su libertad de circulación, y su cónyuge mayor de edad que sea nacional de un tercer país, estén obligados a vivir juntos en virtud de las obligaciones que dimanen del matrimonio, según el derecho del Estado miembro de que es nacional el ciudadano de la Unión.

Pero lo anterior no excluye, por otro lado, la obligación de ponderar las circunstancias concurrentes que puedan influir en la configuración de esa relación de dependencia a que se refiere el TFUE (apartado 53): Cuando un nacional de un tercer país presenta ante la autoridad nacional competente una solicitud de residencia con fines de reagrupación familiar con un ciudadano de la Unión, nacional del Estado miembro de que se trate, dicha autoridad no puede denegar de manera automática esa solicitud por la única razón de que el ciudadano de la Unión no disponga de recursos suficientes. Por el contrario, le corresponde valorar, basándose en los datos de que el nacional del tercer país y el ciudadano de la Unión deben poder facilitarle libremente y procediendo, en su caso, a las investigaciones necesarias, si existe entre esas dos personas una relación de dependencia, de modo que, en principio, deba concederse a dicho nacional de un tercer país un derecho de residencia, al amparo del art. 20 TFUE.

De esta forma, la citada sentencia del STJUE también impone la obligación de ponderar las circunstancias fácticas que determinan la relación de dependencia que sirve de fundamento a la posibilidad de reagrupación familiar.

STC 8/2020. Vulneración de los derechos a la igualdad y a la presunción de inocencia (STC 125/2019), denegación de indemnización resultante de la aplicación de un precepto legal anulado. (SSTC 44/2020, 45/2020, 63/2020, 137/2020, 153/2020, 154/2020, 166/2020, 177/2020).

FJ 3. (remisión a las SSTC 85/2019 y 125/2019). El objeto del presente proceso constitucional como los planteamientos introducidos por las partes en el debate son sustancialmente coincidentes con los abordados por el Pleno del Tribunal Constitucional en la reciente STC 125/2019, a cuyos fundamentos jurídicos debemos remitirnos. En concreto, en su fundamento jurídico 4 se determinaron los efectos sobre el recurso de amparo de la declaración de inconstitucionalidad de los incisos «por inexistencia del hecho imputado» y «por esta misma causa» del art. 294.1 LOPJ por la STC 85/2019 para concluir que procede otorgar el amparo en tanto que las resoluciones ahora impugnadas de aplicación de dicha normativa –a la que atendieron los órganos administrativos y judiciales por estar entonces vigente– mate-

realizan la misma vulneración del derecho a la igualdad y del derecho a la presunción de inocencia (arts. 14 y 24.2 CE) que apreciamos a la norma en la que tienen su fuente.

STC 71/2020. *Otorga amparo por discriminación por razón de sexo: discriminación refleja.*

FJ 3 a). El Tribunal ha declarado, en relación con la cláusula de no discriminación por razón de sexo del art. 14 CE que, a diferencia del principio genérico de igualdad, que no postula ni como fin ni como medio la paridad y solo exige la razonabilidad de la diferencia normativa de trato, las prohibiciones de discriminación, contenidas en el art. 14 CE implican un juicio de irrazonabilidad de la diferenciación establecida *ex constitutione*, que imponen como fin y generalmente como medio la parificación, de manera que solo pueden ser utilizadas excepcionalmente por el legislador como criterio de diferenciación jurídica, lo que implica la necesidad de usar en el juicio de legitimidad constitucional un canon mucho más estricto, así como un mayor rigor respecto de las exigencias materiales de proporcionalidad.

En definitiva, la prohibición constitucional específica de los actos discriminatorios por razón de sexo determina que se habrá producido la lesión directa del art. 14 CE cuando se acredite que el factor prohibido representó el fundamento de una minusvaloración o de un perjuicio laboral, no teniendo valor legitimador, en esos casos la concurrencia de otros motivos que hubieran podido justificar la medida, al margen del resultado discriminatorio.

Estas circunstancias especiales no obstan para concluir que se ha vulnerado el art. 14 CE por incurrir la Administración en una discriminación directa por razón de sexo. La particularidad de este caso reside en que lo determinante en las decisiones de la Administración por las que se denegó la licencia a la recurrente es una interpretación del art. 47.1 c) del acuerdo regulador de las condiciones de trabajo que se funda en un criterio directamente discriminatorio por razón de sexo en relación con los supuestos de hospitalización que dan derecho a dicha licencia (al excluir la hospitalización por alumbramiento y, en definitiva, por causa de maternidad, un valor protegido conforme a nuestra jurisprudencia). Como ya se ha advertido, tal discriminación proyecta también consecuencias negativas o perjudiciales, además, sobre las empleadas o empleados del Servicio Vasco de Salud que solicitan la licencia por asistir a su pariente hospitalizada. Se les deniega así, por un motivo discriminatorio, prohibido por el art. 14 CE, la posibilidad de acogerse a dicha licencia para prestarles su ayuda, menoscabando a su vez sus derechos. En definitiva, dichos familiares sufren las consecuencias de una discriminación por razón

de sexo prohibida por el art. 14 CE, de manera refleja, por su vinculación familiar con quien que está hospitalizada por parto.

STC 150/2020. FJ 3. *Principio de legalidad.*

FJ 3 En nuestro ordenamiento jurídico administrativo, la administración pública tiene atribuida la potestad sancionadora y es perfectamente concorde con el art. 25.1 CE que disponga de un margen de apreciación en su aplicación, que puede ser posteriormente supervisado por la jurisdicción contencioso-administrativa. Pero, por el contrario, la concreción de si una determinada conducta, correctamente tipificada como infracción, constituye una infracción grave, menos grave o leve debe estar previamente predeterminada en la norma, no respetando el principio de taxatividad una norma que traslade la calificación de las infracciones a un momento aplicativo posterior y externo a la previsión legal.

Esta es una exigencia que deriva del derecho a la legalidad que incorpora el art. 25. 1 CE y que se ha extendido al ordenamiento sancionador administrativo. El derecho a la legalidad sancionadora, conforme a la doctrina consolidada de este Tribunal comprende una doble garantía. La primera, de orden material y alcance absoluto, tanto por lo que se refiere al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual y se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. La segunda, de carácter formal, se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de estas sanciones, por cuanto, como este Tribunal ha señalado reiteradamente, el término «legislación vigente» contenido en dicho art. 25.1 es expresivo de una reserva de ley en materia sancionadora. En relación con la vertiente material de este derecho, hemos puesto de relieve que la necesidad de que la ley predetermine suficientemente las infracciones y sanciones, así como la correspondencia entre unas y otras, no implica un automatismo tal que suponga la exclusión de todo poder de apreciación por parte de los órganos administrativos a la hora de imponer una sanción concreta, pero en modo alguno cabe encomendar por entero tal correspondencia a la discrecionalidad judicial o administrativa, ya que ello equivaldría a una simple habilitación en blanco a la administración por norma legal vacía de contenido material propio.

Consecuentemente, el artículo 25.1 CE limita, no ya el ejercicio administrativo de la discrecionalidad, sino su atribución misma por parte del legislador.

STC 191/2020. *Vulneración del derecho a la igualdad y a la creación de centros docentes.*

FJ 4. Derecho a la igualdad (art. 14 CE) en relación con el derecho a la educación (art. 27 CE).

A) Este Tribunal tiene declarado –desde la STC 22/1981– que el principio de igualdad no exige en todos los casos un tratamiento legal igual, con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica, de manera que no toda desigualdad de trato normativo, respecto a la regulación de una determinada materia supone, una infracción del artículo 14 CE, sino tan solo las que introduzcan una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que exista una justificación objetiva y razonable para ello. Sería bien, además necesario, para que fuera constitucionalmente lícita la diferencia de trato, que las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción sean proporcionadas a la finalidad perseguida; de suerte que se eviten resultados excesivamente gravosos o desmedidos. Se habrá pues de examinar si las situaciones que se traen a comparación pueden considerarse iguales y, en caso de que así sea, si la exclusión de las universidades privadas del régimen de becas y ayudas previsto en la orden objeto del presente recurso de amparo tiene una justificación objetiva, razonable y proporcionada.

B) a) El derecho de todos a la educación recogido sintéticamente en el apartado 1 del artículo 27 CE y desarrollado en los apartados siguientes, tiene una doble dimensión o contenido de derecho de libertad y prestacional. El primer contenido se identifica con la libertad de enseñanza y entre las vías por las que se concreta se encuentra el derecho a crear instituciones educativas, previsto específicamente en el artículo 27.6 CE, a cuyo tenor «se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales». Este derecho fundamental no distingue en función del nivel educativo y, por tanto, ampara también, la creación de universidades tanto públicas como privadas. El derecho fundamental del artículo 27.6 CE no se agota en el momento inicial del establecimiento del centro educativo, sino que se prolonga en el ejercicio de las facultades de dirección del mismo y se traduce en la potestad de dirección del titular. Y, desde una perspectiva negativa, exige la ausencia de limitaciones absolutas o insalvables, o que lo despojen de la necesaria protección.

b) El derecho de todos a la educación, incorpora junto a su contenido primario de derecho de libertad, una dimensión prestacional, en cuya virtud los poderes públicos habrán de procurar la efectividad

de tal derecho y, al servicio de tal acción prestacional de los poderes públicos, se hallan los instrumentos de planificación y promoción mencionados en el núm. 5 del mismo precepto, así como su mandato, en su apartado 9, de las correspondientes ayudas públicas a los centros docentes que reúnan los requisitos que la Ley establezca. El contenido constitucionalmente garantizado de ese derecho, en su dimensión prestacional, no se limita a la enseñanza básica, sino que se extiende también a los niveles superiores.

En la configuración de dicho sistema, el legislador se encuentra ante la necesidad de conjugar no solo diversos valores y mandatos constitucionales entre sí, sino también tales mandatos con la insoslayable limitación de los recursos disponibles.

En relación con las ayudas a los centros docentes, sobre los poderes públicos pesa el deber positivo de garantizar la efectividad del derecho fundamental a la educación, es decir, el pluralismo educativo, sin que en ningún caso pueda afectarse el contenido esencial del derecho del titular a la dirección de su centro docente. Además, el legislador no es enteramente libre para habilitar de cualquier modo este necesario marco normativo. No podrá contrariar los derechos y libertades educativas presentes en el mismo artículo, deberá configurar el régimen de ayudas en el respeto al principio de igualdad y habrá de atenerse a las pautas constitucionales orientadoras del gasto público.

ATC 40/2020. *Derecho de manifestación.*

a) No cabe una prohibición tácita de la celebración de una reunión o una manifestación. Para que los poderes públicos puedan incidir en el derecho de reunión constitucionalmente garantizado, ya sea restringiéndolo, modificando las circunstancias de su ejercicio, o prohibiéndolo incluso, es preciso que existan razones fundadas, lo que implica una exigencia de motivación de la resolución correspondiente en la que se aporten las razones que han llevado a la autoridad gubernativa a concluir que el ejercicio del derecho fundamental de reunión, tal y como se hubo proyectado por su promotor o sus promotores, producirá una alteración del orden público proscrita en el art. 21.2 CE, o bien la desproporcionada perturbación de otros bienes o derechos protegidos por nuestra Constitución.

b) A diferencia de los estados de excepción y de sitio, la declaración del estado de alarma no permite la suspensión de ningún derecho fundamental (art. 55.1 CE *contrario sensu*), aunque sí la adopción de medidas que pueden suponer limitaciones o restricciones a su ejercicio. En este sentido, se prevé, entre otras, como medidas que pueden ser adoptadas, la limitación de la circulación o permanencia de perso-

nas o vehículos en lugares determinados o condicionarlas al cumplimiento de ciertos requisitos, la práctica de requisas temporales de todo tipo de bienes y la imposición de prestaciones personales obligatorias, la intervención y la ocupación transitoria de industrias, fábricas, talleres, explotaciones o locales de cualquier clase, con excepción de domicilios privados; la limitación o el racionamiento del uso de servicios o del consumo de artículos de primera necesidad; la adopción de las órdenes necesarias para asegurar el abastecimiento de los mercados y el funcionamiento de los servicios de los centros de producción afectados por una paralización de los servicios esenciales para la comunidad, cuando no se garanticen los servicios mínimos; y, en fin, la intervención de empresas o servicios, así como la movilización de su personal, con el fin de asegurar su funcionamiento, siéndole aplicable al personal movilizado la normativa vigente sobre movilización.

La discusión sobre si el decreto de declaración del estado de alarma supone o no, de facto, y, por derivación, la limitación de la libertad deambulatoria del art. 19 CE, una limitación excesiva o incluso una suspensión del derecho de manifestación no puede ser abordada en este recurso de amparo, sino de la interpretación de tal mecanismo de excepcionalidad por parte de la Administración y después por parte del propio Tribunal que refrenda tal prohibición.

i) El derecho de manifestación no es, como no lo es ninguno, un derecho ilimitado. El propio art. 21.1 CE asume en su apartado segundo la existencia de límites al ejercicio del derecho, cuando las reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones, que exigen de comunicación previa a la autoridad puedan suponer una alteración del orden público, con peligro para personas o bienes, existiendo razones fundadas para entenderlo así. Esta previsión es desarrollada por una constante jurisprudencia constitucional, que subraya que sus límites han de ser necesarios para conseguir el fin perseguido, debiendo atender a la proporcionalidad entre el sacrificio del derecho y la situación en la que se halla aquél a quien se impone y, en todo caso, respetar su contenido esencial.

ii) En este supuesto la limitación tiene una finalidad que no solo ha de reputarse como legítima, sino que además tiene cobertura constitucional bastante en los arts. 15 CE, garantía de la integridad física de las personas y 43 CE protección de la salud, ambos tan intensamente conectados que es difícil imaginarlos por separado, máxime en las actuales circunstancias. Es aquí donde la finalidad de la medida restrictiva del ejercicio del derecho confluye con la justificación del

Estado de alarma. En el estado actual de la investigación científica, no es posible tener ninguna certeza sobre las formas de contagio, ni sobre el impacto real de la propagación del virus, ni sus consecuencias. Ante esta incertidumbre las medidas de distanciamiento social, confinamiento domiciliario y limitación extrema de contactos y actividades grupales, son las únicas que se han averiguado eficaces para limitar los efectos de una pandemia de dimensiones desconocidas hasta la fecha, imprevisible cuando el legislador articuló la declaración de los estados excepcionales en el año 1981.

Parece obvio que la prohibición de celebrar manifestaciones, guarda una relación lógica y de necesidad evidente con la finalidad perseguida de evitar la propagación de una enfermedad.

iii) Por último, un juicio estricto sobre la proporcionalidad de la medida de prohibición, nos lleva a concluir que no existen indicios notables de la concurrencia de la lesión denunciada.

ATC 72/2020. Igualdad y secesión normativa.

FJ 3. Como tiene declarado este Tribunal desde la STC 22/1981, recogiendo doctrina del TEDH, en relación con el art. 14 CE, el principio de igualdad no implica en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica, de manera que no toda desigualdad de trato normativo respecto a la regulación de una determinada materia, supone una infracción del mandato contenido en el art. 14 CE, sino tan solo las que introduzcan una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que se ofrezca y posea una justificación objetiva y razonable para ello, pues, como regla general, el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas y, en consecuencia, veda la utilización de elementos de diferenciación que quepa calificar de arbitrarios o carentes de una justificación razonable. Lo que prohíbe el principio de igualdad son, en suma, las desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y razonables, según criterios o juicios de valor generalmente aceptados, también es necesario, para que sea constitucionalmente lícita la diferencia de trato, que las consecuencias jurídicas que se deriven de tal distinción sean proporcionadas a la finalidad perseguida, de suerte que se eviten resultados excesivamente gravosos o desmedidos.

A la vista del término de comparación que propone el auto de planteamiento previo resulta preciso recordar, en primer lugar, que, en principio, no son términos homogéneos de comparación a efectos de lo dispuesto en el art. 14 CE, regímenes de la Seguridad Social distintos.

Asimismo, se hace necesario señalar, que fue el Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo, el que vino a encuadrar a todos aquellos empleados públicos del Estado que ingresaron en la función pública a partir del 1 de enero de 2011, en el régimen general de la Seguridad Social. Los funcionarios que habían ingresado antes del 1 de enero de 2011, permanecieron, sin embargo, en el régimen de clases pasivas del Estado. Se trata, por tanto, de un cambio en el régimen de protección, que se establece mediante una cesura temporal.

Cabe subrayar, en tercer lugar, que el Tribunal Constitucional ha recordado que la identidad en el nivel de protección de todos los ciudadanos puede ser un objetivo deseable desde el punto de vista social, pero cuando las prestaciones derivan de distintos sistemas o regímenes, cada uno con su propia normativa, no constituye un imperativo constitucional.

ATC 126/2020. *Concejales no adscritos.*

FJ 5 a). Al respecto, hay que recordar que las restricciones o limitaciones impuestas a los concejales no adscritos responden a un fin legítimo. Este tribunal viene admitiendo de un modo reiterado que poner freno al transfuguismo político es una finalidad constitucionalmente legítima y puede justificar que el legislador imponga ciertas limitaciones en el estatus del representante político que se coloca en tal situación. Lo único que resultaría inconstitucional, según esa misma doctrina constitucional (STC 151/2017), es que algunas de estas medidas legales limitativas entrasen en conflicto con la naturaleza constitucional del cargo representativo, que implica, entre otros rasgos, el no sometimiento del mandato a ningún vínculo jurídico externo y la igualdad en el ejercicio del núcleo de la función representativa (STC 159/2019).

Por tanto, manteniendo el cargo de concejal, la mera atribución de la condición de concejal no adscrito no resulta lesiva del art. 23.2 CE, pues tal condición sería, en principio, plenamente constitucional si el régimen jurídico que se apareja a ella solo conllevase diferencias de trato que se justifiquen de un modo proporcionado, en algún fin constitucionalmente legítimo o que se relacionen con aspectos no nucleares de la función representativa.

STC 65/2020. *Lex repetita.*

FJ 8 D) a) a) La doctrina constitucional de la *lex repetita* distingue dos supuestos de reiteración autonómica de normas estatales en función de la exclusividad o no de la competencia estatal sobre la materia de la norma transcrita, con diferentes consecuencias jurídicas.

En el primer supuesto, en el que la reproducción se concreta en normas relativas a materias en las que la comunidad autónoma carece de competencias, la falta de habilitación autonómica debe conducirnos, como regla general, a declarar la inconstitucionalidad de la norma que transcribe la norma estatal, salvo supuestos excepcionales.

Un precepto autonómico será inconstitucional por invasión competencial siempre que regule cuestiones que le están vedadas, con independencia de la compatibilidad o incompatibilidad entre la regulación autonómica controvertida y la dictada por el Estado, dado que, en virtud de la doctrina sobre la *lex repetita* al legislador autonómico le está vedado parafrasear, completar, alterar, desarrollar, o de cualquiera otra manera directa o indirecta incidir en la regulación de materias que no forman parte de su acervo competencial. Ahora bien, la proscripción de la reproducción de normas procesales por el legislador autonómico no debemos extenderla a aquellos supuestos en que la reiteración simplemente consista en incorporar a la normativa autonómica, ejercida esta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento procesal general, con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el parlamento autonómico. En consecuencia, si la comunidad autónoma establece especialidades procesales necesarias para su derecho sustantivo propio, ejerciendo su competencia estatutaria en materia procesal en coherencia con la competencia exclusiva estatal sobre legislación procesal, podrá repetir de forma legítima normas generales procesales para dar sentido a la ley autonómica que las incluye. Esta excepción puede igualmente trasladarse a la reiteración de normas estatales de procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE) que persiguen dotar de sentido a las normas autonómicas de procedimientos administrativos *ratione materiae*, así como a la reproducción de normas tributarias sustantivas o procedimentales, de hacienda general (art. 149.1.14 CE).

El segundo supuesto de *lex repetita* que distingue la doctrina constitucional se produce cuando la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado, como la comunidad autónoma, generalmente preceptos básicos reproducidos por normas autonómicas. La consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad, sino que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto. La reiteración, para ser admisible desde el punto de vista constitucional, deberá dar satisfacción a dos condiciones: (i) que la reproducción de las bases estatales tenga como finalidad hacer más comprensible el desarrollo normativo, que realiza la Comunidad Autónoma en ejerci-

cio de sus competencias propias y (ii) que la reproducción de la normativa básica sea fiel y no incurra en alteraciones más o menos subrepticias de la misma.

STC 81/2020. *Inconstitucionalidad mediata* (STC 16/2020, 96/2020, 100/2020).

FJ 4. En relación con la inconstitucionalidad mediata o indirecta, este Tribunal ha venido elaborando una consolidada doctrina, conforme a la cual para que dicha infracción constitucional exista será necesaria la concurrencia de dos circunstancias: que la norma estatal supuestamente infringida por la ley autonómica sea, en el doble sentido material y formal, una norma básica y, por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado; así como, en segundo lugar, que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa.

Por otra parte, corresponde al recurrente la carga de justificar tanto el carácter básico de la norma estatal con la que se pone en contraste la norma autonómica impugnada, como la efectiva e insalvable contradicción de esta con la norma básica. A tal efecto procede recordar que la presunción de constitucionalidad de las normas con rango de ley no puede desvirtuarse sin una argumentación suficiente del recurrente, no siendo admisibles las impugnaciones globales carentes de un razonamiento que las sustente.

En consecuencia, no basta con postular la inconstitucionalidad de una norma legal, mediante la mera invocación de una serie de preceptos del bloque de la constitucionalidad, sino que es preciso que la demanda contenga la argumentación específica que fundamente la presunta infracción constitucional. El incumplimiento de esta carga argumentativa por el recurrente exime al Tribunal Constitucional de examinar la concreta impugnación.

STC 148/2020 (STC 149/2020).

FJ 5. *Leyes singulares*. (STC 134/2019) Conforme a la doctrina de este Tribunal, las leyes singulares no son, por este mero hecho, inconstitucionales, si bien al no constituir un ejercicio normal de la potestad legislativa, están sujetas a una serie de límites contenidos en la propia Constitución. Por ello, cuando la ley o disposición de rango legal objeto del proceso es calificada como ley singular por alguna de las partes, antes que nada, debe examinarse su naturaleza, pues una vez determinada esta, estaremos en condiciones de pronunciarnos sobre las vulneraciones que se le reprochan.

En dicho análisis, debemos atender a los tipos de leyes singulares identificados por nuestra doctrina. La STC 203/2013 señala: i) un pri-

mer tipo de ley singular es la ley autoaplicativa, ley que contiene una actividad típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto; ii) en segundo lugar, una ley también puede calificarse de ley singular en atención a los destinatarios a los que va dirigida; y iii) finalmente, pertenecen asimismo a este género, aquellas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante este supuesto de hecho, aislado en la ley singular y no comunicable a ningún otro.

Para que una ley pueda ser calificada como ley singular, por ser autoaplicativa, no es suficiente con que esta norma pueda aplicarse directamente, sin precisar desarrollo reglamentario ni actos intermedios de aplicación; es preciso, además, que a través de la ley se realice una actividad materialmente administrativa o típicamente ejecutiva, de aplicación de la norma al caso concreto. Circunstancias que no se cumplen en este supuesto. Las determinaciones establecidas en la ley cuestionada tienen naturaleza normativa, pues regulan con carácter general y abstracto la actividad cinegética en Castilla y León, sin que su eficacia se agote con la aplicación a un caso concreto.

Tampoco puede calificarse como ley de destinatario único o de estructura singular en atención a los destinatarios a los que va dirigida, pues sus previsiones van dirigidas a una pluralidad indeterminada de sujetos que incluyen tanto a los que pretendan llevar a cabo la actividad regulada, como a las administraciones competentes que han de desarrollar las actuaciones y adoptar las resoluciones necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de lo señalado en los preceptos controvertidos.

Cabe descartar asimismo que nos encontremos ante una ley singular dictada en relación a un supuesto de hecho concreto y singular, que agote su contenido en la adopción de la medida establecida por el legislador. Estamos, por el contrario, ante una norma que nace con vocación de permanencia, que se proyecta hacia el futuro y que es susceptible de una pluralidad de aplicaciones.

Finalmente, tampoco se produce una infracción de los arts. 9.3 y 24.1 CE por el hecho de que la ley autonómica se apruebe en un tiempo, coincidente con determinadas resoluciones judiciales, en concreto, con el auto de 21 de febrero de 2019, que acordó la suspensión cautelar del Decreto 10/2018. El hecho de que la aprobación de la ley conlleve que el incidente cautelar pueda perder objeto, no convierte a esa norma en ley singular, pues este efecto no agota el contenido de la norma cuestionada, la cual tiene efectos generales y abstractos, en relación con la regulación de la caza en la citada comu-

nidad autónoma. En nuestro ordenamiento no existe la reserva reglamentaria, por lo que la ley puede regular cualquier materia, y esta posibilidad no puede verse restringida porque el reglamento, que regulaba dicha materia se encuentre impugnado en vía judicial, pues como ya ha establecido este Tribunal, del principio de exclusividad de jueces y magistrados en el ejercicio de la potestad jurisdiccional no puede inferirse la existencia de una correlativa prohibición impuesta al legislador, por la que se condicione su libertad de configuración para elegir el nivel de densidad normativa con que pretende regular una determinada materia.

STC 14/2020. *Límites del decreto-ley.*

FJ 2. De acuerdo con la consolidada jurisprudencia de este Tribunal, iniciada en la STC 29/1982, el control del presupuesto habilitante del art. 86.1 CE exige, primero, que el Gobierno haga una definición explícita y razonada de la situación concurrente y segundo, que exista además una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas que en el decreto-ley se adopten.

El concepto de extraordinaria y urgente necesidad que emplea el art. 86.1 CE no constituye 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. Y por eso hemos dicho que sin perjuicio del peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad haya de concederse al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección del Estado, es función propia de este Tribunal el aseguramiento de estos límites, la garantía de que en el ejercicio de esta facultad, como cualquier otra, los poderes públicos se mueven dentro del marco trazado por la Constitución, de forma que este Tribunal puede, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como de extraordinaria y urgente necesidad y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad por inexistencia del presupuesto habilitante, por invasión de las facultades reservadas a las Cortes Generales por la Constitución.

El control de este Tribunal es un control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno, pero ello no significa que no pueda cuestionarse, ante este Tribunal la veracidad de los datos o afirmaciones efectuadas por el Gobierno para justificar la existencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad.

Con la doctrina del control externo se trata simplemente de deslindar el control político o de oportunidad que este Tribunal tiene vedado del control estrictamente jurídico que debe verificar (art. 27 LOTC).

5. El Gobierno no ha justificado la necesidad de acudir a un real decreto-ley para la adopción de unas medidas para cuya puesta en práctica, en principio, no se aprecia la exigencia de contar con la habilitación de una norma con rango de ley. Ciertamente, no existen en la Constitución de 1978 reservas de reglamento, lo que implica que a la ley no le está vedada la regulación de materias atribuidas anteriormente al poder reglamentario. Ello nos ha llevado a reconocer la aptitud del decreto-ley para abordar una regulación que podría haberse incluido en una norma reglamentaria, siempre que la exigencia de sistematicidad en la regulación de la materia haga aconsejable su regulación conjunta a través del decreto-ley, pues lo que este Tribunal ha declarado inconstitucional, por contrario al art. 86.1, son las remisiones reglamentarias exclusivamente deslegalizadoras carentes de cualquier tipo de plazo y no las habilitaciones reglamentarias relacionadas con cambios organizativos o necesarias, dada la imposibilidad técnica de proceder a una aplicación inmediata de los preceptos del decreto-ley. Profundizando en esta doctrina, debemos concluir que la utilización del decreto-ley solamente será constitucionalmente legítima si la norma reglamentaria no permite dar la respuesta urgente que requiere la situación que según el Gobierno es preciso resolver.

6. De acuerdo con nuestra doctrina, el decreto-ley no tiene vedada cualquier modificación que afecte a normas tributarias, sino solamente aquellas que, por su entidad cualitativa o cuantitativa, alteren sensiblemente la posición del obligado a contribuir según su capacidad económica en el conjunto del sistema tributario, para lo cual es preciso tener en cuenta, en cada caso, 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 (STC 73/2017).

En las sentencias dictadas hasta la fecha, este Tribunal ha considerado vedadas las modificaciones sustanciales del IRPF, por tratarse de uno de los pilares estructurales de nuestro sistema tributario, ha extendido esta doctrina, al impuesto de sociedades, y al impuesto sobre la renta de no residentes, como apéndice o complemento de los anteriores. En cambio, hemos declarado que no conculca los límites del art. 86.1 CE la modificación por real decreto-ley del tipo de gravamen

de impuestos especiales sobre el consumo, pues lejos de configurarse como un tributo global, grava una específica manifestación de capacidad económica. De la misma manera, hemos considerado que tampoco vulnera los límites del art. 86.1 CE la reducción de la base imponible de determinadas adquisiciones gravadas por el impuesto de sucesiones y donaciones.

STC 78/2020. *Reserva legal de las prestaciones patrimoniales de carácter público*. FJ 3. Cuando la Constitución autoriza el establecimiento de prestaciones patrimoniales de carácter público dispone que tenga lugar «con arreglo a la ley» (art. 31.3 CE), de modo 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. Ahora bien, de la misma manera que la Constitución ha sometido al imperio de la ley, con carácter general, el establecimiento de prestaciones patrimoniales de carácter público, cuando tienen naturaleza tributaria, ha condicionado los instrumentos normativos a través de los cuales se puede cumplir con aquella reserva, pues no solo limita el uso del decreto-ley a aquellos supuestos en los que no se afecte a los deberes de los ciudadanos regulados en el título I (art. 86.1 CE) y, concretamente, al deber de contribuir de todos al sostenimiento de los gastos públicos (art. 31.1 CE), sino que impide la utilización de la Ley de presupuestos como instrumento a través del cual «crear tributos» (art. 134.7 CE) y excluye la materia tributaria de la iniciativa popular (art. 87.3 CE).

Del hecho de que el establecimiento de prestaciones patrimoniales de carácter público esté sujeto al principio de reserva de ley (art. 31.3 CE) no se deriva necesariamente que la citada materia se encuentre excluida del ámbito de regulación del decreto-ley, que podrá penetrar en la misma, siempre que se den los requisitos constitucionales del presupuesto habilitante y no afecte en el sentido constitucional del término, a las materias excluidas. Ningún óbice existe desde el punto de vista constitucional, para que mediante un decreto-ley se puedan establecer, modificar o derogar prestaciones patrimoniales de carácter público, siempre que concurra una situación de extraordinaria urgencia que justifique el uso de este instrumento normativo y que, mediante él, no se afecte al deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos.

Para interpretar el límite material del art. 86.1 CE y, por tanto, determinar si ha existido afectación del deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos del art. 31.1 CE, el Tribunal ha declarado que el decreto-ley no podrá alterar ni el régimen general ni aquellos elementos esenciales de los tributos que inciden en la determinación de la carga tributaria, afectando así al deber de los ciudada-

nos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con su riqueza mediante un sistema tributario justo. Así, vulneraría el art. 86.1 CE cualquier intervención o innovación normativa que, por su entidad cualitativa o cuantitativa, altere sensiblemente la posición del obligado a contribuir, según su capacidad económica, en el conjunto del sistema tributario.

4. Para comprobar si la medida prevista en la disposición adicional decimocuarta de la Ley del impuesto sobre sociedades, introducida por el artículo único del Real Decreto-ley 2/2016, afecta, en el sentido constitucional del término, al deber de todos de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, es preciso analizar tres extremos:

a) El tributo en el que ha incidido el precepto controvertido, indagando su naturaleza, estructura y la función que cumple dentro del conjunto del sistema tributario. Según la jurisprudencia constitucional, al impuesto sobre sociedades se le puede considerar, junto con el IRPF, como otra de las piezas básicas del sistema tributario y, concretamente, de la imposición directa en España. Sirve también al objetivo de personalizar el reparto de la carga fiscal según los criterios de capacidad económica y de igualdad, coadyuvando al cumplimiento de los principios de justicia tributaria y los objetivos de redistribución de la renta. Por tanto, la alteración sustancial de sus elementos esenciales podría afectar también al modo de reparto de la carga tributaria que debe levantar la generalidad de las personas jurídicas que pongan de manifiesto una capacidad económica gravable.

b) Los elementos del tributo que han resultado alterados por el precepto controvertido. Los pagos fraccionados tienen la naturaleza de prestaciones coactivamente impuestas para la financiación del gasto público y, por tanto, de prestaciones patrimoniales de carácter público, de naturaleza tributaria, concretamente, impositiva. Aunque tienen carácter autónomo respecto de la obligación principal (art. 23.1 LGT), su existencia y justificación depende de la misma capacidad económica susceptible de ser sometida a imposición: la renta del contribuyente (art. 4.1 LIS), obtenida durante un ejercicio económico (arts. 11.1 y 27.1 LIS), gravada sucesivamente en el tiempo y cumulativamente sobre el mismo objeto. Los elementos que se han visto alterados por la medida controvertida son los relativos a la forma de cálculo de la capacidad económica exteriorizada en cada fracción del periodo impositivo, al porcentaje aplicable, así como a la determinación de la cuantía del ingreso.

c) La naturaleza y el alcance de la concreta regulación de que se trata.

Ha supuesto una alteración sustancial de la forma de cálculo del pago a cuenta, pues la magnitud resultante es sustancialmente distinta a la que posteriormente pueda derivar de la cuantificación final del impuesto, al que pretende servir de anticipo.

5. La medida cuestionada ha incidido en un impuesto (sociedades) que, en su integración con el IRPF, constituye uno de los dos pilares estructurales del sistema tributario a través de los cuales se realiza la personalización del reparto de la carga fiscal según los criterios de capacidad económica, igualdad y progresividad. Esto los convierte en figuras impositivas primordiales para conseguir que el sistema tributario atienda tanto a la justicia tributaria, que exige el artículo 31.1 CE, como a los objetivos de redistribución de la renta y de solidaridad, que imponen los artículos 131.1 y 138.1 CE.

La disposición impugnada incide en tres elementos esenciales de la obligación tributaria de realizar pagos fraccionados.

STC 16/2020. *Contención del gasto de personal (STC 25/2020)*.

FJ 4. En la reciente STC 127/2019 sintetizamos nuestra doctrina sobre el alcance del art. 149.1.13 CE, en relación con las medidas de política general tendentes a la limitación del gasto de personal, en los siguientes términos:

Debemos tener en cuenta la doctrina de este Tribunal que encuadra las medidas estatales de contención del gasto de personal en las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica del art. 149.1.13 CE. Esta doctrina encuentra un doble fundamento: i) que las medidas no solo alcanzan a los funcionarios públicos sino también a todo el personal al servicio del sector público; y ii) que su carácter coyuntural y su eficacia limitada en el tiempo impiden integrarlas en la relación de servicio que delimita estructuralmente el régimen del personal al servicio del sector público. Este tipo de medidas de contención de gastos de personal, con la consecuente limitación de la autonomía presupuestaria de las comunidades autónomas, encuentra cobertura competencial también en el principio de coordinación con la hacienda estatal reconocido en el art. 156.1 CE, pues se relaciona con la responsabilidad del Estado de garantizar el equilibrio económico general.

STC 65/2020. *Código tributario de Cataluña*.

FJ 4. a) Una cosa es la hacienda pública, entendida como conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico que constituyen el patrimonio financiero de un ente público territorial y otra distinta la administración de hacienda pública o hacienda pública subjetiva, entendida como conjunto de órganos de la administración (y

entes de derecho público) encargados de su gestión; una función consistente en convertir a través de procedimientos administrativos los derechos de contenido económico (entre ellos, los tributos) en ingresos públicos con los que satisfacer el gasto público.

b) En el presente caso, se trata de una controversia sobre hacienda pública autonómica, entendida en su acepción estricta o sustantiva y, dentro de ella, sobre el alcance de las competencias normativas de la comunidad autónoma sobre los recursos tributarios que forman su hacienda. En este punto, este Tribunal ya afirmó (STC 14/1986) que el hecho de que el art. 149.1.14 CE haya atribuido competencia exclusiva al Estado sobre hacienda general, sin que figure en ningún momento, entre las que pueden atribuirse a las comunidades autónomas, la hacienda regional o cualquier otra locución similar que induzca a subsumir las cuestiones de tal índole en el ámbito propio de las funciones a desarrollar por las comunidades autónomas (art. 148 de la C. E) no es obstáculo a que deba admitirse que su hacienda privativa es materia propia de dichas comunidades. Es más, de una lectura conjunta del art. 156.1 CE, sobre autonomía financiera autonómica, del art. 157.3 CE sobre delimitación de competencias financieras autonómicas mediante ley orgánica y del art. 149.3 CE (al ser una materia no expresamente atribuida al Estado y por tanto asumible estatutariamente por las comunidades autónomas), se depende que la hacienda privativa autonómica es no tanto una competencia que se reconoce a las comunidades autónomas, cuanto una exigencia previa o paralela a la propia organización autonómica. Y así se ha asumido estatutariamente por las comunidades autónomas competencia sobre su propia hacienda autónoma.

Debe precisarse que el art. 157.1 CE no diseña un concreto modelo de hacienda autonómica, ya que se limita a enumerar las distintas clases de rendimientos de que pueden disponer las comunidades autónomas para financiar su gasto público, entre los que se encuentran los derivados de a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado y de b) sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales. Es, pues, la LOFCA la que, con carácter general y sobre los apoyos ofrecidos por la Constitución, la que establece un modelo común para todas las comunidades autónomas de régimen común, en el que se incluyen estos dos recursos tributarios. Esto mismo se dispone con carácter específico, para la hacienda de la Generalitat.

c) Dentro del marco constitucional flexible y abierto que regula el sistema de financiación autonómica (arts. 156 a 158 CE), completado por la LOFCA *ex* art. 157.3 CE y los estatutos de autonomía, se

han ido sucediendo diferentes modelos. A partir del quinquenio 1997-2001 se pasó de un modelo de hacienda autonómica de transferencias, en las que el grueso de sus ingresos, procedían del presupuesto estatal, a través del porcentaje de participación en los ingresos del Estado, a una concepción del sistema presidida por el principio de corresponsabilidad fiscal, potenciando la capacidad del sistema tributario para generar un sistema propio de recursos como fuente principal de los ingresos de Derecho público.

Ahora bien, los sucesivos modelos de hacienda autonómica corresponsable implantados desde 1997, si bien amplían notablemente la financiación de carácter tributario, no lo hacen a través del fomento o la ampliación del margen para la tributación autonómica propia, sino por la vía de la cesión de determinados tributos estatales.

Por ello, en materia de tributos propios, las competencias de las comunidades autónomas han de coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar lícitamente la competencia de las comunidades autónomas, más allá de los límites impuestos en la LOFCA y en el respectivo estatuto de autonomía. Tal es el caso, de la competencia para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE), de la competencia para celebrar tratados internacionales sobre asistencia mutua en materia tributaria o para evitar la doble imposición y el fraude fiscal (art. 149.1.3 CE), de la competencia para regular en todo caso las reglas relativas a la eficacia y aplicación de las normas jurídicas (art. 149.1.8 CE), de la competencia que permite al Estado adoptar unas normas comunes sobre ordenación y aplicación de los tributos en virtud de su competencia sobre hacienda general (art. 149.1.14 CE) y de la competencia legislativa sobre procedimiento administrativo común y sobre legislación básica de régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE). En suma, las comunidades autónomas podrán establecer y exigir tributos, como preceptúa el art. 133.2 CE, de acuerdo con la Constitución y con las leyes que el Estado promulgue en el ejercicio de sus competencias, entre las que se encuentran no solo la LOFCA y los estatutos de autonomía, sino también aquellos preceptos de la LGT que, *ex art.* 149.1.1, 8, 14 y 18 CE, establezcan principios y normas jurídicas generales, sustantivas y de procedimiento, del sistema tributario español, siempre que sean reconducibles efectivamente a los mencionados títulos competenciales estatales.

C) Encuadramiento de las competencias de las comunidades autónomas sobre tributos estatales cedidos.

a) Se trata de tributos de titularidad estatal, fruto de la potestad tributaria originaria del Estado *ex* art. 133.1 CE y de su competencia exclusiva sobre hacienda general (art. 149.1.14 CE). En este sentido es el Estado el que establece en la LOFCA, *ex* art. 157.3 CE, la regulación esencial de la cesión, actualmente recogida en los arts. 10, 11, 19.2 y 20.2, 3 y 5 LOFCA, y en las leyes reguladoras del sistema de financiación se complementa y desarrolla ese marco orgánico general que determina el régimen de cesión de tributos a las comunidades autónomas, regulando las condiciones y el alcance de la misma.

b) Son, pues, tributos establecidos por el Estado y regulados principalmente por él, cuyo producto corresponde total o parcialmente a las comunidades autónomas, por lo que su cesión a las comunidades autónomas no implica la transmisión de la titularidad sobre el mismo o sobre el ejercicio de las competencias inherentes al mismo.

c) De un lado, el régimen de cesión contempla, primero, la atribución total o parcial de los rendimientos de estos tributos a las comunidades autónomas y, segundo, la posibilidad de que estas asuman, por delegación, determinadas competencias ejecutivas de aplicación de tributos, la potestad sancionadora y las funciones de revisión en vía administrativa de los actos de aplicación y sanción dictados por estas administraciones tributarias.

d) De otro lado, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 150.1 CE y 19.2 LOFCA, la cesión de tributos a las comunidades autónomas incluye la delegación de competencias normativas que en cada caso se indiquen al regular la cesión aplicable *ratione temporis*.

e) La LGT se aplica a los tributos cedidos en función del alcance y las condiciones de la cesión, y del efectivo ejercicio por parte de las comunidades autónomas de las competencias normativas en su caso cedidas. Por tanto, será directamente aplicable, tanto la regulación sustantiva como procedimental, en aquellos aspectos de los tributos cedidos que no hayan sido objeto de cesión normativa; así como a aquellos aspectos en los que la comunidad autónoma no haya ejercido en todo o en parte la competencia normativa delegada.

f) Para el ejercicio de las competencias normativas de carácter procedimental de los tributos totalmente cedidos, deberá atenderse a los límites y condiciones de la cesión de las competencias administrativas de gestión y aplicación para evitar interpretaciones que conduzcan a resultados ilógicos o absurdos.

g) Las comunidades autónomas tienen una competencia normativa más amplia en materia de gestión tributaria en los impuestos sobre sucesiones y donaciones y sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y en los tributos sobre el juego, pues el alcance de la delegación de ciertas competencias gestoras es mayor.

D) Puede concluirse que las comunidades autónomas no pueden al amparo de sus competencias normativas en materia tributaria, bien sobre sus tributos propios bien sobre los tributos cedidos por el Estado, establecer normas generales de ordenación y aplicación de tributos que, conforme a lo expuesto, sean de competencia estatal.

STC 81/2020. *Protección de los animales. Comunidad Autónoma de La Rioja.*

FJ 2. No le corresponde a este Tribunal dilucidar si la Ley 6/2018, contradice la regulación establecida por la Unión Europea, en materia de protección animal. Como hemos advertido en reiteradas ocasiones, el Derecho de la Unión Europea no es en sí mismo canon directo de constitucionalidad en los procesos constitucionales, de modo que la eventual infracción de las normas de la Unión Europea por leyes estatales o autonómicas constituye un conflicto de normas que habrá de resolverse en el ámbito de la jurisdicción ordinaria y, en su caso, por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

3. La protección animal conforma una política transversal, que resulta amparada por diversos títulos competenciales, tanto del Estado como de las comunidades autónomas.

En consecuencia, tanto la legislación estatal como la autonómica sobre protección o bienestar animal tienen que ser aprobadas respetando las competencias que el Estado y las comunidades autónomas ostentan sobre esas otras materias, conforme a lo dispuesto en la Constitución y en los correspondientes estatutos de autonomía, que inciden en la materia de protección de los animales.

La creciente preocupación en la sociedad actual por la protección o el bienestar animal se ha trasladado a las políticas públicas, dando lugar a la aparición de diferentes disposiciones normativas, estatales y de las comunidades autónomas. Ahora bien, la protección de los animales no figura como título específico en ninguno de los apartados de los arts. 148 y 149 CE y tampoco se contempla de manera expresa en el estatuto de autonomía de esa comunidad autónoma. Se trata de una materia relativamente novedosa en la que pueden concurrir diversos títulos competenciales, tanto estatales como autonómicos. De este modo, la intervención del Estado en esta materia puede venir amparada en particular por títulos competenciales tales como –aunque no

solo— los previstos en el art. 149.1.13 (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica), el art. 149.1.16 (bases y coordinación general de la sanidad) y 149.1.23 (legislación básica sobre protección del medio ambiente). En el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja, son diversos también los títulos habilitantes de su estatuto de autonomía que podrían invocarse. Se trata en especial de los previstos en el art. 8.1.4 (coordinación de la planificación económica de la comunidad autónoma), 8.1.6 (comercio interior), 8.1.19 (agricultura y ganadería), 8.1.21 (pesca fluvial y lacustre, acuicultura y caza) y 8.1.29 (espectáculos); y en el art. 9.1 (protección medioambiental y de los ecosistemas), 9.3 (defensa de consumidores y usuarios) y 9.5 (sanidad e higiene).

En suma, en la materia de protección o bienestar de los animales nos encontramos ante un ámbito de entrecruzamiento o concurrencia competencial de títulos habilitantes diferentes, estatales y autonómicos, debiendo recordarse que la atribución estatutaria de una determinada competencia con carácter exclusivo a la comunidad autónoma no puede afectar a las competencias reservadas por la Constitución al Estado (art. 149.1 CE). Estas se proyectarán cuando corresponda, sin necesidad de que el estatuto de autonomía incorpore cláusulas de salvaguardia de las competencias estatales.

11. Ciertamente, nuestra Constitución ha elevado a valor jurídico fundamental la dignidad de la persona, como germen o núcleo de unos derechos que le son inherentes y vinculada íntimamente con el libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE). Así, la dignidad es un valor espiritual y moral inherente a la persona, que se manifiesta singularmente en la autodeterminación consciente y responsable de la propia vida y que lleva consigo la pretensión al respeto por parte de los demás. La dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad suponen la base de nuestro sistema de derechos fundamentales.

Ahora bien, la dignidad de la persona reconocida por el art. 10.1 CE no significa ni que todo derecho le sea inherente —y por ello inviolable— ni que los que se califican de fundamentales sean *in toto* condiciones imprescindibles para su efectiva incolumidad, de modo que de cualquier restricción que a su ejercicio se imponga devenga un estado de indignidad. Proyectada sobre los derechos individuales, la regla del art. 10.1 CE implica que, en cuanto valor espiritual y moral inherente a la persona, la dignidad ha de permanecer inalterada cualquiera que sea la situación en que la persona se encuentre, constituyendo, en consecuencia, un *mínimum* invulnerable que todo estatuto jurídico debe asegurar, de modo que, sean unas u otras las limitaciones que se

impongan al disfrute de derechos individuales, no conlleven menosprecio para la estima que, en cuanto ser humano, merece la persona.

El recurrente sostiene que la ley impone una ideología animalista que vulnera el sistema de valores establecido en el art. 10.1 CE. El art. 2.1 de Ley 6/2018 proclama que la finalidad de esta ley es alcanzar el máximo nivel de protección y bienestar de los animales fundamentalmente los de compañía y los que se encuentren bajo la responsabilidad de las personas. No cabe ver en tal enunciado un propósito de relativizar la dignidad de la persona, valor jurídico fundamental. No puede haber equivalencia entre la dignidad humana, reconocida por el art. 10.1 CE, y la protección y el bienestar de los animales, que es un bien de rango infraconstitucional, ni cabe entender que la Ley 6/2018 pretenda esa equiparación.

De la garantía constitucional de la dignidad de la persona deriva ciertamente un mandato de respeto dirigido principalmente a los órganos del Estado, que impide a estos emanar normas o actos que tengan un efecto degradante o envilecedor para la dignidad humana. Ahora bien, procurar, a través de disposiciones normativas, que se dispense buen trato a los animales de compañía y que se eviten o minimicen, en lo posible, sufrimientos innecesarios, injustificados o evitables a los animales de producción en las actividades ganaderas y comerciales, son medidas legítimas que el legislador estatal y autonómico pueden adoptar en el marco de sus respectivas competencias que puedan proyectarse sobre esta materia y que no tienen por qué comprometer la dignidad inherente a la persona en modo alguno. Antes bien, la creciente preocupación por la protección de naturaleza, y en particular de los animales, constituye una tendencia generalizada en las sociedades más avanzadas, que es vista como una manifestación de progreso moral y como tal perfectamente acomodada a la dignidad del ser humano.

En esta misma línea cabe recordar la ratificación por España del Convenio europeo sobre protección de animales de compañía, en cuyo preámbulo se señala que el hombre tiene la obligación moral de respetar a todas las criaturas vivas.

STC 82/2020. FJ 5. *Garantía constitucional de la Administración local.*

FJ 5 La Constitución no precisa las competencias que corresponden a los entes locales. Distribuye todo el poder público entre el Estado (las competencias atribuidas por el art. 149 CE) y las comunidades autónomas (las competencias atribuidas por los estatutos de autonomía y las leyes previstas en los apartados 1 y 2 del art. 150 CE). A su vez, en consonancia con la estructura territorial compuesta

que diseña el art. 137 CE, la Constitución no encomienda en exclusiva la regulación y la asignación de las competencias locales ni al Estado ni a las comunidades autónomas, pues cada cual en el marco de sus atribuciones ha de regular y atribuir las competencias de los entes locales, sin perjuicio de la autonomía asegurada en los arts. 137, 140 y 141 CE.

No obstante, corresponden al Estado y a las comunidades autónomas, cada cual, en el marco de sus atribuciones, regular y atribuir las competencias de los entes locales, el art. 149.1.18 CE ampara una regulación estatal básica sobre competencias locales que, en cuanto tal, está llamada a condicionar al legislador autonómico. Así, en efecto, el Estado puede apoyarse en el art. 149.1.18 CE para establecer aquellas condiciones básicas, conforme a las que la legislación sectorial de las comunidades autónomas ha de atribuir específicamente las competencias locales en un momento sucesivo.

Por tanto, a la hora de asignar o suprimir competencias locales al amparo de sus atribuciones estatutarias, la comunidad autónoma debe respetar las referidas bases del régimen local, pero además debe respetar la garantía constitucional de la autonomía local y también la regulación sobre régimen local que pueda eventualmente incluir su propio estatuto de autonomía, salvo que esta última fuera incompatible con aquellas bases.

6. La autonomía local constitucionalmente garantizada –arts. 137, 140 y 141 CE– se configura como una garantía con un contenido mínimo que el legislador debe respetar, se concreta básicamente, en el derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias, para lo que deben estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible. La autonomía local permite configuraciones legales diversas. Al distribuir poder local el Estado y las comunidades autónomas disponen de libertad de configuración, pero deben graduar el alcance o intensidad de la intervención local, en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias.

Las leyes sectoriales deben ponderar los intereses locales y supralocales involucrados, asegurando que los municipios tengan competencias propias, en ámbitos de interés exclusiva o prevalentemente municipal y, en general, una capacidad de intervención en los asuntos que les afectan tanto más relevante y decisiva cuanto mayor sea el saldo favorable a los intereses municipales.

El legislador sectorial, atendiendo, en este caso, a intereses de alcance supralocal, pueda conferir a instancias políticas supramunicipales, mecanismos de intervención sobre el ámbito competencial local que limiten la autonomía municipal o, en su caso, que limiten la autonomía provincial, cuando se trate de mecanismos de intervención autonómica que supongan una limitación de esta, siempre que la previsión de tales mecanismos se condicione al cumplimiento de una serie de condiciones y requisitos.

Del reconocimiento que se realiza en los arts. 137, 140 y 141 CE de la autonomía local, cabe extraer para el supuesto de la previsión de una facultad autonómica de coordinación sobre las diputaciones que la misma, además de estar específicamente atribuida y suficientemente predeterminada, debe responder a la protección de intereses generales o comunitarios. Se trata de una doble exigencia constitucional de predeterminación y proporcionalidad.

7. Este Tribunal ha recordado que la autonomía de la que gozan los entes locales, en lo que al ámbito económico se refiere, tiene claramente dos aspectos, la vertiente de los ingresos y la de los gastos.

a) Por lo que se refiere al primero de ellos, en virtud del art. 142 CE, la autonomía local presupone la existencia de medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones locales. Ello no significa que se deba garantizar a las Corporaciones locales autonomía económico-financiera, en el sentido de que dispongan de medios propios –patrimoniales y tributarios– suficientes para el cumplimiento de sus funciones, sino que lo que dispone es únicamente la suficiencia de aquellos medios.

Es, pues, el principio de suficiencia de ingresos y no el de autonomía financiera el que garantiza la Constitución Española, en relación con las haciendas locales, suficiencia de medios que, como hemos señalado, en reiteradas ocasiones, constituye el presupuesto indispensable para posibilitar la consecución efectiva de la autonomía constitucionalmente garantizada. En efecto, el principio de autonomía que preside la organización territorial del Estado ofrece una vertiente económica importantísima, ya que, aun cuando tenga un carácter instrumental, la amplitud de los medios determina la posibilidad real de alcanzar los fines.

La doctrina de este Tribunal ha subrayado que es al Estado, a tenor de la competencia exclusiva que en materia de hacienda general le otorga el art. 149.1.14 CE, a quien, a través de la actividad legislativa, y, en el marco de las disponibilidades presupuestarias, incumbe en última instancia, hacer efectivo el principio de suficiencia financiera de las haciendas locales, pero este Tribunal ha subrayado igualmente

la contribución que las comunidades autónomas pueden tener en la financiación de las haciendas locales, pues estas, en virtud del art. 142 CE, se nutrirán también, por ejemplo, de la participación en tributos de las comunidades autónomas.

La garantía de la suficiencia de recursos recogida en los preceptos básicos y en los preceptos estatutarios ciertamente se encuentra referida a los ayuntamientos, pero a través de la función provincial de asistencia y cooperación económica a los municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión, supone, en última instancia, una garantía de la suficiencia financiera de la propia diputación, órgano de gobierno de la provincia.

b) *Autonomía financiera en la vertiente de los gastos.* La suficiencia de medios o ingresos para cumplir sus funciones es, pues, el primero de los aspectos que conforman la autonomía de los entes locales en general y de las provincias en particular. Ahora bien, aun cuando la Constitución únicamente se refiere a la suficiencia de medios cuando alude a los entes locales, es evidente que la autonomía de estos no se agota con la suficiencia de sus haciendas, pero no hay inconveniente alguno en admitir que tal precepto constitucional, implícitamente y en conexión con el art. 137 CE consagra, además el principio de suficiencia de las haciendas locales, la autonomía en la vertiente del gasto público, entendiéndose por tal la capacidad genérica de determinar y ordenar, bajo la propia responsabilidad, los gastos necesarios para el ejercicio de las competencias referidas. De hecho, aunque el soporte material de la autonomía financiera son los ingresos y en tal sentido la Constitución configura como principio la suficiencia de recursos, la autonomía financiera está configurada más por relación a la vertiente del gasto como capacidad para gastar y con relación al ingreso, como capacidad para articular un sistema suficiente de ingresos.

Autonomía local en la vertiente del gasto que entraña, al menos, dos exigencias. En primer lugar, la plena disponibilidad por las corporaciones locales de sus ingresos, y, en segundo lugar, la capacidad de decisión sobre el destino de sus fondos.

STC 84/2020. *Límite potestad tributaria de las Comunidades Autónomas.*

FJ 2. Con carácter general, sobre la cuestión planteada en este recurso de inconstitucionalidad, en relación con los límites de la potestad tributaria de las comunidades autónomas, contenidos en el art. 6.2 y 3 LOFCA, existe doctrina constitucional consolidada. [Entre las últimas, las SSTC 74/2016 y 43/2019] en que se declara la inconstitucionalidad de sendos impuestos establecidos por la Comunidad Autónoma de Cataluña denominados impuesto sobre la producción de

energía eléctrica de origen nuclear e impuesto sobre elementos radio tóxicos.

La doctrina constitucional ha insistido en que la finalidad de las prohibiciones de equivalencia establecidas en el art. 6 LOFCA no radica en impedir sin más la doble imposición, sino en que se produzcan dobles imposiciones no coordinadas, garantizando de esta manera que el ejercicio de poder tributario por los distintos niveles territoriales sea compatible con la existencia de un sistema tributario, en los términos exigidos por el art. 31.1 CE.

STC 100/2020. *Competencias en medio ambiente.*

FJ 3 A) Para efectuar este encuadramiento competencial ha de tenerse en cuenta, por una parte, que los títulos competenciales operan *ope constitutionis*, por lo que el orden de competencias y la definición de las que, en cada caso, ejerzan, no pueden quedar a merced de las alegaciones de las partes, sino que deben ser determinadas en atención a los criterios objetivos que sobre cada materia establecen la Constitución, los estatutos de Autonomía y las leyes a las que estos y aquella se remitan.

B) a) El art. 149.1.23 CE atribuye al Estado competencia para disponer la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las comunidades autónomas de establecer normas adicionales de protección. El art. 57 c) LORAFNA atribuye a la Comunidad Foral de Navarra, en el marco de la legislación básica del Estado el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de medio ambiente y ecología.

El Tribunal ha destacado que, lo básico, como propio de la competencia estatal en esta materia, cumple más bien una función de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que las comunidades autónomas establezcan niveles de protección más altos. Lo genérico, lo detallado, lo abstracto o lo concreto no es el criterio decisivo para calificar como básica una norma de protección del medio ambiente, sino su propia finalidad tuitiva.

Las exigencias de protección del medio ambiente, en todos los ámbitos de acción de los poderes públicos –inexcusable para hacer efectivo un desarrollo sostenible y jurídicamente vinculante como expresión del principio rector de la política social y económica, consagrado en el art. 45 CE–, implica que no toda actividad que atienda a dicho factor recae necesariamente en el ámbito del título competencial de medio ambiente, sino que habrá que ponderar en cada caso cuál sea el ámbito material con el que la norma en cuestión tenga una vinculación más estrecha y específica.

b) La regla competencial del art. 149.1.13 CE sobre bases y coordinación de la planificación de la actividad económica, atribuye al Estado una competencia para la ordenación general de la economía que responde al principio de unidad económica y abarca la definición de las líneas de actuación tendentes a alcanzar los objetivos de política económica global o sectorial fijados por la propia Constitución, así como la adopción de las medidas precisas para garantizar la realización de los mismos. Se trata de una regla de carácter transversal en el orden económico que responde a la necesaria coherencia de la política económica y que exige decisiones unitarias que aseguren un tratamiento uniforme de determinados problemas en orden a la consecución de dichos objetivos y evite que, dada la interdependencia de las actuaciones llevadas a cabo en las distintas partes del territorio, se produzcan resultados disfuncionales o disgregadores.

La competencia ampara todas las normas y actuaciones, sea cual sea su naturaleza, orientadas a la ordenación de sectores económicos concretos y para el logro de fines entre los que la doctrina constitucional ha situado el de garantizar de la unidad de mercado. Por otra parte, el Tribunal subraya que exige una lectura restrictiva, puesto que una excesivamente amplia podría constreñir e incluso vaciar las competencias sectoriales legítimas de las comunidades autónomas.

STC 134/2020. FJ 4. *Asistencia social.*

FJ 4 El Tribunal ha afirmado que, atendiendo a las pautas de algunos instrumentos internacionales como la Carta social europea, la asistencia social en sentido abstracto, abarca a una técnica de protección situada extramuros del sistema de la Seguridad Social, con caracteres propios, que la separan de otras afines o próximas a ella. Se trata de un mecanismo protector de situaciones de necesidad específicas, sentidas por grupos de población a los que no alcanza el sistema de Seguridad Social y que opera mediante técnicas distintas de las propias de esta.

Entre sus características típicas 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 estos sean. De esta forma, la asistencia social vendría conformada como una técnica pública de protección, lo que la distingue de la clásica beneficencia, en la que históricamente halla sus raíces.

La Constitución se refiere a la asistencia social en el art. 148.1.20, como una materia sobre la que las comunidades autónomas pueden asumir la competencia. Así lo ha hecho el País Vasco en el art. 10.12 EAPV.

Son las comunidades autónomas las que tienen la competencia para diseñar su propia política de asistencia social, sin perjuicio de las competencias que al Estado correspondan en virtud del artículo 149.3, del art. 150.3 o, en su caso, del art. 149.1.

Ahora bien, siendo una materia compleja, que resulta central en un Estado social, las competencias exclusivas no pueden entenderse en estricto sentido de exclusión de actuación en el campo de lo social, no solo de otros entes públicos, sino incluso de entidades privadas y, por supuesto, del Estado, respecto de aquellos problemas específicos que requieran para su adecuado estudio y tratamiento un ámbito más amplio que el de la comunidad autónoma, y, si bien, el reconocimiento de la existencia de problemáticas sociales que requieran un tratamiento global no tiene por qué llevar a negar la competencia de la Comunidad Autónoma para gestionar la problemática de que se trate dentro de su territorio.

5. *Subvenciones y ayudas públicas en materia de asistencia social.*

La doctrina parte del principio de que la legitimidad constitucional del régimen normativo y de gestión de las subvenciones del Estado, depende de las competencias que el Estado posea en la materia de que se trate, ya que la subvención no es un concepto que delimite competencias.

La doctrina quedó recopilada en la STC 13/1992, en la que este Tribunal estableció un esquema de delimitación competencial entre el Estado y las comunidades autónomas en cuanto al ejercicio de la potestad subvencional de gasto público, resumido en cuatro supuestos generales.

En el presente caso, puesto que la comunidad autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre asistencia social, nos encontramos en el primer supuesto recogido en el fundamento jurídico 8 a) de la STC 13/1992.

Dicho fundamento se refiere a los casos en los que la comunidad autónoma ostenta una competencia exclusiva sobre una determinada materia y el Estado no invoca título competencial alguno, genérico o específico, sobre la misma. El Estado puede, desde luego, decidir asignar parte de sus fondos presupuestarios a esas materias o sectores. Pero, de una parte, la determinación del destino de las partidas presupuestarias correspondientes, no puede hacerse sino de manera genérica o global, por sectores o subsectores enteros de actividad. Por otra parte, esos fondos han de integrarse como un recurso que nutre la Hacienda autonómica, consignándose en los presupuestos generales del Estado como transferencias corrientes o de capital a las comunida-

des autónomas, de manera que la asignación de los fondos quede territorializada, a ser posible, en los mismos presupuestos generales del Estado.

La doctrina del Tribunal, a partir de la STC 178/2011, ha declarado que consideraremos incluida en la esfera de la competencia estatal la regulación de los aspectos centrales del régimen subvencional –objeto y finalidad de las ayudas, modalidad técnica de las mismas, beneficiarios y requisitos esenciales de acceso– mientras que situaremos dentro de la competencia autonómica lo atinente a su gestión, esto es, la tramitación, resolución y pago de las subvenciones, así como la regulación del procedimiento correspondiente a todos estos aspectos, ya que es doctrina reiterada de este Tribunal que las normas procedimentales *ratione materiae* deben ser dictadas por las comunidades autónomas competentes en el correspondiente sector material, respetando las reglas del procedimiento administrativo común.

STC 135/2020. *Plan estratégico de acción externa de la Generalitat*.

FJ 4. Las partes no discuten que la materia regulada se englobe esencialmente en el ámbito de las relaciones internacionales a las que alude el art. 149.1.3 CE, en conexión con la posible incidencia en el exterior del ejercicio por las comunidades autónomas de sus competencias.

a) La STC 228/2016 sintetiza la doctrina constitucional sobre la competencia del Estado en materia de relaciones internacionales, así como recuerda que la Generalitat puede llevar a cabo actividades con proyección exterior, derivadas de su competencia para la promoción de sus intereses, con respeto siempre de la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores (art. 193 EAC y STC 31/2010, FFJJ 125 y 126). La actuación autonómica, en este ámbito, ha de ser entendida en el marco del Estatuto de Autonomía de Cataluña y, en concreto, de su art. 193, que vincula la acción exterior de la Generalitat a la que se derive directamente de sus competencias y siempre con respeto a la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores (art. 149.1.3 CE).

Igualmente, para perfilar los contornos de la competencia de coordinación que corresponde al Estado a fin de garantizar los objetivos de política exterior, es preciso remitirse a los criterios recogidos en la STC 85/2016. De acuerdo con su doctrina, en la competencia reservada al Estado por el art. 149.1.3 CE, se integran no solo las facultades clásicas que el Derecho internacional reconoce a los Estados como sujetos de ese Derecho, sino también una potestad más amplia de dirección y puesta en ejecución de la política exterior, entendida como estrategia, posicionamiento y actuación del Estado en el ámbito internacional,

en defensa de los intereses y valores de España que permite al Gobierno, en tanto que director de la política exterior del Estado, coordinar las actuaciones autonómicas con proyección exterior, a fin de garantizar los objetivos de política exterior estatal e impedir eventuales menoscabos de esa política exterior. Coordinación necesaria para la integración de una diversidad de competencias y administraciones afectadas en un sistema unitario y operativo, y cuyo contenido comporta la posibilidad de fijar medidas suficientes y mecanismos de relación que permitan la información recíproca y una acción conjunta, así como, según la naturaleza de la actividad, pensar tanto en técnicas autorizativas, o de coordinación *a posteriori*, como preventivas u homogeneizadoras.

El principio de unidad de acción en el exterior que consagra el art. 3.2 a) de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la acción y del servicio exterior del Estado, parte de la premisa de que las comunidades autónomas y otros sujetos distintos del Estado, pueden actuar en el exterior pero de forma coordinada, a fin de garantizar los objetivos de la política exterior del Gobierno, que deben ser preservados, de modo que el establecimiento de directrices, fines y objetivos que, en cuanto tales, deben ser seguidos por los sujetos coordinados, resulta pues propio de la competencia de ordenación y coordinación que, como director de la política exterior del Estado, incumbe al Gobierno en esta materia. Con la consecuencia de que el principio de unidad de acción en el exterior y la fijación de directrices, fines y objetivos en este ámbito, responden a la naturaleza misma de la política exterior y de las relaciones internacionales que requieren una actuación no fragmentada, común y coordinadora, dirigida por el Estado en cuanto titular de la representatividad de nuestro país a nivel internacional.

Esa facultad de coordinación, es aún más necesaria dada la necesidad de combinar la competencia exclusiva estatal del art. 149.1.3 CE con la existencia, en un Estado compuesto como el nuestro, de una multiplicidad de sujetos que llevan a cabo actuaciones con proyección exterior.

b) Precisión en torno al deber de lealtad constitucional.

Tal deber consiste en un deber de auxilio recíproco, de recíproco apoyo y mutua lealtad, concreción, a su vez del más amplio deber de fidelidad a la Constitución por parte de los poderes públicos. Las actuaciones del Estado y de las Comunidades Autónomas han de estar presididas por el principio de lealtad constitucional, que aun cuando no está recogido de modo expreso en el texto constitucional, constituye un soporte esencial del funcionamiento del Estado autonómico y cuya observancia resulta obligada, del que deriva un deber de colaboración e información recíproca entre las administraciones implicadas,

dimanante del general deber de auxilio recíproco que debe presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Así, del principio de lealtad deriva un deber de colaboración e información recíprocas entre las administraciones implicadas que debe presidir las relaciones entre el Estado y las comunidades autónomas y que es concreción, a su vez, del deber general de fidelidad a la Constitución. Por tanto, de la Constitución y de la doctrina de este Tribunal se deduce un principio inherente de colaboración y lealtad constitucional, que postula la adopción de procedimientos, de consulta, negociación o, en su caso, la búsqueda del acuerdo previo.

6. No puede ser atendida la queja de vulneración del principio de lealtad institucional que se achaca al plan, por no haberlo puesto en el previo conocimiento del Estado, ni contener menciones expresas a las competencias estatales, en particular las directrices de coordinación que el Estado pueda válidamente establecer.

En cuanto a la primera, esa actuación no puede entenderse por sí sola como productora de una negación o desconocimiento de la función estatal de coordinación de la acción exterior autonómica, en los términos en que tal función ha sido definida por la doctrina constitucional, ni puede, en consecuencia, erigirse en razón suficiente para apreciar una vulneración competencial determinante de la inconstitucionalidad del Plan por este motivo.

Dada la doctrina constitucional que más atrás quedó expuesta, si el silencio debiera comportar la negación de las competencias estatales, dicha negación sería contraria al principio de colaboración implícito en el sistema de autonomías, pero a falta de unos términos de inequívoca exclusión, precisamente la necesidad de preservar ese mismo principio aconseja no atribuir al plan contenidos que no sean inmediatamente discernibles en él, pues del simple silencio, respecto de las competencias y potestades estatales, no se infiere con carácter ineludible, que no deban ser atendidas, ni, como es evidente, su efectividad depende del expreso reconocimiento autonómico.

7. *Examen del contenido del plan (I). Análisis de la vulneración del art. 149.1.3 CE.*

La STC 228/2016 delimitó el concepto de acción exterior, susceptible de ser desarrollada por la Generalitat de Cataluña, tanto dentro como fuera del ámbito de la Unión Europea, señalando que debe estar ligada al ejercicio de sus competencias, al afirmar que el objeto y la finalidad de la acción exterior de Cataluña, han de ser entendidos dentro del marco constitucional y estatutario; en consecuencia, esa acción exterior no puede significar, en ningún caso, la consideración de Cata-

luña como un sujeto de Derecho internacional, cualidad de la que como ente territorial carece. Tal como se establece en el art. 193 EAC y confirma nuestra reiterada doctrina, esa acción exterior, que lo es de la Generalitat de Cataluña con el objetivo de promover sus intereses en ese ámbito y directamente relacionada con el ejercicio de sus competencias propias, debe ejercerse siempre con respeto a la competencia del Estado en materia de relaciones exteriores (art. 149.1.3 CE). 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.

STC 152/2020. *Defensa de la competencia*. FJ 3. a) La Constitución no prevé expresamente el reparto de competencias, pero la STC 208/1999 la incluyó dentro de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE).

La defensa de la competencia constituye, a la vez, un presupuesto y un límite necesario de la libertad de empresa y el compromiso de proteger el ejercicio de esta –artículo 38, inciso segundo– por parte de los poderes públicos supone la necesidad de una actuación específicamente encaminada a defender tales objetivos constitucionales. Y una de las actuaciones que pueden resultar necesarias es la consistente en evitar aquellas prácticas que puedan afectar o dañar seriamente a un elemento tan decisivo en la economía de mercado, como es la concurrencia entre empresas, apareciendo así la defensa de la competencia, como una necesaria defensa, y no como una restricción, de la libertad de empresa y de la economía de mercado, que se verían afectadas por el juego incontrolado de las tendencias naturales de este.

Desde esta perspectiva, se halla naturalmente relacionada con la necesaria unidad de la economía nacional y la exigencia, que tantas veces hemos subrayado, de que exista un mercado único que permita al Estado el desarrollo de su competencia constitucional de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE). Sin la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica (arts. 139.1 y 149.1.1 CE) no es posible alcanzar en el mercado nacional el grado de integración que su carácter unitario impone. Parece, pues, innecesario destacar el carácter básico que, desde la competencia estatal *ex art. 149.1.13*, reviste cuanto a la defensa de la competencia se refiere, pues nos hallamos ante un elemento definitorio del mercado. De modo que no solo la normación, sino todas las actividades ejecutivas que determinen la configuración real del mercado único de ámbito nacional habrán de atribuirse al Estado, al que corresponderán, por lo tanto, las actuaciones ejecutivas, en relación con

aquellas prácticas que puedan alterar la libre competencia en un ámbito supracomunitario o en el conjunto del mercado nacional, aunque tales actos ejecutivos hayan de realizarse en el territorio de cualquiera de las Comunidades Autónomas. A lo que hay que añadir que, como hemos dicho en múltiples ocasiones, al Estado, en virtud de su competencia específica ex art. 149.1.13 le corresponde articular los mecanismos de coordinación que estime necesarios.

STC 172/2020. *Ley Orgánica 4/2015, de 30 de mayo de protección de la seguridad ciudadana.*

FJ 3. b) *Seguridad jurídica.* Desde nuestras primeras sentencias y a los efectos de delimitar el ámbito material de la competencia reservada al Estado por el art. 149.1.29 CE, hemos ido perfilando la noción de seguridad pública. En un primer momento para establecer su ámbito, más preciso o estricto que el de la noción tradicional de orden público, y centrar la seguridad pública en la actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, que son finalidades inseparables y mutuamente condicionadas que comprende un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido.

Negativamente, no toda la seguridad de personas y bienes, ni toda normativa encaminada a conseguir la seguridad pública o a preservar su mantenimiento, puede englobarse en el título competencial de seguridad pública.

Hemos encuadrado en la materia seguridad pública todas aquellas medidas o cautelas que, dirigiéndose a la protección de personas y bienes, tengan como finalidad aún más específica evitar graves riesgos potenciales de alteración del orden ciudadano y de la tranquilidad pública.

Reiteradamente hemos afirmado que la actividad policial propiamente dicha (art. 104 CE), así como las funciones administrativas complementarias e inseparables de aquellas, son una parte de la materia más amplia de la seguridad pública, aunque no agotan el ámbito material de lo que hay que entender por seguridad pública. Otros aspectos y otras funciones distintas de los cuerpos y fuerzas de seguridad, y atribuidas a otros órganos y autoridades administrativas componen sin duda aquel ámbito material.

No puede sostenerse que cualquier regulación sobre las actividades relevantes para la seguridad ciudadana, haya de quedar inscrita siempre y en todo caso en el ámbito de las funciones de los cuerpos de policía o asimilados.

c) La seguridad ciudadana se nos presenta como un ámbito material que forma parte de la seguridad pública, pero, en modo alguno, equivalente o sinónimo. La seguridad ciudadana es una aspiración legítima de toda sociedad democrática, expresada como anhelo individual o colectivo. Como bien jurídico cuya tutela corresponde ejercer al Estado, la seguridad ciudadana se puede entender como el estado en el que el conjunto de la ciudadanía goza de una situación de tranquilidad y estabilidad en la convivencia que le permite el libre y pacífico ejercicio de los derechos y libertades que la Constitución y la Ley les reconocen, lo que se puede lograr a través de acciones preventivas y represivas.

4. *Registros e inspecciones corporales.* Los registros o inspecciones corporales pueden afectar al derecho fundamental a la intimidad (art. 18.1 CE), en una doble vertiente; como derecho a la intimidad corporal y, desde una perspectiva más amplia, como derecho a la intimidad personal, del que aquel forma parte. El derecho a la intimidad corporal, objeto de protección constitucional no es una entidad física, sino cultural, y determinada, por el criterio dominante en nuestra cultura sobre el recato corporal, de tal modo que no pueden entenderse como intromisiones forzadas en la intimidad aquellas actuaciones que, por las partes del cuerpo sobre las que se operan o por los instrumentos mediante los que se realizan, no constituyen, según un sano criterio, violación del pudor o del recato de la persona. Hemos considerado que el desnudo integral de la persona incide en el ámbito de su intimidad corporal constitucionalmente protegido, según el criterio social dominante en nuestra cultura.

El derecho a la intimidad personal, como derecho fundamental vinculado a la propia personalidad y que deriva de la dignidad de la persona (art. 10.1 CE), implica la existencia de un ámbito propio y reservado, frente a la acción y el conocimiento de los demás, necesario, según las pautas de nuestra cultura, para mantener una calidad mínima de la vida humana.

6. *Derecho de reunión.*

B) a) El derecho de reunión, es (i) una manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercitada a través de una asociación transitoria de personas, que opera a modo de técnica instrumental puesta al servicio del intercambio o exposición de ideas, de defensa de intereses o la publicidad de problemas o reivindicaciones, constituyendo, por tanto, un cauce del principio democrático participativo en un estado social y democrático de derecho, como el proclamado en la Constitución; (ii) un derecho individual en cuanto a sus titulares y colectivo en

su ejercicio; y (iii) cuyos elementos configuradores son el subjetivo –agrupación de personas–, el temporal –duración transitoria–, el finalista –licitud de la finalidad– y el real u objetivo –lugar de celebración.

b) El art. 21.1 CE configura el contenido esencial del derecho de reunión en un doble sentido: en primer término, al establecer que su ejercicio no necesitará de autorización previa, y, en segundo término, al excluir del contenido del derecho fundamental las reuniones o manifestaciones públicas que no tengan la condición de pacíficas y sin armas.

c) El párrafo segundo del art. 21 CE, no delimita el contenido del derecho de reunión, sino que establece límites para su ejercicio.

d) El ejercicio del derecho de reunión está sometido al cumplimiento de un requisito previo: el deber de comunicarlo con antelación a la autoridad competente (art. 21.1 CE).

e) El segundo requisito previsto en el art. 21.2 CE para poder limitar, modular e incluso prohibir el ejercicio del derecho de reunión consiste en que existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes.

7. B) *Libertad de información.*

a) El libre ejercicio de los derechos fundamentales a la libertad de expresión y a comunicar o recibir libremente información veraz, consagrados en el art. 20 CE, garantiza la formación y existencia de una opinión pública libre, garantía que reviste una especial trascendencia, ya que, al ser una condición previa y necesaria para el ejercicio de otros derechos inherentes al funcionamiento de un sistema democrático, se convierte, a su vez, en uno de los pilares de una sociedad libre y democrática. Para que el ciudadano pueda formar libremente opiniones y participar de modo responsable en los asuntos públicos, ha de ser informado ampliamente de modo que pueda ponderar opiniones diversas e incluso contrapuestas.

b) Hemos venido identificando la libertad de información, por oposición al concepto más amplio de libertad de expresión, como la libre comunicación y recepción de información sobre hechos o, más restringidamente, sobre hechos que puedan considerarse noticiables, advirtiendo, no obstante, que el deslinde entre ambas libertades no siempre es nítido, pues la expresión de la propia opinión necesita a menudo apoyarse en la narración de hechos y, a la inversa, la comunicación de hechos o noticias comprende siempre algún elemento valorativo, con vocación a la formación de una opinión. Por ello, en los supuestos en que se mezclan elementos de una y otra significación debe atenderse al que aparezca como preponderante o predominante para subsumirlos en el correspondiente apartado del art. 20.1 CE.

c) Los sujetos de este derecho son no solo los titulares del órgano o medio difusor de la información o los profesionales del periodismo o quienes, aun sin serlo, comunican una información a través de tales medios, sino, primordialmente, la comunidad y cada uno de sus miembros, si bien, la protección constitucional del derecho alcanza su máximo nivel cuando la libertad es ejercitada por los profesionales de la información a través del vehículo institucionalizado de formación de la opinión pública que es la prensa entendida en sentido amplio.

d) El ejercicio del derecho a la información no es absoluto, pues está sujeto a límites internos, relativos a su propio contenido: la veracidad y la relevancia pública; y a límites externos, que se refieren a su relación con otros derechos o valores constitucionales con los que puede entrar en conflicto: los derechos de los demás y en especial el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y la infancia, art. 20.4 CE.

e) Por último, el art. 20.2 CE prohíbe que el ejercicio de la libertad de información se pueda restringir mediante ningún tipo de censura previa, esto es, cualquier medida limitativa de la elaboración o difusión de una obra del espíritu que consista en el sometimiento a un previo examen por un poder público del contenido de la misma, cuya finalidad sea enjuiciar la obra en cuestión, con arreglo a unos valores abstractos o restrictivos de la libertad, de tal manera que se otorgue el plázet a la publicación de la obra, que se acomode a ellos a juicio del censor y se le niegue en caso contrario, y su interdicción debe extenderse a cuantas medidas pueda adoptar el poder público que simplemente restrinja o pueda tener un indeseable efecto disuasor sobre el ejercicio de tales libertades.

8. *Derecho de enmienda.*

B) a) El ejercicio del derecho de enmienda al articulado debe respetar una conexión mínima de homogeneidad con el texto enmendado, so pena de afectar tanto al derecho del autor de la iniciativa (art. 87 CE), como al carácter instrumental del procedimiento legislativo (art. 66.2 CE) y, en consecuencia, a la función y fines asignados al ejercicio de la potestad legislativa por las Cámaras.

2.4.2.5 *Amparos Parlamentarios*

STC 68/2020. *Deniega el amparo.*

FJ 2. La doctrina de este Tribunal sobre la función de calificación y admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias ejercida por las

mesas de las cámaras legislativas y su incidencia en el *ius in officium* del cargo parlamentario. Sin duda la facultad de formular preguntas en la cámara al ejecutivo pertenece al núcleo de función representativa parlamentaria, pues la participación en el ejercicio de la función de controlar la acción del Consejo de Gobierno y de su presidente y el desempeño de los derechos y facultades que la acompañan constituyen manifestaciones constitucionalmente relevantes del *ius in officium* del representante.

Ninguna tacha de inconstitucionalidad merece la atribución a las mesas parlamentarias del control de la regularidad legal de los escritos y documentos parlamentarios, sean estos los dirigidos a ejercer el control del ejecutivo, sean los de carácter legislativo, siempre que tras ese examen no se esconda un juicio sobre la oportunidad política en los casos en que ese juicio esté atribuido a la cámara parlamentaria en el correspondiente trámite de toma en consideración o en el debate plenario. Y ello porque el órgano que sirve de instrumento para el ejercicio por los ciudadanos de la soberanía participando en los asuntos públicos por medio de representantes es la propia cámara, no sus mesas, que cumplen la función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las cámaras para su mayor eficiencia, precisamente como tal foro de debate y participación en la cosa pública.

Por tal razón, las potestades de calificación y admisión de la mesa han de ser entendidas como un juicio de admisión que formula este órgano rector 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. Ello no obstante, el reglamento parlamentario puede permitir, o incluso establecer, que la mesa extienda su examen de la iniciativa más allá de la verificación de los requisitos formales, siempre que los escritos y documentos parlamentarios girados a la mesa, sean de control de la actividad del ejecutivo o sean de carácter legislativo, vengan limitados materialmente por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el reglamento parlamentario, o en aquellos supuestos en los que se planteen cuestiones enteras y manifiestamente ajenas a las atribuciones de la cámara.

Por su parte, a este Tribunal le corresponde controlar, cuando el asunto sea sometido a su jurisdicción por la vía del art. 42 LOTC, que en los supuestos en que los acuerdos de las mesas de las cámaras, adoptados en el ejercicio de su función de calificación y admisión, sean restrictivos del *ius in officium* de los parlamentarios incorporen una motivación expresa, suficiente y adecuada, puesto que, en ausencia de

motivación alguna no sería posible determinar si el rechazo de la iniciativa de control al gobierno entraña en sí misma, el desconocimiento de la facultad que se ha querido ejercitar, ni si se manifiesta desprovista de razonabilidad en atención al fin institucional propio de la función que quiso ejercerse y los motivos aducidos para impedir su ejercicio.

La inadmisión de las preguntas parlamentarias, que supone una limitación de los derechos y facultades que integran el estatuto constitucionalmente relevante de los representantes políticos, cuya primera exigencia constitucional es la de que tal limitación aparezca suficientemente motivada, implica que a este Tribunal le compete controlar que en los supuestos en que los acuerdos de la mesa sean contrarios a la admisibilidad de las preguntas, tales resoluciones incorporen una motivación expresa, suficiente y adecuada, en aplicación de las normas a que está sujeta la mesa en el ejercicio de su función de calificación y admisión de los escritos y documentos de índole parlamentaria.

En virtud del respeto a la autonomía parlamentaria, la fiscalización de las decisiones de los órganos de las cámaras ha de limitarse a las decisiones arbitrarias o manifiestamente irrazonables, dejándoles un amplio margen para la decisión. El Tribunal solo puede realizar un control negativo, pues no le es dado, por respeto a la autonomía de las cámaras, sobre los procedimientos que se desarrollan en su seno, reemplazar la voluntad de sus órganos en el ejercicio de la función de calificación, así como de decisión del procedimiento que han de seguir los escritos parlamentarios.

STC 97/2020. *Deniega. (También sobre la misma materia las SSTC 193/2020 y 194/2020).*

FJ 4. *Jurisprudencia constitucional acerca del artículo 384 bis LECrim.* Este Tribunal ha tenido ya ocasión de pronunciarse sobre el carácter y la constitucionalidad de la medida prescrita en dicho precepto legal.

A) Por lo que hace a la naturaleza y alcance de la medida que aquí aplicó la mesa del Congreso de los Diputados es de recordar lo siguiente: (i) la suspensión que impone este precepto no tiene carácter punitivo o sancionador y constituye un efecto inmediatamente ligado por la Ley procesal a la adopción de sendos autos de procesamiento y de prisión provisional que afecten a imputados que estén integrados o relacionados con bandas armadas o individuos terroristas o rebeldes; (ii) la medida es provisional, vinculada como está a aquellas resoluciones judiciales y a su mantenimiento, y surge automáticamente de la propia ley, sin dejar margen alguno en su aplicación a los órganos destinatarios de la norma, más allá de la verificación de la concurren-

cia de sus presupuestos procesales; (iii) esta suspensión *ex lege* del ejercicio de la función o cargo públicos, no trae causa de lo previsto en el artículo 55 CE, sino que engarza directamente con los derechos del artículo 23.2 CE, en tanto que derechos de configuración legal, y (iv) la restricción así establecida por el legislador es también aplicable, conforme a su tenor literal y significado gramatical, a los procesados en firme y en prisión provisional por su presunta participación en un delito de rebelión.

B) La STC 71/1994 apreció ya la constitucionalidad, en el marco de lo entonces planteado, del artículo 384 *bis* y a tal pronunciamiento se han referido, las recientes SSTC 11/2020 y 38/2020. El tribunal valoró entonces que la norma controvertida en aquel recurso de inconstitucionalidad no entraba en colisión con los derechos fundamentales enunciados en los artículos 23.2, en cuanto a la permanencia en el ejercicio de la función o cargo público, con especial referencia a los cargos de naturaleza representativa y 24.2, en relación con la presunción de inocencia, de la Constitución: (i) constató el Tribunal, por lo que refiere al primero de estos derechos, que la medida de suspensión impuesta en el precepto impugnado ha de afectar, precisa y exclusivamente, a los procesados y presos que lo hayan sido por aparecer, como integrados o relacionados con bandas armadas o individuos terroristas o rebeldes, es decir, previa la imputación formal y provisional de criminalidad por delitos que conllevan un desafío mismo a la esencia del Estado democrático, de tal modo que la excepcional amenaza que esta actividad criminal conlleva para nuestro Estado Democrático de Derecho justifica, sin duda, una medida provisional como la controvertida, con la conclusión de que el supuesto contemplado en el artículo 384 *bis* bien podía ser visto por el legislador como inconciliable con la permanencia del procesado por estos delitos en el desempeño de funciones o cargos públicos o, más sencillamente, como incompatible con la concesión de cualquier permiso de salida de prisión para la realización de actos concretos que supongan ejercicio de tal función o cargo, en definitiva –añadió el Tribunal– la regla enjuiciada no viene sino a prescribir, en negativo, uno de los requisitos para el mantenimiento en el ejercicio de una función o cargo público, siendo una condición cuya legitimidad y proporcionalidad no la hace contraria al contenido de los derechos fundamentales reconocidos en el art. 23.2 CE, (ii) por lo que hace al examen de la norma legal a la luz de la presunción de inocencia, el Tribunal, tras recordar que esta garantía constitucional permanece viva cuando se ha dictado un procesamiento y es compatible con la adopción de medidas cautelares, vino a concluir que la norma constitucional que reconoce este derecho fundamental (art. 24.2 CE) no resulta canon adecuado para

el enjuiciamiento del art. 384 bis LECrim, pues ni la medida de suspensión en él prevista constituye pena alguna ni su adopción, por lo mismo, queda condicionada por la realización de actividad probatoria de cargo.

5. *Derecho a la presunción de inocencia.*

A) Como regla de tratamiento, la presunción de inocencia impide tener por culpable a quien no ha sido declarado así, tras un previo juicio justo y que, como regla de juicio, en el ámbito de la jurisdicción ordinaria, se configura como un derecho del acusado a no sufrir una condena a menos que la culpabilidad haya quedado establecida más allá de toda duda razonable. La doctrina del Tribunal es, para una y otra de las dimensiones mencionadas, plenamente consecuente con la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, como impone el artículo 10.2 CE. Otro tanto prescribe, en cuanto al primer aspecto el artículo 4.1 de la Directiva 2016/343/UE. Ni los actos parlamentarios directamente impugnados, ni la norma legal de la que traen causa, han violado la presunción de inocencia del actor.

B) Así se ha de afirmar, en primer lugar, por lo que hace a la interdicción constitucional de toda condena sin suficiente prueba de cargo, lícitamente obtenida y hecha valer y apreciada por el juzgador con las garantías del debido proceso. Ni el artículo 384 *bis* LECrim establece sanción o pena alguna, ni su aplicación o cumplimiento por la mesa del Congreso de los Diputados ha deparado la condena del demandante. El precepto legal no es norma punitiva, sino establecedora de una medida provisional vinculada, de manera inmediata y necesaria, a otras previas –procesamiento firme y prisión provisional– adoptadas por la autoridad judicial.

C) Pero tampoco ha sufrido el recurrente daño alguno en el derecho fundamental que invoca por haber sido tratado como culpable en las resoluciones impugnadas ni por ello, conllevar tal trato, objetivamente, la propia disposición que impuso su suspensión como diputado.

a) El artículo 384 *bis* es de aplicación inmediata y necesaria cuando concurren los presupuestos en él fijados.

b) En modo alguno, cabría decir que las resoluciones parlamentarias que se impugnan hayan considerado al demandante culpable de ilícito alguno o que semejante valoración esté presente, siquiera de manera implícita en el propio precepto legal aquí aplicado.

D) Se sigue, en suma, que la presunción de inocencia del demandante no fue en absoluto afectada, en una u otra de sus dimensiones constitucionales, ni por las resoluciones recurridas ni por la disposición legal en ellas aplicada.

6. *Derecho al ejercicio de cargo de diputado al congreso art. 23.2 CE.*

a) Desde las SSTC 10/1983 y 32/1985 tiene declarado este Tribunal que el derecho a acceder a los cargos de naturaleza representativa implica también el de mantenerse en ellos y desempeñarlos de acuerdo con la ley, sin constricciones o perturbaciones ilegítimas.

b) Cuando se habla cargos representativos, el derecho enunciado en el artículo 23.2 CE ha de ponerse en conexión con el de todos los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal (art. 23.1 CE), pues son los representantes quienes actualizan aquel derecho de los ciudadanos.

c) El derecho establecido en el artículo 23.2 CE es, como se desprende del inciso final del precepto, de configuración legal, correspondiendo a la ley, concepto en el que se incluyen los reglamentos parlamentarios, ordenar los derechos y facultades que correspondan a los distintos cargos públicos y que pasan así a integrarse en el estatus propio de cada uno de ellos, con la consecuencia de que podrá su titular defender, al amparo de esta disposición constitucional, el *ius in officium* que estime ilegítimamente constreñido o ignorado por actos de los poderes públicos.

d) El legislador dispone de un amplio margen de libertad para regular el ejercicio del derecho, si bien con límites, tanto generales, como el respeto al principio de igualdad y a los demás derechos fundamentales, como referidos, cuando se trata de cargos representativos, a la necesaria salvaguarda de la naturaleza de la representación.

e) El derecho fundamental de que se trata no es incondicionado o absoluto, sino que queda delimitado en su contenido tanto por su naturaleza como en atención a su función. El legislador puede establecer limitaciones y restricciones a su ejercicio que, respetando ese contenido y los imperativos del principio de igualdad, se ordenen, desde la perspectiva constitucional, a un fin legítimo y en términos proporcionados a esa válida finalidad. Limitaciones y restricciones que habrán de aplicarse, en especial por los órganos judiciales, mediante resolución especialmente motivada y no incurso en desproporción en relación con aquella finalidad.

f) Los criterios reseñados son semejantes a los que se desprenden de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el artículo 3 del Protocolo adicional número 1 al Convenio Europeo de Derechos Humanos.

3. FISCALÍA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

3.1 Introducción

El año 2020, sin duda, pasará a la historia como un año especial debido a la crisis sanitaria producida por el Covid-19, calificada el 11 de marzo de 2020 de pandemia por la Organización Mundial de la Salud.

Al respecto, el 14 de marzo de 2020 se publica en el BOE el RD 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaraba el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19.

Esta circunstancia ha tenido incidencia en todas las naciones y en todos los segmentos de población, especialmente los que componen la tercera edad, que ha sufrido una extraordinaria mortandad.

Las instituciones públicas españolas se han visto afectadas en su funcionamiento como no podía ser menos. El Estado, las Comunidades Autónomas y los Entes Locales han tenido que adoptar medidas excepcionales con los consiguientes efectos en la economía de la Nación.

La limitación de la actividad económica y la restricción de movimientos de la población han causado un impacto grave en la riqueza de nuestro país, lo que ha producido una disminución del producto interior bruto de un 10,8 %.

El Pleno del Tribunal y la Comisión de Gobierno, como consecuencia de los imprevistos acontecimientos, han adoptado una serie de acuerdos dirigidos a garantizar la salud y seguridad de su personal, así como a garantizar la debida aplicación del RD 463/2020, de 14 de marzo, en todo su alcance y de manera uniforme en el ámbito de la Institución.

La primera medida adoptada por la Comisión de Gobierno resultó ser el Acuerdo de 10 de marzo de 2020, por el que se aprueba el protocolo para la habilitación temporal del teletrabajo respecto de colectivos afectados por alguna de las situaciones de especial riesgo o protección en él definidas. En esa misma fecha, la citada Comisión acuerda, con carácter extraordinario y estrictamente temporal, la reducción y flexibilización de la jornada laboral, siguiendo las recomendaciones del Ministerio de Sanidad y la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid, con la finalidad de evitar la concurrencia simultánea de grandes afluencias de personal en sus sedes.

Posteriormente, la Comisión de Gobierno aprueba el 12 de marzo de 2020 un Acuerdo por el que se extiende la habilitación extraordinaria y temporal del teletrabajo a todo el Tribunal de Cuentas.

Tras la aprobación del RD 463/2020, de 14 de marzo, la Comisión de Gobierno adopta distintos acuerdos en función de la evolución de la pandemia.

Cabe destacar que, durante el período comprendido en esta memoria, el Tribunal ha realizado un esfuerzo sin precedentes en la aplicación de las Tecnologías de la Información a su actividad, de tal manera que sus órganos y el personal han continuado desarrollando sus funciones, a pesar del confinamiento decretado por el estado de alarma.

Desde la declaración del mencionado estado, los procedimientos de administración electrónica han permitido al personal del Tribunal ejercer su labor sin merma en cuanto a su eficacia y eficiencia y, respecto de las relaciones con el exterior, se ha incrementado de manera ostensible el uso de las distintas aplicaciones y plataformas para la recepción y envío telemático de información y documentación gestionadas por el Tribunal de Cuentas.

A lo largo de 2020 se ha potenciado la modernización de las infraestructuras TIC con las que cuenta el Tribunal, adaptándolas al nuevo escenario causado por la pandemia. El objetivo ha sido modernizar su gestión interna y mejorar su eficacia en el ejercicio de su función fiscalizadora y de enjuiciamiento contable, así como facilitar el acceso electrónico a los ciudadanos y a las entidades públicas a sus servicios y trámites electrónicos.

Asimismo, se ha culminado el diseño y desarrollo de la nueva Intranet del Tribunal, que ha sustituido a la anterior. La Intranet ofrece funcionalidades al servicio de la gestión y comunicación interna de la Institución y de la gestión del conocimiento y difusión de buenas prácticas en el ámbito de las funciones del Tribunal. Resulta de justicia poner de manifiesto la destacada actuación que ha tenido la Unidad Informática del Tribunal, que ha duplicado sus esfuerzos y dedicación en orden a atender las múltiples necesidades de los diferentes órganos de la Institución. La prontitud y eficacia en la solución de los problemas suscitados ha permitido que el Tribunal haya seguido desarrollando sus funciones de manera satisfactoria.

Al respecto, debe indicarse que la Fiscalía ha continuado, durante este período, despachando todos los asuntos que han ingresado, tanto de fiscalización como de enjuiciamiento.

En este sentido, conviene señalar que la Fiscalía ha interesado, igualmente, la exigencia de responsabilidades contables respecto de los Informes aprobados por los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas, de los que se ha dado traslado.

Por otra parte, la Fiscalía ha apoyado la realización de fiscalizaciones en el programa anual correspondiente al ejercicio 2021, referi-

das a la actuación administrativa de todo el Sector Público en relación con el Covid-19.

En el ámbito jurisdiccional, debe mencionarse la relevante Sentencia n.º 1479/2020 de la Sala 3.ª del TS (recurso de casación 5332/2018), de fecha 10 de noviembre de 2020, que establece la doctrina vigente sobre el régimen de prescripción de la responsabilidad contable prevista en el apartado 4.º de la Disposición Adicional Tercera de la Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, que estima el recurso interpuesto por el Ministerio Fiscal contra la Sentencia n.º 4/2018, de 30 de mayo, de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas. Dicha sentencia será objeto de análisis en el apartado correspondiente de esta Memoria.

En cuanto a dotación de personal, procede señalar la incorporación a la Fiscalía, con fecha 25 de noviembre de 2020, del Ilmo. Sr. Fiscal D. Carlos Castresana Fernández, en plaza de nueva creación, de acuerdo con el Real Decreto 255/2019, de 12 de abril, por el que se amplía la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal para adecuarla a las necesidades existentes.

El Preámbulo de dicha disposición justifica la ampliación en la «constatación de que el fenómeno de la corrupción y su afectación al dinero público está teniendo cada vez mayor presencia en el ejercicio de las funciones que corresponden a este Tribunal y, por ende, a la Fiscalía que actúa en el mismo».

Como se indicaba en la Memoria anterior, por medio de Resolución aprobada por la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones, de fecha 1 de julio de 2019, se ha creado la Unidad de Apoyo a la Fiscalía del Tribunal de Cuentas. Con fecha 11 de diciembre de 2020 se ha procedido al nombramiento de D. Manuel Rodríguez Martínez como jefe de la Unidad de Apoyo, del Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado.

Ambas decisiones ponen de manifiesto la sensibilidad que el Gobierno y la Excm. Sra. Fiscal General del Estado han mostrado, en todo momento, con las acuciantes necesidades que presentaba esta Fiscalía, que en los últimos años ha tenido que acometer nuevos retos, tanto en materia de Fiscalización como de Enjuiciamiento. El creciente número de asuntos y su complejidad, junto con la especialización necesaria, justifican las medidas adoptadas.

En el actual diseño territorial que configura la vigente Constitución de 1978, con la consiguiente dispersión de múltiples entes públicos que gestionan ingentes recursos económicos, la intervención del Ministerio Fiscal, en cumplimiento de las significativas e importantes misiones que le confiere el artículo 16.2 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, de 5 de abril de 1988, implica que sea

la única institución que vela por la integridad de los fondos públicos en las diferentes Administraciones Públicas, estando presente en todos los procesos de responsabilidad contable que se siguen en esta jurisdicción especializada.

Esta encomienda y legitimación del Ministerio Fiscal, cuya actuación se enmarca en lo establecido en el artículo 124 de la Constitución, refuerza la acertada previsión de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, de 12 de mayo de 1982, al disponer que la Fiscalía constituya un órgano del Tribunal (artículo 19 g) y que el Fiscal forme parte del Pleno de la Institución (artículo 21.1).

Sendos mandatos están en completa sintonía con la imperiosa necesidad de defender el patrimonio público, tal y como se configura en la dogmática moderna, y obedecen a la naturaleza del propio Ministerio Fiscal, que crecientemente amplía sus cometidos de acuerdo con las exigencias de la sociedad.

En este sentido, los valores que proclama la Constitución sobre el Fiscal, en relación con los principios rectores de legalidad e imparcialidad que inspiran su actuación, cobran una dimensión de especial consideración en lo que atañe a la protección de los caudales públicos. De ahí, que deba preservarse su autonomía.

Procede destacar, además, que la intervención del Ministerio Fiscal no se circunscribe a las funciones conferidas al Tribunal de Cuentas por el artículo 136 de la Constitución, sino que se extiende a las fiscalizaciones aprobadas por los órganos de control externo (Ocex) de las comunidades autónomas.

El impacto del sector público en la actividad económica de toda la Nación es muy elevado, razón por la que la utilización de los recursos públicos, de manera eficaz y eficiente, resulta imprescindible.

Ello es así, especialmente, en unos momentos en que España sufre una crisis sanitaria sin precedentes en su historia moderna, con los problemas financieros que ello entraña para el Estado, lo que obliga a sus gestores a optimizar los medios económicos que la sociedad, con notable esfuerzo, pone en sus manos.

En las circunstancias presentes, el control de la contratación pública y de las subvenciones adquiere una importancia trascendental, por lo que, tanto el Tribunal de Cuentas como los Ocex, tienen como objetivo prioritario dedicar singular atención a estas áreas de riesgo, a fin de contribuir a la reducción de las ineficiencias existentes.

Finalmente, procede señalar que el 13 de febrero de 2020 se firmó un Convenio entre el Tribunal de Cuentas y el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España para la consulta por aquel

de la titularidad real de sociedades mercantiles a través del Registro Mercantil.

El convenio habilita al personal del Tribunal de Cuentas a consultar de manera inmediata la información sobre los titulares reales de las sociedades mercantiles, las sociedades de las que una persona física es titular real, así como las sociedades de las que una sociedad se encuentra en la cadena de control de un titular real.

Esta vía de comunicación permite agilizar el acceso a la información sobre titularidades reales en el desarrollo de las competencias de Tribunal de Cuentas. En el ámbito de la función fiscalizadora facilita la obtención de dicha información respecto, entre otros, los terceros que contraten con el sector público y los perceptores de subvenciones y ayudas públicas. Para el ejercicio de la función de enjuiciamiento contable, ofrece una información especialmente útil para la ejecución de las sentencias y para la adopción de las medidas cautelares dirigidas al aseguramiento del efectivo cumplimiento de las resoluciones judiciales que se dicten.

Asimismo, el 21 de enero de 2020 se firmó un Convenio de colaboración entre el Tribunal de Cuentas y el Consejo General del Poder Judicial, con el objeto de establecer el marco de colaboración a desarrollar entre ambas instituciones en materia de formación. En concreto, ambas partes convienen en realizar actividades conjuntas de formación, en áreas de interés común, así como abrir, recíprocamente, a la participación de jueces, magistrados y personal al servicio del Tribunal de Cuentas, las actividades formativas que se organicen en el marco de sus respectivos Planes de Formación.

El acontecimiento institucional más destacado del ejercicio 2020 fue la visita de Su Majestad el Rey al Tribunal de Cuentas, en su sede de la calle Fuencarral, que tuvo lugar el día 24 de septiembre.

Durante la misma, Su Majestad el Rey mantuvo una reunión de trabajo con los miembros del Pleno, en la que fue informado sobre el ejercicio de las funciones de la Institución y las distintas iniciativas que está llevando a cabo con el objetivo de contribuir a promover la buena gestión económico-financiera de las entidades públicas.

3.2 La Fiscalía del Tribunal de Cuentas

3.2.1 FISCALES

El pasado año 2020, 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 Herraiz, 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.

Ilmo. Sr. D. Carlos Castresana Fernández, que tomó posesión de su cargo el 25 de noviembre de 2020.

3.2.1.1 *Organización del trabajo*

Con motivo de la incorporación del Ilmo. Sr. D. Carlos Castresana Fernández se ha procedido a una nueva distribución de trabajo entre todos los fiscales.

En este sentido, se ha procurado que los miembros de la plantilla despachen asuntos que estén relacionados con la fiscalización, ya sea de la competencia del Tribunal de Cuentas o de los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas, y con los procedimientos de responsabilidad contable.

Parece razonable que, en la asignación de trabajo del Fiscal Jefe, sin perjuicio de otras atribuciones, 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 Anual 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 esta 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 hasta su redacción definitiva, habiendo intervenido en la formulación de las oportunas observaciones.

Asimismo, el Fiscal Jefe tiene a su cargo la tramitación de las diligencias preprocesales, excepto las provenientes de los Órganos de Control Externo, el visado de dictámenes, los procesos contables de especial trascendencia y las relaciones institucionales con los restantes órganos del Tribunal de Cuentas.

El Teniente Fiscal, además de compartir las tareas de visado con el Fiscal Jefe, asume el despacho de determinados procesos jurisdiccionales, los expedientes de cancelación de fianzas, la preparación de informes relativos a cuestiones de naturaleza jurisdiccional y fiscalizadora, que requieren el establecimiento de un criterio homogéneo, las relaciones internacionales de la Fiscalía, los cometidos atribuidos a los Directores técnicos de los Departamentos del Tribunal de Cuentas, y ciertos informes de fiscalización de los OCEX. También actúa como portavoz de la Fiscalía.

La restante actividad del TCU es atendida por los cuatro fiscales de la plantilla, quienes se ocupan de dictaminar determinados informes de fiscalización aprobados por los OCEX y concretos números de los procesos jurisdiccionales, que se tramitan ante la Sección de Enjuiciamiento.

Asimismo, todos los miembros de la plantilla intervienen en las correspondientes Actuaciones Previas, con asistencia, en su caso, a los actos de liquidación provisional, cuya práctica reciente resulta cada vez más laboriosa por la extensión del tiempo dedicado a tal menester y por el obligado estudio de los temas abordados.

Procede hacer referencia a la especial complejidad que presentan algunos procedimientos contables, que están relacionados con procesos que se siguen en el orden penal o contencioso administrativo.

Tales asuntos son abordados desde la acreditada experiencia de los fiscales que componen la plantilla, teniendo en cuenta las recientes resoluciones del Tribunal Supremo y las aportaciones doctrinales que impulsa la propia Fiscalía, que han tenido favorable acogida en recientes pronunciamientos, tanto del Alto Tribunal como de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas. Con ello, se trata de encauzar determinados problemas sustantivos y procesales, genuinos de la jurisdicción contable, que hasta la fecha no habían encontrado el tratamiento adecuado.

Debe destacarse el alto grado de compromiso demostrado por los fiscales en el desempeño de su cometido, en tiempos especialmente difíciles, así como su acendrado compañerismo manifestado ante circunstancias personales adversas, que han sido superadas satisfactoriamente.

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 CCAA) 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 Comunidad Autónoma.

Con la pretensión de conseguir la máxima colaboración entre Instituciones que tienen el mismo objetivo, la Fiscalía del TCu y determinados OCEX han firmado los pertinentes protocolos de actuación que tienen por objetivo normalizar 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 y León, la Cámara de Cuentas de Andalucía, la Audiencia

¹⁰ Las CCAA en las que no están constituidos OCEX son Cantabria, Extremadura, La Rioja, Murcia y Castilla-La Mancha.

de Cuentas de Canarias y la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.

Por parte del Ministerio Público se ha fomentado la existencia de relaciones con los presidentes y síndicos mayores de los OCEx, así como con los restantes miembros que integran dichas Instituciones.

Es evidente que dicha labor conjunta contribuye a la mejora del resultado de las fiscalizaciones programadas y a facilitar, en su caso, la exigencia de las responsabilidades detectadas.

El perfeccionamiento de la reglamentación es constante en las Instituciones de Control Externo.

Al respecto, debe destacarse la modificación de las normas de fiscalización del TCu, aprobada en el Pleno de fecha 28 de mayo de 2020, en cuya virtud se da nueva redacción a la norma 7 de procedimiento.

Dicha norma establece que «El Tribunal de Cuentas mantendrá un único censo de entidades pertenecientes al sector público en el que se consignarán los datos esenciales para su identificación y el departamento o unidad que tenga atribuida su fiscalización. La Presidencia de la Sección de Fiscalización mantendrá actualizado el censo con la colaboración de los departamentos de fiscalización, dentro del ámbito de sus respectivas competencias. Se considerarán como datos de identificación de las entidades en el censo los del Inventario de Entidades del Sector Público Estatal, Autonómico y Local (INVENTE), con las excepciones que sobre su contenido pudieran derivar del ejercicio de la función fiscalizadora del sector público y, en su caso, del funcionamiento de dicho registro público».

3.3.2 LA INTERVENCIÓN DE LA FISCALÍA EN LA ACTIVIDAD FISCALIZADORA DEL TCu

Siendo la actividad fiscalizadora externa 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 acorda-

das 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 considera beneficioso y así lo interesa en la medida de sus posibilidades, el hecho de que, en el ámbito de las corporaciones locales, se lleve a cabo un número superior de fiscalizaciones a fin de esclarecer las causas que han originado, en algunos casos, significativos endeudamientos en dichas arcas, así como que se proceda a la comprobación de la eficacia y eficiencia del destino de determinados recursos públicos. Ello comporta la existencia de un control más exhaustivo de la gestión económica y financiera de las entidades locales, especialmente en lo que afecta a las sociedades municipales, y una mayor transparencia en la actuación de los gestores, en sintonía con las obligaciones derivadas de los principios de estabilidad presupuestaria.

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 que sean 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, así como de las contabilidades electorales.

A continuación, se exponen los procedimientos de fiscalización en los que ha intervenido el Fiscal, aprobados por el Pleno del TCu durante el año 2020, cuya relación es la siguiente:

Sistema de compensación de los gastos por asistencia sanitaria gestionado por el Ministerio de Sanidad, Consumo, y Bienestar Social ejercicio 2017.

Sobre las ayudas a la reactivación de las comarcas mineras con especial referencia a la gestión de la construcción de la residencia de mayores «la minería», ejercicios 2006 a 2017.

Museo Nacional del Prado, ejercicio 2018.

Las actuaciones desarrolladas por la Administración General del Estado en materia de cooperación económica con las confesiones religiosas a través de los programas de ingresos y gastos contenidos en los presupuestos generales del estado, ejercicio 2017.

Las medidas adoptadas por la Agencia Estatal de la Administración tributaria en materia de comercio electrónico, ejercicios 2016, 2017 y 2018.

Del Fondo para Inversiones en el Exterior, FCPJ, ejercicios 2017 y 2018.

La actividad económico-financiera de MERCASA, ejercicios 2017 y 2018.

La gestión y control de los pagos efectuados al personal de las Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social, ejercicio 2017.

De las medidas implantadas por las fundaciones del Sector Público para dar cumplimiento a la normativa sobre igualdad en el ejercicio 2018.

Declaración sobre la Cuenta General del Estado del ejercicio 2018.

Informe de las actuaciones realizadas por las Entidades Locales en el marco del plan extraordinario y urgente por el empleo de Castilla-La Mancha, ejercicios 2015 a 2017.

De las actuaciones de fomento de las Industrias Culturales y Mece-nazgo, ejercicio 2017.

Sobre los procesos de extinción de entidades de las Comunida-des Autónomas como consecuencia de la reestructuración de su Sec-tor Público.

Sector Público Local, ejercicio 2018.

De los estados contables de los Partidos Políticos y de las aporta-ciones percibidas por las Fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellos, ejercicio 2016.

La evolución económico-financiera, patrimonial y presupuestaria del sistema de la Seguridad Social y su situación a 31 de diciembre de 2018.

De los gastos de personal e indemnizaciones por razón del servi-cio de las Diputaciones Provinciales y sus Organismos Autónomos de Comunidades Autónomas sin órgano de control externo propio, ejercicio 2017.

Informe de las contabilidades de las elecciones al Parlamento Europeo de 26 de mayo de 2019.

De las contabilidades de las Elecciones a Cortes Generales de 28 de abril de 2019.

Coste para CRTVE de las medidas de gestión de personal adopta-das a consecuencia de la aplicación del Real Decreto-Ley 4/2018.

De la adecuación de la normativa y de las Instituciones Españolas al mecanismo único de resolución.

De las actuaciones de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y del Consejo de Seguridad Nuclear para la imple-mentación de los objetivos de desarrollo sostenible relacionados con la energía.

Las operaciones de apoyo financiero de SEPI a sus empresas del grupo, ejercicios 2017 y 2018.

Las contabilidades de las Elecciones al Parlamento de Cantabria de 26 de mayo de 2019.

Las contabilidades de las Elecciones a las Cortes de Castilla-La Mancha de 26 de mayo de 2019.

Las contabilidades de las Elecciones a la Asamblea de Extrema-dura de 26 de mayo de 2019.

Las contabilidades de las Elecciones al Parlamento de La Rioja de 26 de mayo de 2019.

Las contabilidades de las Elecciones a la Asamblea Regional de Murcia de 26 de mayo de 2019.

Organismo Autónomo Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa, ejercicio 2017.

Los contratos tramitados como de emergencia y de urgencia por las Confederaciones Hidrográficas del Guadalquivir, del Segura y del Júcar, así como de la Mancomunidad de los Canales del Taibilla durante los ejercicios 2008 a 2017.

Del grado de implementación de los modelos de prevención de delitos y de comportamientos contrarios a la ética en las Sociedades Mercantiles Estatales en el ejercicio 2018.

Informe anual de la Ciudad Autónoma de Melilla, ejercicio 2018.

La contratación celebrada por las Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social, adscritos a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, ejercicio 2018.

Informe relativo al seguimiento de las actividades realizadas por la Dirección General de ordenación de la Seguridad Social en relación con las actuaciones y cumplimiento de la normativa en vigor por las Mutuas colaboradoras con la Seguridad Social en el proceso de segregación de los servicios de prevención ajenos.

Informe global del Sector Público Autonómico, ejercicio 2017.

Programa 113M «Registros vinculados con la Fe Pública», ejercicio 2017.

Sobre las actuaciones de defensa contra la desertificación y de prevención y extinción de incendios forestales, ejercicio 2018.

Informe anual de la Ciudad Autónoma de Ceuta, ejercicio 2018.

Informe anual de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, ejercicio 2018.

De la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos (ORGA), ejercicios 2016 y 2017.

La contratación celebrada por las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas carentes de Órganos de Control Externo, ejercicio 2018.

De la promoción y gestión de la Vivienda de Protección Pública en los Ayuntamientos de Murcia, Cartagena y Lorca, ejercicio 2018.

Inmuebles en los que no se desarrolla ninguna actividad y de obras públicas paralizadas en las Entidades Locales de la región de Murcia.

De los principales ingresos percibidos y gestionados por la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios, ejercicio 2018.

Análisis de impacto normativo en los Ministerios del Área Político-Administrativa del Estado.

Los expedientes de reconocimientos extrajudiciales de crédito aprobados por las Entidades Locales en el ejercicio 2018.

Inmuebles en los que no se desarrolla ninguna actividad y de obras públicas paralizadas en las Entidades Locales de Castilla-La Mancha.

Informe anual de la Comunidad Autónoma de Cantabria, ejercicio 2018.

Informe anual de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia ejercicio 2018.

Del cumplimiento de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno en las Entidades Locales.

Informe anual de la Comunidad Autónoma de Extremadura ejercicio 2018.

Informe anual de la Comunidad Autónoma de La Rioja, ejercicio 2018.

De las tasas y precios públicos de los Ayuntamientos de Municipios de población superior a 500.000 habitantes, ejercicio 2017.

Relativa al seguimiento de las recomendaciones efectuadas por el Tribunal de Cuentas en el «Informe de Fiscalización de la gestión económico-financiera y de la aplicación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia», aprobado por su Pleno en sesión de 21 de marzo de 2013.

Los contratos de servicios de limpieza y de vigilancia y seguridad privada celebrados por las Entidades Locales de las Comunidades Autónomas sin Órgano de Control Externo Propio, ejercicios 2018 y 2019.

La actividad de los fondos sin personalidad jurídica gestionados por el Ente Público Puertos del Estado, ejercicios 2018 y 2019.

La intervención del Fiscal en los mencionados procedimientos de fiscalización es la que se expresa en el siguiente cuadro:

INTERVENCIÓN DE LA FISCALÍA EN LOS INFORMES DE FISCALIZACIÓN
APROBADOS POR EL TCU EN 2020

If. aprobados	Sin observac.	Observac.	Sin resp.	Resp. contable	Resp. penal	Resp. tributaria
56	53	3	30	26	2	3

Sobre la programación de la actividad fiscalizadora, de acuerdo con la Memoria Anual del TCu, se pueden establecer las siguientes consideraciones:

1.^a El Programa se elabora en el marco del Plan Estratégico 2018-2021 del Tribunal de Cuentas. En dicho Plan se establecen, en lo que concierne a la función fiscalizadora, los objetivos y criterios de dicha actividad. Los objetivos estratégicos se concretan en la contribución al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del sector público; el fortalecimiento de la posición institucional y el reconocimiento social del Tribunal; la implantación de un sistema global de garantía de la calidad y el reforzamiento de la gestión de los recursos de la Institución bajo los principios de eficiencia, economía, igualdad y transparencia.

2.^a Entre los objetivos específicos destacan la realización de actuaciones que sirvan a las Cortes Generales y a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas para impulsar la adopción de medidas que contribuyan a conseguir un sector público más racional y eficiente; el incremento de buenas prácticas de organización, gestión y control de las entidades públicas; la identificación y fiscalización de las principales áreas de riesgo, con especial hincapié en las prácticas que puedan propiciar el fraude y la corrupción; el impulso de las fiscalizaciones operativas; la agilización de la tramitación de los procedimientos fiscalizadores; la potenciación de la cooperación y la coordinación del sistema de control externo en España y la contribución al fortalecimiento del control interno.

3.^a Como medidas sobresalen, en síntesis, las que se refieren a la fiscalización de las cuentas públicas en términos de contabilidad nacional; al desarrollo de fiscalizaciones en las que se determinen irregularidades que puedan dar lugar a la exigencia de cualquier tipo de responsabilidad; que se orienten a las áreas con mayores incumplimientos; a las actuaciones económico financieras de relevancia y actualidad; a los más significativos volúmenes de ingresos y de gastos públicos y, sistemáticamente, a la contratación y a las subvenciones. Se prevé, también, la realización de propuestas de medidas legislativas tendentes a la reducción de plazos de rendición de cuentas en los diferentes subsectores del sector público.

4.^a Entre las actuaciones del Plan Estratégico que han determinado el contenido del Programa para el año 2020 resaltan, esencialmente, el establecimiento de ámbitos subjetivos, objetivos y temporales ajustados para que los informes se elaboren en el plazo previsto; la fiscalización de aspectos específicos de riesgo y áreas de

mayor incumplimiento; la inclusión de fiscalizaciones operativas en relación con las grandes políticas públicas; las referidas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) –en particular, buen gobierno, igualdad y medio ambiente–, a la contratación y a las subvenciones, así como al seguimiento de recomendaciones y resoluciones.

5.^a El Programa comprende las fiscalizaciones que se realizan por mandato legal, las solicitadas por las Cortes Generales y las programadas a iniciativa del Tribunal de Cuentas.

6.^a Como nuevas iniciativas del Tribunal, en el ámbito de la Administración General del Estado y de sus organismos, el Programa contempla, entre otras, fiscalizaciones respecto a préstamos para proyectos de inversión industrial; ayudas al transporte aéreo y otras gestionadas en el marco del Programa de Extensión de la Banda Ancha de Nueva Generación; procedimientos de determinación del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria; expropiaciones en materia de obras públicas; las Agencias Estatal de Investigación y Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación; el Instituto Español de Oceanografía; la igualdad entre mujeres y hombres en el desarrollo de la carrera profesional; el Plan de Acción de Gobierno Abierto en el marco del ODS16: Paz, Justicia e Instituciones Sólidas; y el estado de cumplimiento de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público con relación al control de eficacia y medios propios. Además, se fiscalizará la gestión de cobro en periodo ejecutivo de los recursos de otras administraciones y entes públicos por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y se efectuará el seguimiento de las recomendaciones del Informe de prestaciones abonadas por el Fondo de Garantía Salarial.

7.^a En cuanto a la Seguridad Social, el Programa contiene, entre otras, fiscalizaciones sobre la evolución económico-financiera, patrimonial y presupuestaria del sistema; la eficiencia en el uso de los inmuebles; las bonificaciones de cuotas por conversión en indefinidos de los contratos en prácticas, de relevo y otros; las subvenciones en el área de atención a mayores; la gestión de los bienes y derechos embargados por la Tesorería General; y el sistema de información «Tarjeta Social Universal».

8.^a En el ámbito empresarial estatal cabe destacar la fiscalización de la actividad de los fondos sin personalidad jurídica gestionados por el Ente Público Puertos del Estado; los procedimientos de control en la gestión de ayudas concedidas por el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial, E. P. E.; y las condiciones de cesión de uso de la red de establecimientos hoteleros gestionados por Paradores

de Turismo de España, S. M. E., S. A. También se realizará la fiscalización de Fond-ICO Global, F. C. R.

9.^a En el ámbito fundacional estatal se incluye la fiscalización de las Fundaciones para la Formación en el Empleo y del Teatro Real.

10.^a El Programa se completa en lo que atañe al sector público estatal con fiscalizaciones del Consorcio Barcelona Supercomputing Center-Centro Nacional de Supercomputación (BSC-CNS); del cumplimiento de la normativa en materia de indemnizaciones por cese de altos cargos y régimen retributivo de altos directivos; y de la Imprenta de Billetes, S. A., medio propio del Banco de España.

11.^a En el sector público autonómico se abordan, esencialmente, los Informes anuales de las comunidades autónomas y ciudades autónomas sin órgano de control externo propio, el Informe global del sector y la fiscalización de la contratación en dicho ámbito.

12.^a En el ámbito local se pueden destacar, entre otras, las fiscalizaciones del Ayuntamiento de Mérida; del cumplimiento de la normativa de transparencia en los ayuntamientos; de las inversiones financieramente sostenibles realizadas por estos; de la implantación y gestión de la administración electrónica en las entidades locales; de la Mancomunidad de los Alcores para la gestión de los residuos sólidos urbanos; de la gestión, recaudación e inspección delegada por determinados ayuntamientos; y se efectuará la Moción relativa a las medidas para promover la rendición de las cuentas generales y la reducción de los plazos de rendición de cuentas en el sector público local.

13.^a En el Programa figuran, junto con las fiscalizaciones de los estados contables de los partidos políticos y de las aportaciones percibidas por las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellos y de los gastos de programas y actividades de estas financiados con cargo a subvenciones públicas, las referidas a las contabilidades de las elecciones locales, a cinco Parlamentos autonómicos, al Parlamento Europeo y a Cortes Generales de 28 de abril y de 10 de noviembre de 2019.

14.^a Se sigue prestando especial atención a la supervisión y control del desarrollo de las políticas de igualdad efectiva de mujeres y hombres, al seguir incluyendo entre los objetivos que se establezcan en las directrices técnicas de las fiscalizaciones programadas el de la verificación de la observancia 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 sigue incorporando en las directrices como objetivo de las fiscalizaciones la verificación del cumpli-

miento de las prescripciones de transparencia establecidas por la normativa y, en diversas fiscalizaciones, la sostenibilidad ambiental.

15.^a Entre las actuaciones fiscalizadoras en el ámbito internacional, el programa incluye la Auditoría externa de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa; el Informe conjunto de los Tribunales de Cuentas de España y Portugal sobre las actuaciones de defensa contra la desertificación y prevención y extinción de incendios forestales en la península ibérica; las participaciones en los Colegios de Auditores del Mecanismo-Athena, de la Organización Conjunta de Cooperación en materia de Armamento (OCCAR) y de la Agencia Europea de la Defensa (EDA); así como la participación en el Proyecto del Avión de Combate Europeo (Eurofighter).

16.^a De las 122 actuaciones programadas, estaba prevista la aprobación de 97 en el año natural y 25 en el año siguiente. Finalmente, durante el año 2020 se han aprobado 56 informes.

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 2020

Tribunal Vasco de Cuentas Públicas	20
Sindicatura de Cuentas de las Illes Balears	19
Sindicatura de la Generalitat de Catalunya	29
Consello de Comptes de la CA de Galicia	17
Cámara de Cuentas de la CA de Madrid	11
Cámara de comptes de la CA de Navarra	17
Audiencia de cuentas de la CA de Islas Canarias	07
Cámara de la CA de Andalucía	12

Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana	54
Consejo de cuentas de la CA de Castilla y León	14
Sindicatura cuentas del principado de Asturias	08
Cámara de cuentas de Aragón	05
Total	213

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 2020

If. aprobados	Sin responsabilidad	Resp. Contable	Responsabilidad penal	Otras responsabilidades
213	154	59	0	0

Se ha producido una disminución 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 2019, que alcanzaron el número de 268, seguramente como consecuencia de la crisis sanitaria derivada del Covid-19. Sin bien debe destacarse el hecho de que la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana ha pasado de 34 informes aprobados en el año 2019 a 54 aprobados en el año 2020.

3.4 Relaciones con las Cortes Generales

Los cincuenta y cinco informes aprobados por el Pleno a lo largo del ejercicio 2020, la Declaración sobre la Cuenta General del Estado, ejercicio 2018, aprobada el 30 de abril de 2020, además de la Memoria Anual de actuaciones del Tribunal de Cuentas en el año 2019, aprobada en la misma fecha, se trasladaron a la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, a la que también se envió el Programa de Fiscalizaciones para el año 2020, aprobado por el Pleno del Tribunal el 19 de diciembre de 2019, así como las sucesivas modificaciones del mismo acordadas durante el ejercicio.

La Presidenta del Tribunal de Cuentas durante el año 2020 ha comparecido ante la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas con ocasión de la presentación de un total de veinticinco informes.

En dichas comparencias, la Presidenta ha respondido a las preguntas formuladas por los portavoces de los distintos grupos parlamentarios.

Como consecuencia de los resultados de las actuaciones fiscalizadoras contenidos en los informes que fueron objeto de presentación, la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas adopta un total de veinticinco resoluciones parlamentarias, dirigidas con carácter general al Gobierno, a las Administraciones Públicas o a las entidades fiscalizadas, en las que mayoritariamente asumen las recomendaciones efectuadas en los informes presentados y que buscan la subsanación de las deficiencias e irregularidades puestas de manifiesto en aquellos y la mejora de la gestión pública.

Debido a la disolución de las Cortes el 5 de marzo de 2019 y la suspensión de la actividad parlamentaria en 2020 durante el estado de alarma, la primera convocatoria para comparecer de la XIV Legislatura no se produce hasta el 13 de octubre de 2020. Esta situación ha dado lugar a la acumulación de informes aprobados, tanto en el 2020 como en el año anterior, que están pendientes de presentación ante la Comisión Mixta, de manera que, después de las cuatro comparencias celebradas en el último trimestre del año, han quedado pendientes de presentación a 31 de diciembre de 2020 ochenta y siete informes, dos notas y una moción.

3.5 Ámbito Internacional

El pasado año, el Tribunal de Cuentas Europeo realizó en España veinticinco actuaciones fiscalizadoras, en las que contó con el apoyo del Tribunal de Cuentas de España.

Dichas misiones corresponden, en su mayor parte, a actuaciones en los sectores agrario y de desarrollo regional a través de los Fondos Estructurales (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, Fondo Social Europeo y Fondo de Cohesión), así como a la realización de numerosas auditorías de gestión sobre diversos aspectos del empleo de los fondos europeos.

Por otra parte, los Estatutos fundacionales de la Organización Europea de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EUROSAI) otorgan al Tribunal de Cuentas un papel especialmente relevante en la misma, al atribuirle, con carácter permanente, su Secretaría. En esta condición, es miembro nato de su Comité Directivo y tiene encomendadas labores de gestión administrativa y presupuestaria, de comunicación y de ejecución de las resoluciones de los órganos de gobierno, siendo

también la encargada de publicar la Revista anual de la Organización y de gestionar su página web.

Representantes del Tribunal de Cuentas han participado en las reuniones anuales y actividades organizadas por los grupos de trabajo constituidos en el seno de EUROSAI sobre Tecnologías de la Información; Auditoría y Ética; Auditoría de Entidades Locales; y Auditoría Medioambiental. El Tribunal ha tomado parte, en 2020, en las actividades organizadas por los Grupos de Proyecto de EUROSAI, con especial mención al relativo a la «Auditoría en respuesta a la pandemia de Covid-19», y en el de «Seguimiento de la ejecución de las recomendaciones de auditoría». Respecto de este último, en diciembre de 2020 concluye la elaboración de una guía de buenas prácticas a partir de conclusiones obtenidas en una encuesta enviada a los miembros de EUROSAI, relativa al seguimiento de la observancia de las recomendaciones emitidas en los informes de fiscalización.

Representantes del Tribunal de Cuentas también intervienen en otras reuniones y encuentros organizados por EUROSAI, tales como la reunión anual de su Meta Estratégica 1, el primer Hackathon internacional y el seminario sobre auditorías rápidas, que se centra en los estudios sobre respuestas ante el Coronavirus.

Además, en el marco de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), el Tribunal de Cuentas ha participado en la 74.^a reunión del Comité Directivo, celebrada de forma virtual el 10 de noviembre de 2020, a la que asiste la Presidenta del Tribunal de Cuentas, en su calidad de Secretaria General de EUROSAI, presentando al mismo un informe sobre la contribución de EUROSAI a la implementación de las metas del plan estratégico y de las prioridades transversales de INTOSAI.

El Tribunal participa en diversos órganos y estructuras de INTOSAI en el ámbito de actividad desarrollada en ejecución del Plan Estratégico de dicha Organización 2017-2022, siendo miembro del Foro de las Entidades Fiscalizadoras con Funciones Jurisdiccionales, donde los Ministerios Fiscales tienen un papel relevante. También forma parte de algunos de sus Grupos de Trabajo, tales como el de Modernización Financiera y Reforma Regulatoria, y del Grupo de Trabajo de Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores. En cuanto a las *Task Forces*, colabora activamente en la encargada de elaborar el Plan Estratégico de INTOSAI 2023-2028, cuyas reuniones se han realizado de forma virtual durante todo el año 2020.

Asimismo, el Tribunal de Cuentas, como miembro asociado de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), ha participado en la planificación y

celebración de la IX Conferencia Conjunta EUROSAI-OLACEFS, que tiene lugar telemáticamente del 9 al 11 de septiembre de 2020, organizada por la Entidad Fiscalizadora Superior de Hungría y que reúne a cincuenta y seis miembros de ambas regiones. También interviene en su Asamblea General Extraordinaria, realizada de manera virtual el 28 de octubre de 2020, durante la que se presentan diversos informes de actividades de la Organización y se adoptan los acuerdos necesarios para su funcionamiento en el período de la pandemia COVID-19.

El conjunto de las actividades desarrolladas obliga a destacar la complejidad y cantidad de temas que aborda el equipo de profesionales del Tribunal de Cuentas dedicado a las relaciones internacionales, cuya preparación y laboriosidad procede ser subrayada.

No puede olvidarse que, tanto las cuestiones de fiscalización como las de enjuiciamiento, se hallan en permanente evolución, lo que exige a los operadores un esfuerzo dirigido, primero, al conocimiento de las mejores técnicas de control del gasto público y, después, a su conveniente formulación en los foros internacionales.

3.6 La actividad jurisdiccional

3.6.1 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, esta 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 Carta Magna.

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 los artículos 15 a 18, así como en el artículo 49 de la *Ley de Funcionamiento*, que hace referencia al 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 solo 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 comprende 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), en los siguientes términos:

- 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 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 LFTCu, introducida por el artículo 22.2 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 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 procedi-

miento 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 dimanaban 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, según el tipo de procedimiento (diligencias preliminares y procedimiento de reintegro) y el departamento de origen.

DILIGENCIAS PRELIMINARES

Órgano	Incoadas	Archivadas
Dpto. 1	90	99
Dpto. 2	114	100
Dpto. 3	134	136
Total	338	335

PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO POR ALCANCE

Órgano	Incoados	Archivados
Dpto. 1	43	38
Dpto. 2	52	45
Dpto. 3	68	82
Total	163	165

La actividad jurisdiccional del TCu se expondrá diferenciando la de los tres Departamentos 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 2020, 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 2020 ascendió a 533 y como el número de asuntos resueltos ha sido de 535, puede concluirse, por tanto, que ha habido una disminución del número de asuntos pendientes de 2, tal y como se refleja en el cuadro siguiente:

MOVIMIENTO GENERAL DE ASUNTOS

Órgano	Pendientes 1/01/2020	Ingresados 2020	Resueltos 2020	Pendientes 31/12/2020
Sala Justicia	22	31	35	18
Dpto. 1	94	133	137	90
Dpto. 2	133	166	145	154
Dpto. 3	97	203	218	82
Total	346	533	535	344

Cabe constatar que el número de asuntos pendientes que corresponde al Departamento 2.º, al finalizar el año 2020, es superior al atribuido a los otros Departamentos. Ello se debe a que el Departamento 2.º inició el año con una cifra mayor de procedimientos en tramitación.

3.6.2 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 resulta oportuno 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.

3.6.2.1 Diligencias preliminares

Las Diligencias Preliminares incoadas en el año 2020 han ascendido a 338, de las cuales 87 procedieron de Informes de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, 93 de Informes de Fiscalización de los OCEX, 88 de Informes de otras Instituciones Públicas y el resto, 70, de comunicaciones de Acciones Públicas en un total de 45, y 25 de denuncias de particulares.

Así resulta del cuadro que a continuación se inserta:

DILIGENCIAS PRELIMINARES

Órgano	Pendientes 1/01/2020	Ingresadas 2020	Resueltas 2020	Pendientes 31/12/2020
Dpto. 1	29	90	99	20
Dpto. 2	19	114	100	33
Dpto. 3	26	134	136	24
Total	74	338	335	77

Las Diligencias Preliminares pueden iniciarse en virtud de traslados de actuaciones fiscalizadoras acordados por los Departamentos que componen la Sección de Fiscalización del Tribunal o por los OCEX, a instancia de otras Instituciones Públicas o bien como consecuencia del ejercicio de la Acción Pública, tal y como se refleja en el cuadro siguiente:

CLASIFICACIÓN DE LAS DILIGENCIAS PRELIMINARES INICIADAS POR SU ORIGEN

Órgano	Sección Fiscalización	Ocex	Otras Instituciones Públicas	Acción Pública	Otras	Total
Dpto. 1	11	23	36	15	5	90
Dpto. 2	58	17	23	16	0	114
Dpto. 3	18	53	29	14	20	134
Totales	87	93	88	45	25	338

En el año 2020 se ha producido un leve incremento de las Diligencias Preliminares incoadas, que han ascendido a 338 frente a las 335 del período precedente.

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 petición de ambos conjuntamente y, en el caso de los OCEX, a instancia del Fiscal o del propio OCEX, puesto que en este último caso el informe de fiscalización se aprueba por el órgano de control sin intervención previa del Fiscal y sin intervención de clase alguna del Servicio Jurídico del Estado, si bien la legislación reguladora de los OCEX impone a dichos órganos, con unos u otros caracteres, la obligación de promover la exigencia de responsabilidad contable instando del propio TCu la iniciación del procedimiento. Así se expresa en los cuadros siguientes:

CLASIFICACIÓN DE LAS DILIGENCIAS PRELIMINARES PROCEDENTES DE LA SECCIÓN DE FISCALIZACIÓN EN ATENCIÓN AL ÓRGANO QUE PROMUEVE EL TRASLADO DE LAS ACTUACIONES FISCALIZADORAS

Órgano	Ministerio Fiscal	Ministerio Fiscal y Abogado del Estado	Abogado del Estado
Totales	26	49	4

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	72	4

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	19	80	46	46

Como se ha dicho, a lo largo del año 2020 fueron resueltas 335 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 Públicas	Acción Pública	Otras	Total
Dpto. 1	35	18	32	10	4	99
Dpto. 2	46	22	19	13	–	100
Dpto. 3	16	50	32	15	23	136
Totales	97	90	83	38	27	335

Las Diligencias Preliminares pueden ser archivadas cuando los hechos manifiestamente no revistan caracteres de alcance o cuando este 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 competente en cada caso 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.

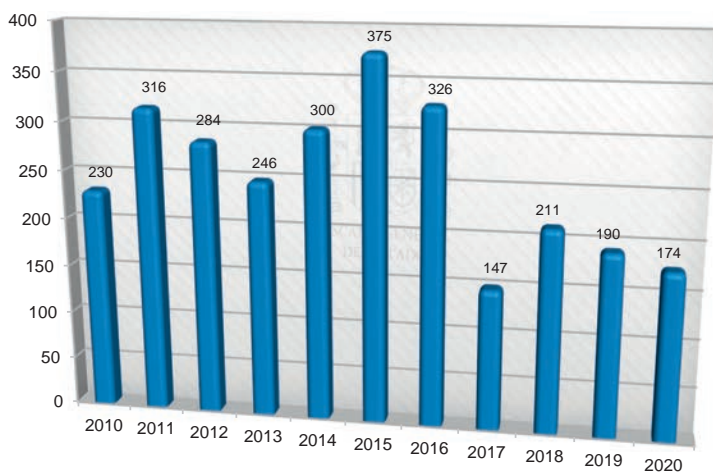
Conforme a los datos proporcionados por la Presidencia de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal, a lo largo de 2020 se iniciaron 174 Actuaciones Previas, todas ellas tramitadas por Delegados Instructores designados por la Comisión de Gobierno.

La evolución de las Actuaciones Previas durante los últimos once 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
2018	211
2019	190
2020	174

La representación gráfica de las magnitudes anteriormente expresadas es la que se inserta a continuación:



Durante el pasado año, se ha producido una disminución cuantitativa en las actuaciones previas respecto de la precedente anualidad, si bien debe indicarse que los asuntos tramitados presentan mayor

complejidad, lo que obliga a los Delegados Instructores a intensificar las diligencias de investigación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 47 LFTCu.

Se entiende que procede promover la responsabilidad contable, una vez constada la existencia de perjuicio en los fondos públicos, a fin de comprobar, en sede jurisdiccional, la concurrencia de los demás requisitos configuradores de dicha responsabilidad, como son la infracción de normativa presupuestaria o contable, la relación de causalidad, la legitimación pasiva y la existencia de dolo o negligencia grave.

Es decir, no se presume que, por estar atribuida la gestión a entidades públicas dotadas habitualmente de mecanismos de control interno, la misma se desarrolla de acuerdo con los principios de legalidad, eficacia y eficiencia, sino que, conocida la producción del resultado dañoso a través de la actuación fiscalizadora, se averigua en sede jurisdiccional si de tales perjuicios se deriva o no responsabilidad contable.

De esta 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 ulteriores.

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 período informado se han practicado por los Delegados Instructores designados al efecto, en actuaciones iniciadas tanto en años anteriores como en el propio año 2020, 158 liquidaciones provisionales, 40 con resultado positivo y 118 con resultado negativo, por un importe global –previo y provisional– de las liquidaciones positivas que alcanza la cuantía de 8.346.836,26 euros, de los cuales 7.384.052,98 euros corresponden al principal y 962.783,28 euros a los intereses devengados.

3.6.2.2 *Acción Pública*

Sobre esta materia se ha seguido, durante el año 2020, la práctica procesal iniciada en años anteriores por los tres Departamentos de primera instancia y la Sala de Apelación.

Consiste la misma en la tramitación aplicable al ejercicio de la acción contable cuando no se lleva a cabo por el Ministerio Fiscal o el Servicio Jurídico del Estado, supuesto en el que la legislación reguladora del funcionamiento del Tribunal de Cuentas exige la personación en forma, mediante escrito suscrito por abogado y por 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.

Aun cuando 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 y 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.

En todo caso, debe destacarse la posibilidad que el ordenamiento habilita, a través del artículo 47.3 LOTCu, para que cualquier ciudadano pueda ejercer una verdadera acción popular en el ámbito de la exigencia de las responsabilidades contables.

La distribución por Departamentos del ejercicio de la Acción Pública es la siguiente:

ACCIONES PÚBLICAS

Órgano	Pendientes 1/01/2020	Ingresadas 2020	Resueltas 2020	Pendientes 31/12/2020
Dpto. 1	3	15	10	8
Dpto. 2	2	16	13	5
Dpto. 3	6	14	15	5
Total	11	45	38	18

3.6.2.3 *Procedimientos de Reintegro por Alcance*

El análisis de este epígrafe se realizará distinguiendo entre los procesos declarativos y los procesos de ejecución.

3.6.2.3.1 Procesos Declarativos

Durante el año 2020 se iniciaron 163 Procedimientos de Reintegro por Alcance, siendo resueltos un total de 165, tal y como se expresa en el cuadro siguiente:

PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO POR ALCANCE

Órgano	Pendientes 1/01/2020	Ingresados 2020	Resueltos 2020	Pendientes 31/12/2020
Dpto. 1	65	43	38	70
Dpto. 2	114	52	45	121
Dpto. 3	71	68	82	57
Total	250	163	165	248

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 aquellos 4 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 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 1/01/2020	Ingresados 2020	Resueltos 2020	Pendientes 31/12/2020
Dpto. 1	18	43	36	25
Dpto. 2	48	52	45	55
Dpto. 3	29	64	78	15
Total	95	159	159	95

La evolución de los procedimientos de reintegro por alcance en fase declarativa en los últimos once 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
2018	171
2019	150
2020	159

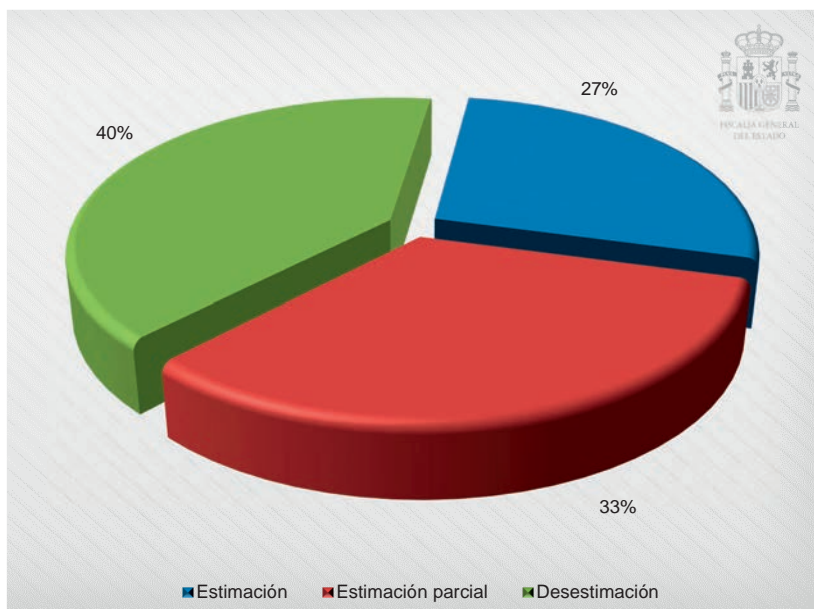
A su vez la forma de terminación de los Procedimientos de Reintegro en fase declarativa es la que se expresa en el siguiente cuadro:

FORMA DE TERMINACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE REINTEGRO POR ALCANCE EN FASE DECLARATIVA

	Autos	Sentencias	Decretos	Total
Dpto. 1	33	3	0	36
Dpto. 2	33	11	1	45
Dpto. 3	76	1	1	78
Total	142	15	2	159

Del número total de sentencias dictadas por los tres Departamentos de la Sección de Enjuiciamiento, 6 fueron desestimatorias, 5 fueron estimatorias parciales de la demanda y 4 la estimaron en su integridad.

Las pretensiones mantenidas por el Ministerio Fiscal fueron estimadas en su integridad en el 27 % de los casos; parcialmente lo fueron en el 33 %, alcanzando el 40 % 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 60 %.

Las actuaciones jurisdiccionales tramitadas para exigir responsabilidad contable fueron muchas más que las que se dejan expresadas que terminaron por sentencia, ya que 142 concluyeron mediante auto que declara la inexistencia de responsabilidad contable.

A este respecto, debe indicarse que las fuentes de conocimiento de los ilícitos contables vienen constituidas, de manera primordial, por

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 335, se ejerce la Acción Pública en 38 ocasiones, en 27 el procedimiento se inicia por denuncias diversas y en 83 por traslados procedentes de otras instituciones, por lo que asciende a 97 el número de Diligencias Preliminares incoadas por ilícitos puestos de manifiesto en los Informes de Fiscalización y a 90 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 y 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, procede señalar que algunas actuaciones previas de especial complejidad tramitadas el pasado año 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	12	4	26	42
Sector Público Autonómico	11	12	25	48

Distribución por sectores	Dpto. 1.º	Dpto. 2.º	Dpto. 3.º	Total
Sector Público Local	18	35	12	65
Admón. Seguridad Social	2	1	0	3
Total, procedimientos	43	52	63	158

3.6.2.3.2 Procesos de ejecución

A lo largo de 2020 se inicia la ejecución de 4 Sentencias dictadas en Procedimientos de Reintegro por Alcance, siendo archivados definitivamente, por haber concluido la ejecución, 7 procedimientos de dicha clase, por tanto, queda reducido en tres el número de asuntos pendientes, según el cuadro que a continuación se inserta:

PROCEDIMIENTOS DE REINTEGRO POR ALCANCE EN FASE DE EJECUCIÓN

Órgano	Pendientes 1/01/2020	Ingresados 2020	Resueltos 2020	Pendientes 31/12/2020
Dpto. 1	47	0	2	45
Dpto. 2	66	0	1	65
Dpto. 3	42	4	4	42
Total	155	4	7	152

3.6.2.4 Juicio de cuentas

La evolución de los Juicios de Cuentas a lo largo de 2020 es la que a continuación se expresa:

JUICIOS DE CUENTAS

Órgano	Pendientes 1/01/2020	Ingresados 2020	Resueltos 2020	Pendientes 31/12/2020
Dpto. 1	0	0	0	0
Dpto. 2	0	0	0	0
Dpto. 3	0	0	0	0
Total	0	0	0	0

3.6.2.5 Expedientes de cancelación de fianzas

Durante el año 2020 se ha tramitado un expediente de Cancelación de Fianza, tal y como se expresa por el cuadro siguiente:

EXPEDIENTES DE CANCELACIÓN DE FIANZAS

Órgano	Pendientes 1/01/2020	Ingresados 2020	Resueltos 2020	Pendientes 31/12/2020
Dpto. 1	0	0	0	0
Dpto. 2	0	0	0	0
Dpto. 3	0	1	0	1
Total	0	1	0	1

3.6.3 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 y naturaleza de los recursos ingresados en la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas es el que se expresa a continuación:

	Núm. de Recursos
Recursos de Apelación	21
Recursos del artículo 46.2 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas	–
Recursos del artículo 48.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas	10
Recursos del artículo 54.1 a) de la Ley 7/1988	–
Recursos de Queja	–
Piezas de Abstención	–
Total, recursos ingresados:	31

La evolución de este dato en los once 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
2018	37
2019	55
2020	31

Del número total de recursos tramitados en 2020, fueron resueltos por la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas 35, quedando pendientes 18.

RESUELTOS EN 2020

Recursos de Apelación	27
Recursos del artículo 48.1 de la Ley 7/88	6
Recursos del artículo 46.2 de la Ley 7/1988	1
Recursos del artículo 54.1 a) de la Ley 7/1998	1
Total	35

ASUNTOS PENDIENTES A 31 DE DICIEMBRE DE 2020

Recursos de Apelación	11
Recursos del artículo 48.1 de la Ley 7/88	7
Total	18

La actividad jurisdiccional de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas, desde un punto de vista cuantitativo, ha sido inferior a la consignada en el precedente ejercicio.

3.6.4 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.

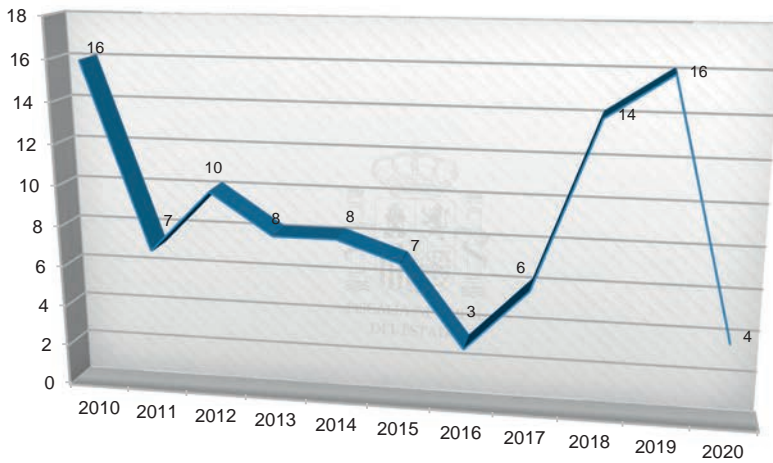
3.6.4.1 Demandas

Durante el precedente año 2020, el Fiscal ha interpuesto 4 demandas, siendo de destacar que el importe total de las cantidades, cuyo reintegro se solicita, asciende a 246.712,01 euros.

La evolución de este dato en los últimos once 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
2018	14
2019	16
2020	4



3.6.4.2 *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 un sector de la doctrina, el Ministerio Fiscal, por imperativo de la Constitución, de su Estatuto Orgánico y de las Leyes propias del Tribunal de Cuenta, 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 ciudadanos.

En este sentido, en la tramitación de los procedimientos de responsabilidad contable, cuya competencia corresponde a los Departamentos de la Sección de Enjuiciamiento, se ha acordado en la sesión celebrada el 29 de enero de 2018 por dicha Sección, reconocer al Ministerio Fiscal, antes de la contestación a la demanda, un trámite de audiencia en el que pueda adherirse a la pretensión de responsabilidad presentada por la entidad pública perjudicada o por el actor público, o, en su caso, presentar otra demanda distinta. Recibida esta última se dará el trámite de contestación a la demanda a las partes demandadas.

El mencionado trámite permite fijar, al inicio del proceso, la posición del Fiscal de manera individualizada y concreta, con la consiguiente fundamentación fáctica y jurídica, sin perjuicio de lo que resulte una vez practicada la prueba.

3.6.4.3 *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.

Dichas diligencias se encuentran amparadas en el artículo 5.3 *in fine* del EOMF, que dispone: «También podrá el Fiscal incoar diligencias preprocesales encaminadas a facilitar el ejercicio de las demás funciones que el ordenamiento le atribuye».

Cada vez resultan más frecuentes las denuncias que recaen sobre gestores de las diferentes Administraciones Públicas, como consecuencia de la posible existencia de perjuicio en los caudales que manejan o administran.

Especial mención debe realizarse a las comunicaciones que llevan a cabo los secretarios e Interventores de los Ayuntamientos, respecto de los reparos que formulan, en su labor de control, en dichas Corporaciones.

Asimismo, los alcaldes de pequeñas y medianas poblaciones, cuando se producen cambios de gobierno, ponen de manifiesto su preocupación por la falta de equilibrio presupuestario en sus cuentas y la constancia de diversas irregularidades, tales como compromisos de gastos y ordenación de pagos sin suficiente y adecuado crédito para realizarlos.

Singular consideración merece la previsión establecida en el artículo 5.2 del RD 424/2017, *por el que se regula el régimen jurídico de control interno en las entidades del Sector Público Local*. Así, dicho precepto establece que, cuando el interventor aprecie que los hechos acreditados o comprobados pudieran ser susceptibles de constituir una infracción administrativa o dar lugar a la exigencia de responsabilidades contables o penales, lo pondrá en conocimiento del órgano competente, de acuerdo con las siguientes reglas:

– Cuando los hechos pudieran ser constitutivos de delito, las responsabilidades se exigirán ante los Tribunales de Justicia competentes, sin perjuicio de que el Tribunal de Cuentas conozca de aquellos hechos que hayan originado menoscabo de los fondos públicos.

– En el caso de hechos que pudieran ser constitutivos de infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria de las previstas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que no siendo constitutivas de delito afecten a presuntos responsables comprendidos en el ámbito de aplicación de la citada ley, dará traslado de las actuaciones al órgano competente, sin perjuicio de poner los hechos en conocimiento del Tribunal de Cuentas por si procediere la incoación del oportuno procedimiento de responsabilidad contable.

– En los restantes casos, se estará a lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del TCu y en la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del TCu.

La función interventora tiene como objetivo principal la fiscalización e intervención previa de los actos de la entidad local y de sus organismos autónomos, cualquiera que sea su denominación, antes de que sean aprobados, y de susceptible repercusión económica, financiera y patrimonial.

El desarrollo, en los últimos años, de las diligencias analizadas se expone en el siguiente cuadro:

DILIGENCIAS PREPROCESALES

Año	Número
2010	111
2011	80
2012	105
2013	136
2014	161

Año	Número
2015	217
2016	252
2017	217
2018	191
2019	205
2020	177

La representación gráfica de las magnitudes anteriormente expresadas es la que se inserta a continuación:



Una parte significativa de las Diligencias Preprocesales incoadas tiene su origen en los dictámenes que se evacuan despachando los Informes de Fiscalización aprobados por los OCEX y van encaminadas a recabar información documental sobre tales hechos, de suerte que pueda realizarse una valoración fundada sobre la existencia o no de responsabilidad contable, con el efecto ulterior de decidir si se plantea la oportuna demanda.

A continuación se expresan las distintas formas de terminación de las Diligencias preprocesales incoadas.

FORMA DE TERMINACIÓN DE LAS DILIGENCIAS PREPROCESALES

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
2018	191	97	73	21
2019	205	114	70	21
2020	117	109	68	0

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.

3.7 La prescripción de la responsabilidad contable derivada del ilícito penal (prejudicialidad)

3.7.1 PLANTEAMIENTO

El marco jurídico en el que se desenvuelve la materia relativa a la prescripción de la responsabilidad contable se halla en la disposición adicional tercera de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (en adelante DA 3.ª LFTCu).

Dicha disposición establece que las responsabilidades contables prescriben por el transcurso de cinco años contados desde la fecha en que se hubieren cometido los hechos que las originen (DA 3.ª1 LFTCu).

El plazo de prescripción se interrumpirá desde que se hubiere iniciado cualquier actuación fiscalizadora, procedimiento fiscalizador, disciplinario, jurisdiccional o de otra naturaleza que tuviere por finalidad el examen de los hechos determinantes de la responsabilidad con-

table, y volverá a correr de nuevo desde que dichas actuaciones o procedimientos se paraliquen o terminen sin declaración de responsabilidad (DA 3.^ª3 LFTCu).

Las responsabilidades contables detectadas en el examen y comprobación de cuentas, o en cualquier procedimiento fiscalizador, y las declaradas por sentencia firme prescribirán por el transcurso de tres años contados desde la fecha de terminación del examen o procedimiento correspondiente o desde que la sentencia quedó firme (DA 3.^ª 2 LFTCu).

Si los hechos fueren constitutivos de delito, las responsabilidades contables prescribirán de la misma forma y en los mismos plazos que las civiles derivadas de los mismos (DA 3.4 LFTCu).

Según indica la sentencia n.º 14/2019 del Departamento 2.º de la Sección de Enjuiciamiento del TCu, la prescripción a que se refiere la DA 3.^ª2 LFTCu debe relacionarse con lo señalado en la DA 3.^ª1 de dicha Ley, de tal manera que iniciado un procedimiento fiscalizador o jurisdiccional después del plazo de cinco años desde la fecha en que se cometieron los hechos, la responsabilidad contable habrá prescrito, pero iniciado antes del citado plazo dicha responsabilidad no prescribirá hasta que transcurra el plazo de tres años desde la finalización del mencionado procedimiento.

En cuanto a la eficacia interruptora del plazo de prescripción de la responsabilidad contable como consecuencia de la existencia de actuaciones administrativas o jurisdiccionales, la doctrina de la Sala 3.^ª del TS (ver sentencia de 25 de febrero de 2016), establece los siguientes criterios:

– Los actos que pueden interrumpir el plazo de prescripción de la responsabilidad contable tendrán efectos interruptivos, aun cuando no hayan sido formalmente comunicados a los interesados, siempre que se haya probado en el proceso que tuvieron conocimiento material de dichos actos por vías distintas a la notificación formal.

– La valoración de la prueba de que los interesados han tenido conocimiento material de algún acto interruptivo de su responsabilidad contable, que no les haya sido formalmente notificado, debe realizarse con criterio restrictivo, considerando probado el aludido conocimiento cuando resulte indubitado como consecuencia de una circunstancia que lo demuestre de forma inequívoca.

En aplicación de tales criterios, la jurisprudencia considera que unas determinadas actuaciones fiscalizadoras son materialmente conocidas por los gestores de las entidades afectadas por las referidas actuaciones, no pudiendo alegar desconocimiento de su práctica.

En todo caso, resulta muy conveniente que las instituciones de control externo adopten las medidas adecuadas para comunicar a todas las personas, que les afecte la fiscalización, la tramitación del referido procedimiento, a fin de que se produzca la interrupción del plazo prescriptivo (artículo 44.1 LFTCu).

La cuestión que centra nuestra atención es la interpretación y aplicación de la mencionada DA 3.^a, apartado 4, de la LFTCu, es decir, cuando los hechos objeto de enjuiciamiento contable sean constitutivos de delito, en cuyo supuesto la Ley remite la prescripción de la responsabilidad contable al régimen de responsabilidad civil del delito. Y lo hace no solo respecto de los plazos, sino también respecto de la forma en que dicha prescripción se produce.

Cabe señalar que, en tal supuesto, el plazo de prescripción de la responsabilidad civil derivada del delito debe comenzar a computarse a partir de la firmeza de la sentencia penal que declara dicha responsabilidad (artículos 1092 y 1971 del Código Civil). Ver, en este sentido, la STS, Sala 3.^a, de 9 de mayo de 2007.

Igualmente, la STS, Sala 1.^a, 721/2014, de 19 de diciembre, afirma que «La jurisprudencia general sobre la prescripción, apoyándose en el art. 1.969 del Código Civil, determina que, salvo que la Ley disponga expresamente otra cosa, el plazo debe comenzar a contarse desde el momento en que «las acciones pudieron ejercitarse», y el Tribunal Constitucional (Sentencia de 10 de marzo de 1997) ha declarado que el cómputo debe realizarse de forma que el titular de la acción haya podido ejercitarla sin impedimentos derivados de factores ajenos a su voluntad».

Ciertamente, a diferencia de lo establecido en el artículo 114 de la Ley de Enjuiciamiento, en el ámbito de la responsabilidad contable el artículo 18.1 LOTCu dispone la compatibilidad de dicha jurisdicción con la penal. Pero ello no impide que deban cohonestarse ambas jurisdicciones, a fin de dar cumplimiento al plazo de prescripción indicado en el apartado 4 de la DA 3.^a de la LFTCu.

3.7.2 DOCTRINA DE LA SALA 3.^a DEL TRIBUNAL SUPREMO

Como consecuencia del recurso interpuesto por el Ministerio Fiscal contra la sentencia 4/2018, de 30 de mayo, de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas, que desestima el recurso de apelación 3/2018, instado frente a la sentencia de primera instancia n.º 12/2017, de 16 de octubre, recaída en el procedimiento de reintegro por alcance 133/2016, del Departamento 1.º de la Sección de Enjuiciamiento de dicho Tribu-

nal, la Sala 3.^a del TS, en Sentencia número 1479/2020 de 10 de noviembre, establece una doctrina innovadora frente a los postulados tradicionales del TCu.

La cuestión de interés casacional se circunscribe a la determinación de los requisitos para la aplicación del apartado 4 de la DA 3.^a de la LFTCu. En particular, si la prescripción de la responsabilidad contable puede operar de forma total o parcial, aun cuando los hechos estén siendo objeto, o puedan serlo, de un proceso penal.

Se identifican como normas que, en principio, han de ser objeto de interpretación, las contenidas en los artículos 40.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, y 17.2 de la LOTCu, en relación con la DA 3.^a, apartados 1 y 4, de la LFTCu.

El FD 4.^o de la mencionada resolución apoya su decisión en los siguientes razonamientos:

«La cuestión de interés casacional consiste en determinar si, siendo objeto los mismos hechos de enjuiciamiento en sendas causas, una ante la jurisdicción penal y otra ante la contable, y al haberse alegado en esta última la prescripción –cuyo régimen es distinto según los hechos sean o no constitutivos de delito–, resultaba procedente apreciar la concurrencia de prejudicialidad penal, por resultar imprescindible para decidir sobre la prescripción aducida por el demandado.

La jurisdicción contable es necesaria e improrrogable, exclusiva y plena, según dispone el art. 17.1 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo del Tribunal de Cuentas [“LOTCT”], y 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 (art. 17.2 LOTCT).

Así pues, en principio, 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, si bien, cuando los hechos fueren constitutivos de delito, la responsabilidad civil será determinada por la jurisdicción contable en el ámbito de su competencia (art. 18 de la LOTCT).

Como hemos declarado en nuestra sentencia de 11 de mayo de 2018 (rec. cas. 280/2016 – ES: TS: 2018:1813), reiterada, entre otras, en la de 9 de junio de 2020 (rec. cas. 2895/2018 – ES: TS: 2020:1810), la razón de ser de la cuestión prejudicial penal “[...] responde al designio de garantizar la coherencia en el ejercicio de la

potestad jurisdiccional, evitando que unos mismos hechos, relevantes para el enjuiciamiento en distintos órdenes jurisdiccionales, sean determinados de forma eventualmente contradictoria [...]” (FD noveno). Es por ello que se declara la prioridad del orden jurisdiccional penal (art. 10.2 de la LOPJ) bajo los presupuestos que establece el art. 40.2 de la LEC, directamente aplicable al ámbito de la jurisdicción contable, en virtud de lo dispuesto en el artículo 73.2 de la LFTCu, y que son coincidentes con los que establece la legislación específica de la jurisdicción contable. En efecto, el art. 17.2 de la LOTC previene que la jurisdicción contable queda siempre sometida a la prejudicialidad penal en todos aquellos casos en que la cuestión prejudicial penal sea elemento previo necesario para la declaración de responsabilidad contable, por estar relacionada directamente la cuestión penal con la responsabilidad contable. Y al regular la prejudicialidad penal, exige la concurrencia de dos circunstancias para que pueda acordarse la suspensión del juicio (o, a los efectos que ahora se estudian, dada la fase procesal en que nos encontramos, el archivo de la causa): 1.º que se acredite la existencia de causa criminal en la que se estén investigando, como hechos de apariencia delictiva, alguno o algunos de los que fundamenten las pretensiones de las partes en el proceso civil; y 2.º que la decisión del Tribunal penal acerca del hecho por el que se procede en causa criminal pueda tener influencia decisiva en la resolución sobre el asunto civil.

La cuestión que nos ocupa es la calificación de la relevancia del régimen de prescripción de la responsabilidad contable cuando, por poder constituir los hechos objeto de enjuiciamiento contable una conducta delictiva, ello pudiera tener trascendencia en el régimen de prescripción. Para resolver si el diferente régimen de prescripción, según los hechos pudieran ser delictivos, tiene incidencia en la prejudicialidad, al punto de convertir en necesario el previo pronunciamiento de la jurisdicción penal, hay que tener presente que el régimen de prescripción de la responsabilidad contable está regulado en la Disposición Adicional Tercera de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, de forma diferente según que los hechos sean o no constitutivos de delito. Así, dispone el apartado 1:

“[...]1. Las responsabilidades contables prescriben por el transcurso de cinco años contados desde la fecha en que se hubieren cometido los hechos que las originen. [...]”.

Pero el apartado 4 de la misma Disposición adicional excepciona este régimen al señalar que:

“[...] 4. Si los hechos fueren constitutivos de delito, las responsabilidades contables prescribirán de la misma forma y en los mismos plazos que las civiles derivadas de los mismos [...]”.

Luego, la eventualidad de que los hechos sean constitutivos de delito constituye un elemento determinante del régimen de prescripción, y ello resulta especialmente relevante en el caso de que, por la naturaleza continuada de las conductas, pueda dar lugar a un diferente régimen prescripción por razón, bien del concurso medial, bien, en su caso, de la continuidad delictiva.

En efecto, la naturaleza de la prescripción de los delitos, es la de una institución de orden material y no meramente procesal, y así lo ha declarado una jurisprudencia reiterada de la Sala de lo Penal de este Tribunal Supremo de la que cabe citar la sentencia de 14 de diciembre de 2018 (ES: TS:2018:4153):

“[...] en relación a la prescripción tiene declarado esta Sala en numerosos precedentes que presenta naturaleza sustantiva, de legalidad ordinaria y próxima al instituto de la caducidad, añadiendo que por responder a principios de orden público y de interés general puede ser proclamada de oficio, en cualquier estado del proceso en que se manifieste con claridad la concurrencia de los requisitos que la definen y condicionan (SSTS 839/2002, de 6 de mayo; 1224/2006, de 7 de diciembre; 25/2007, de 26 de enero; 793/2011, de 8 de julio; 1048/2013, de 19 de septiembre; 760/2014, de 20 de noviembre 2014 [...]”.

La cuestión es capital en aquellos casos en que la conducta tenga una duración prolongada en el tiempo, lo que en el ámbito de la responsabilidad contable no es inusual y, como hemos destacado unas líneas más arriba, la naturaleza continuada de las conductas pueda dar lugar a la calificación legal de delito continuado, art. 74.1 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (CP), y con ello a mecanismos de exasperación de la pena que puedan tener repercusión en el ámbito del plazo de prescripción delictiva y, por ende, de la responsabilidad civil derivada del delito que, a su vez, determina la prescripción de la responsabilidad contable.

La repercusión del régimen de continuidad delictiva en la apreciación de la prescripción –penal y por la remisión de la DA 3.ª LFTC, de la contable– y lo que es más relevante en este caso, en el tratamiento procesal de la misma, a efectos de acotar el ámbito de enjuiciamiento

contable –no otra cosa ha hecho la sentencia recurrida al dejar fuera del ámbito de conocimiento del Tribunal de Cuentas hechos prescritos– ha sido destacada por la jurisprudencia de la Sala Segunda de este Tribunal Supremo. Así, la sentencia de 14 de diciembre de 2018, cit., precisa que “[...] en caso de delito continuado la facultad que concede el art. 74.1 [Código Penal] de elevar la pena no deja de ser ley cierta y ley escrita en cuanto que se haya previamente establecido como posible en la propia norma preexistente, por lo que ha de ser la continuidad delictiva y hacer uso de dicha exasperación permisiva para determinar el plazo de prescripción del delito (SSTS 1104/2002, de 10 de junio; 1173/2005, de 27 de septiembre; 575/2007, de 9 de junio; 1177/2010, de 16 de diciembre). Por tanto, la pena a tener en cuenta en abstracto en los delitos continuados debe estimarse en toda su extensión, esto es, la señalada para la infracción más grave que puede ser aumentada hasta la mitad inferior de la pena superior en grado (art. 74.1 CP) [...]”. Por otra parte, el cómputo del plazo de prescripción comenzaría a partir del último hecho típico integrado en el delito continuado (STS, Sala segunda, de 22 de junio de 2020 – ES: TS:2020:2835). Sin entrar ahora en el análisis acabado de cual deba ser el plazo de prescripción de la responsabilidad civil derivada del delito, hay que recordar que conforme a reiterada jurisprudencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, resumida en la sentencia de 28 de septiembre de 2017 (ES: TS:2017:3389) cuando “[...] estamos ante una responsabilidad civil derivada del delito y por tanto con reglas sobre prescripción diferentes a las reguladas por la normativa específica (artículos 1089, 1093 y 1964 C civ: vid STS Sala 1.ª de 7 de enero de 1982 [...], SSTS Sala 2.ª de 9 de febrero de 1998: mientras no prescribe el delito no prescribe la acción civil dimanante del mismo) [...]” (FD séptimo). En el mismo sentido, la STS, Sala de lo Penal, de 11 de septiembre de 2007 (rec. cas. 1746/2006) proclama que “[...] en cualquier caso, ‘el tiempo para la prescripción de toda clase de acciones, cuando no haya disposición especial que otra cosa determine, se contará desde el día en que pudieron ejercitarse’”, lo cual, en el presente caso, estaba vinculado directamente al correspondiente proceso penal (v. art. 1969 Código Civil) [...]» (FD sexagésimo).

En definitiva, el mandato de la Disposición Adicional Tercera de la Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, es la prevalencia del régimen de prescripción penal, cuando los hechos pudieran ser constitutivos de delito al tiempo que de responsabilidad contable, y cuando existan elementos que permitan concluir que la identificación del hecho constitutivo de delito y su calificación como

tal por el Juez penal podría condicionar directa y sustancialmente el plazo, y ocasionalmente, como ocurre en el caso de delitos continuados, también la forma del cómputo de prescripción del delito, cabe concluir que la cuestión penal constituye un elemento que incide de forma directa en la responsabilidad contable, por lo que se trata de una cuestión prejudicial penal necesaria.

No puede prevalecer, frente al mandato de la DA 3.^a de la LFTC la interpretación que hace la sentencia recurrida, sobre la aplicabilidad al caso del artículo 49.3 LFTC. Dicho precepto dispone que [...] Cuando los hechos fueren constitutivos de delito, con arreglo a lo establecido en el artículo 18.2 de la Ley Orgánica 2/1982, el Juez o Tribunal que entendiere de la causa se abstendrá de conocer de la responsabilidad contable nacida de ellos, dando traslado al Tribunal de Cuentas de los antecedentes necesarios al efecto de que por éste se concrete el importe de los daños y perjuicios causados en los caudales o efectos públicos [...]».

Esta norma incide en la distribución de las respectivas competencias –penal y contable– cuando concurren sobre un mismo hecho: el tribunal penal declara la responsabilidad penal y el Tribunal de Cuentas cuantifica los daños y perjuicios. Pero en modo alguno se exceptiona con ello la aplicación del mecanismo de prejudicialidad a efectos del régimen de prescripción de la responsabilidad contable, que consiste en que, para establecer la responsabilidad contable respecto de un hecho delictivo en caso de prescripción, lo primero que ha de determinarse es si efectivamente es delictivo, siendo el Juez penal el único competente para tal declaración. Ni tampoco se altera la regla de la citada DA 3.^a de la LOTC según la cual, una vez declarado que el hecho es delictivo, la prescripción (a efectos de determinar la existencia de responsabilidad contable) se rige por las normas propias de la responsabilidad civil derivada del delito.

Por tanto, la interpretación de la que se vale la sentencia recurrida para excluir la prejudicialidad incurre en el error de primar un elemento procedimental –un mecanismo de «cooperación jurisdiccional»– sobre un elemento sustantivo –el régimen de prescripción– y, por tanto, de existencia de responsabilidad contable, con el problema jurídico que aquí se ha podido constatar de forma efectiva, a saber, que la jurisdicción contable ha declarado prescritos unos hechos que, no sólo se han declarado delictivos por la jurisdicción penal –que es la única competente para enjuiciar los aspectos penales determinantes de la responsabilidad contable del art. 17.1 LOTC– sino que, además, tales hechos son determinantes de un régimen de prescripción que

habría llevado a no declarar prescrita la responsabilidad contable como ha proclamado la sentencia de instancia, confirmada en la recurrida. De hecho, las cantidades y periodos temporales en que se ha declarado la existencia de conductas delictivas, que son determinantes al mismo tiempo de responsabilidad contable, se remonta incluso a periodos anteriores a los declarados prescritos por la sentencia del Tribunal de Cuentas, pues se fija en la sentencia penal que el apoderamiento de cantidades se produjo desde el año 2002 y hasta el año 2015 y por un total de 338.275 euros, cuando la sentencia de la jurisdicción contable limitó la cantidad apropiada a 241.128,29 euros, aunque declaró prescrita toda la anterior a 22 de julio de 2010».

El Alto Tribunal fija como doctrina de interés casacional «que la aplicación del régimen de prescripción de la responsabilidad contable prevista en el apartado 4.º de la Disposición Adicional Tercera de la Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, exige determinar si efectivamente es delictivo, por lo que al ser la jurisdicción penal la única competente, se erige en una cuestión prejudicial penal esencial prevista en el 17.2 de la Ley Orgánica 2/1982, del Tribunal de Cuentas, de modo que el Tribunal de Cuentas no puede pronunciarse en ningún caso sobre la responsabilidad contable derivada de una conducta presuntamente delictiva mientras no exista una resolución penal firme, que declare si en efecto se trata de hechos constitutivos de delito. En consecuencia, en tanto no haya recaído resolución penal firme, no cabe aplicar en la jurisdicción contable, respecto de esos mismos hechos, de manera total o parcial la prescripción de la responsabilidad contable prevista con carácter general en el apartado 1.º de la citada Disposición Adicional Tercera de la Ley 7/1988, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas».

La Sala 3.ª del TS estima el recurso del Fiscal y acuerda la casación y anulación de la sentencia de apelación recurrida, así como la consiguiente anulación de la sentencia de primera instancia indebidamente confirmada por ella. Asimismo, dispone la retroacción de las actuaciones al momento anterior a dictarse sentencia de instancia, con suspensión de dicho trámite hasta que recaiga resolución firme en el procedimiento penal seguido, en orden a la aplicación, si de ella resulta que todos o parte de los hechos objeto del presente procedimiento son constitutivos de delito, de lo dispuesto en el apartado 4 de la Disposición Adicional Tercera LFTCu.

Este criterio ha sido incorporado por la Sala de Justicia del TCu, en su Sentencia n.º 20/2020, de fecha 1 de diciembre de 2020, al resol-

ver el recurso de apelación promovido por el Fiscal contra la sentencia de primera instancia.

La mencionada sentencia afirma que «Esta Sala de Justicia ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la misma cuestión litigiosa que se suscita en la presente impugnación, desestimando la cuestión de prejudicialidad penal, por prescripción, si no existe delito declarado por sentencia penal firme. En este sentido, cabe mencionar la Sentencia n.º 10/2019, de 21 de junio y el Auto de 14 de noviembre de 2019. Por otro lado, la cuestión debatida fue resuelta mediante Auto de 10 de abril de 2019 recaído en este procedimiento de reintegro n.º B-225/15-27, que estimó el recurso de apelación interpuesto contra el Auto de 10 de abril de 2019, acordando la continuación del procedimiento.

No obstante, este órgano debe apartarse del criterio mantenido en sus resoluciones anteriores, dado que, sobre esta cuestión debatida, se ha pronunciado la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en su reciente Sentencia n.º 1479/2020, de 10 de noviembre, al señalar que la eventualidad de que los hechos sean constitutivos de delito constituye un elemento determinante del régimen de prescripción, y ello resulta especialmente relevante en el caso de que, por la naturaleza continuada de las conductas, pueda dar lugar a un diferente régimen de prescripción por razón, bien del concurso medial, bien, en su caso, de la continuidad delictiva.

Por tanto, conforme a la precitada sentencia, lo que establece la DA.3.^a de la LFTCu, es la prevalencia del régimen de prescripción penal, cuando los hechos pudieran ser constitutivos de delito al tiempo que de responsabilidad contable, y cuando existan elementos que permitan concluir que la identificación del hecho constitutivo de delito y su calificación como tal por el Juez penal podría condicionar directa y sustancialmente el plazo, y ocasionalmente, también la forma del cómputo de prescripción del delito, cabe concluir que la cuestión penal constituye un elemento que incide de forma directa en la responsabilidad contable, por lo que se trata de una cuestión prejudicial penal necesaria.

Dado que el delito solo puede ser declarado por sentencia penal firme, la tramitación simultánea de procedimientos en la jurisdicción penal y contable, sobre los mismos hechos y con incidencia en la prescripción de las responsabilidades contables, conlleva que deba suspenderse el proceso contable por existir prejudicialidad, a fin de que la jurisdicción penal determine la existencia de los hechos y su naturaleza, de acuerdo con lo previsto en los arts. 17 in fine y 40 LEC.

Cabría concluir y precisar que para la aplicación del apartado 4 de la DA 3.^a LFTCu es requisito esencial que el hecho sea, es decir haya sido declarado, constitutivo de delito, pero también lo es –requisito esencial y exigible– que, en aquellos casos en que el hecho no ha sido declarado delictivo, pero existan indicios de que pueda serlo, y tales indicios se concreten en la pendencia de un proceso penal, el Tribunal de Cuentas debe esperar a la decisión del orden jurisdiccional penal acerca de si los hechos son constitutivos de delito, y, lo que no es menos importante, acerca de cuáles son exactamente esos hechos constitutivos de delito.»

3.7.3 DOCTRINA DE LA SALA 2.^a DEL TRIBUNAL SUPREMO

La problemática que se expone adquiere especial relevancia con la sentencia número 607 de la Sala 2.^a del TS, de fecha 13 de noviembre de 2020 (recurso de casación 1154/2018), que declara que en la ejecución de los pronunciamientos civiles no es aplicable ni la prescripción del artículo 1971 CC, ni la caducidad del artículo 518 de la LEC, ni la caducidad de la instancia (artículo 239 LEC). La ejecución sólo puede terminar con la satisfacción completa al acreedor, conforme a lo previsto en el artículo 570 de la LEC.

El FD 2.º de la citada sentencia establece el siguiente razonamiento:

«2.1 Ha venido siendo un criterio jurisprudencial no discutido que si una ejecutoria estaba paralizada durante 15 años la acción para reclamar el cumplimiento de los pronunciamientos civiles de la sentencia prescribía por aplicación de los artículos 1964 y 1971 del Código Civil. Hay precedentes muy remotos de esta doctrina y la última sentencia de esta Sala que se pronunció en esa dirección fue la STS 329/2007, de 30 de abril.

En los últimos años se han producido dos modificaciones legislativas que obligan a un replanteamiento de esta cuestión. De un lado, la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, que introdujo en su artículo 518 un novedoso plazo de caducidad de 5 años en el proceso de ejecución. Y, de otro, la Ley 42/2015, de 5 de octubre que ha acortado el plazo general de prescripción del artículo 1964 CC, que antes era de 15 años y ahora se ha fijado en 5 años.

Ambas reformas legislativas han sido muy criticadas por distintos motivos. En relación con la caducidad del artículo 518 LEC se censura que la norma discrimine entre títulos judiciales y no judiciales, ya que estos últimos no están sujetos a caducidad, o que se obligue al acreedor a formular demanda ejecutiva a pesar de la posible insolven-

cia del deudor a los solos efectos de evitar la caducidad de la acción y pese a los gastos que ello supone. También se ha cuestionado su oportunidad por entender que no había razón de peso para cambiar el anterior régimen de prescripción e incluso se ha llegado a dudar de la naturaleza del plazo, hasta el punto de que en el Anteproyecto de la LEC se calificaba como prescripción, calificación que fue cambiada en la tramitación parlamentaria del Anteproyecto de Ley. Se añade que, aunque el artículo 518 de la LEC denomina el plazo como de caducidad, hay algunas notas que lo acercan a la prescripción. Así, parte de la doctrina sostiene que esta caducidad, a diferencia de lo que ocurre de ordinario, no parece que pueda ser apreciada de oficio porque no hay precepto que así lo disponga y porque en las causas de oposición del deudor se incluye precisamente la invocación de la caducidad (artículo 556.1 LEC), lo que sugiere la necesaria petición de parte.

La Ley 42/2015, de 5 de octubre, por su parte, también ha recibido numerosas críticas, si bien no puede desconocerse que sigue las últimas tendencias del derecho comparado, que abogan por reducir los plazos de prescripción. Sin embargo, un plazo de prescripción o caducidad de 5 años no guarda correlación con los plazos de prescripción de los delitos y las penas y se considera extremadamente corto, si se atiende al tiempo que en este orden jurisdiccional precisan muchas ejecutorias por circunstancias de sobra conocidas.

En todo caso, el cambio normativo obliga a revisar nuestra doctrina a la luz de los nuevos preceptos y también de los principios del proceso penal y de los bienes jurídicos objeto de protección.

2.2 Es común a toda sentencia que deba ser ejecutada en sus propios términos. Así se colige del artículo 118 CE y se dispone de forma expresa en el artículo 18.2 de la LOPJ.

Sin embargo, en las sentencias penales la protección de la víctima del delito determina una exigencia de tutela muy singular, lo que explica que se atribuya al órgano judicial el impulso y la iniciativa en la ejecución, incluso de sus pronunciamientos civiles. Esa necesidad de una tutela judicial reforzada justifica que la interpretación de las normas del proceso de ejecución deba realizarse en el sentido más favorable a su plena efectividad. También por esa razón la ejecución de los pronunciamientos civiles no debe quedar constreñida por límites que no vengan expresamente determinados en la ley y esos límites han de ser interpretados de forma restrictiva. En esa dirección es doctrina constante que tanto la caducidad como la prescripción no tienen su fundamento en razones de estricta justicia, sino en criterios de

seguridad jurídica anclados en la presunción de abandono de un derecho por su titular, lo que obliga a una interpretación restrictiva.

2.3 Como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley de Enjuiciamiento Civil a partir de la firmeza de una sentencia se produce la posible concurrencia de un plazo de prescripción y otro de caducidad de 5 años ya que, a pesar de que la nueva LEC en su Disposición Derogatoria Única derogó muchos preceptos de distintas leyes civiles, mantuvo la vigencia del artículo 1971 del centenario Código Civil.

El artículo 518 de la LEC dispone que “la acción ejecutiva fundada en sentencia, en resolución del tribunal o del Letrado de la Administración de Justicia que apruebe una transacción judicial o un acuerdo alcanzado en el proceso, en resolución arbitral o en acuerdo de mediación caducará si no se interpone la correspondiente demanda ejecutiva dentro de los cinco años siguientes a la firmeza de la sentencia o resolución”.

Parte de la doctrina mantiene que la aparición del artículo 518 de la LEC hace dudar de la utilidad del artículo 1971 CC y de su vigencia. Sin embargo, no se trata, como sugiere el recurrente, de un problema de derogación tácita del artículo 1971 CC, cuya vigencia puede ser útil para otros supuestos distintos del que ahora nos ocupa, sino de los criterios que han de utilizarse como consecuencia de la remisión que la Ley de Enjuiciamiento Criminal hace a la LEC para todo lo concerniente a la ejecución de los pronunciamientos civiles de la sentencia penal.

En efecto, el artículo 984.3 de la LECrim remite a la LEC para la ejecución de sus pronunciamientos civiles y añade que “en todo caso será promovida de oficio por el Juez que la dictó”.

El reenvío a la ley procesal civil no significa que deban aplicarse todos los preceptos que en la LEC regulan la ejecución forzosa, sino sólo aquéllos que resulten necesarios.

En el proceso penal la ejecución de los pronunciamientos civiles se realiza de oficio y no a instancia de parte, lo que da lugar a dos consecuencias: De un lado, no tiene razón de ser que se reconozca un plazo de caducidad para el ejercicio de la acción ejecutiva porque el derecho declarado en la sentencia no precisa de esa acción. De otro lado y como consecuencia de lo anterior, no es necesario que se presente demanda para hacer efectiva la sentencia. Por tanto, la singular configuración del proceso de ejecución en la jurisdicción penal permite concluir que no es aplicable el plazo de caducidad establecido en el artículo 518 de la LEC, de la misma forma que tampoco es necesaria la presentación de demanda ejecutiva.

2.4 Excluida la aplicabilidad del artículo 518 de la LEC, surge el interrogante de si debe aplicarse al plazo de prescripción del artículo 1971 del Código Civil en el que se dispone que “el tiempo de la prescripción de las acciones para exigir el cumplimiento de obligaciones declaradas por sentencia comienza desde que la sentencia quedó firme”.

La respuesta es similar a la ofrecida anteriormente. Es cierto que la prescripción tiene un fundamento múltiple (el poder público no puede defender con el mismo vigor un derecho que no es ejercitado frente al que lo es, negligencia del titular, necesaria certeza de las relaciones jurídicas, etc.), pero también lo es que la jurisprudencia de este Tribunal viene reiterando que el basamento más relevante es la presunción de abandono del derecho y ello es así porque la prescripción presupone la reclamación del acreedor y se presume abandonada si no se actúa en el plazo señalado en la ley.

Si bien es cierto que la prescripción extintiva es la regla general y se aplica a todos los derechos y acciones (artículo 1930 CC), también lo es que el tiempo para su cómputo se cuenta desde el día en que el derecho o la acción pudieron ejercitarse (artículo 1969 CC) y que se interrumpe con su ejercicio ante los tribunales, por reclamación extrajudicial o por cualquier reconocimiento del deudor (artículo 1973 CC). De estos preceptos se deduce que la prescripción presupone la necesidad del ejercicio de la acción ejecutiva por el acreedor, y en el proceso penal, una vez dictada sentencia, no hay necesidad de promover dicha acción porque es el propio órgano judicial el que activa la ejecutoria.

Por tanto, atendiendo a los criterios hermenéuticos a que antes hemos hecho referencia y teniendo en cuenta la singular configuración del proceso penal no tendría razón de ser el reconocimiento de un nuevo plazo prescriptivo a partir de la firmeza de la sentencia, por cuanto el cumplimiento de la obligación declarada (sic) en la sentencia no depende de la actuación de parte sino que se encomienda al órgano judicial.

Es cierto que declarada la firmeza se pueden producir paralizaciones que dilaten la conclusión de la ejecutoria, pero no tienen trascendencia a estos efectos dado que en el proceso de ejecución no es admisible la caducidad de la instancia, por disposición expresa del artículo 239 de la LEC.

Declarada la firmeza de la sentencia, la ejecución de sus pronunciamientos civiles puede continuar hasta la completa satisfacción del acreedor, según previene el artículo 570 de la LEC, sin que le sea de aplicación ni la prescripción ni la caducidad.»

Dicha resolución, sin duda, puede tener incidencia en la prescripción de la responsabilidad contable derivada de un ilícito penal, en la medida en que la DA 3.^a apartado 4 de la LFTCu dispone que «Si los hechos fueren constitutivos de delito, las responsabilidades contables prescribirán de la misma forma y en los mismos plazos que las civiles derivadas de los mismos».

En este sentido, de la literalidad de esta última disposición cabría considerar que la nueva interpretación acogida por la Sala 2.^a del TS permitiría entender que también las responsabilidades contables derivadas de un ilícito penal serían imprescriptibles al seguir el régimen jurídico establecido por el legislador para la prescripción de las responsabilidades civiles derivadas de los hechos constitutivos de delito.

Sin embargo, por las razones que se exponen a continuación debe considerarse que el plazo de prescripción de la responsabilidad contable, declarada por la jurisdicción del Tribunal de Cuentas y derivada de un hecho constitutivo de delito es de cinco años, de acuerdo con lo establecido en el vigente artículo 1964 del Código Civil, según la reforma operada por la Ley 42/2015, de cinco de octubre, que acorta el plazo de quince a cinco años. Si bien dicho plazo se computa desde la firmeza de la sentencia penal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 1971 del Código Civil.

En efecto, el nuevo criterio establecido en la STS, Sala 2.^a, n.º 607/20, de 13 de noviembre, sobre la no aplicación de la prescripción ni de la caducidad a los pronunciamientos civiles de una sentencia penal firme, se asienta sobre los siguientes presupuestos:

1.º En las sentencias penales, la protección de la víctima del delito determina una exigencia muy singular, lo que explica que se atribuya al órgano judicial el impulso y la iniciativa en la ejecución, incluso de sus pronunciamientos civiles. El artículo 984.3 de la LECrim remite a la LEC para la ejecución de sus pronunciamientos civiles y añade que «en todo caso será promovida de oficio por el Juez que la dictó».

2.º Se declara la vigencia del artículo 1971 del Código Civil, que puede ser útil para supuestos distintos a los contemplados en la sentencia que se comenta.

3.º El reenvío a la ley procesal civil no significa que deban aplicarse todos los preceptos que en la LEC regulan la ejecución forzosa, sino solo aquellos que resulten necesarios.

4.º En el proceso penal, la ejecución de los pronunciamientos civiles se realiza de oficio y no a instancia de la parte, lo que implica dos consecuencias: a) no tiene razón que se reconozca un plazo de

caducidad para el ejercicio de la acción ejecutiva porque el derecho declarado en la sentencia no precisa de esa acción; b) No es necesario que se presente demanda para hacer efectiva la sentencia. La singular configuración del proceso de ejecución en la jurisdicción penal permite concluir que no es aplicable el plazo de caducidad previsto en el artículo 518 de la LEC, de la misma forma que tampoco es necesaria la presentación de demanda ejecutiva.

5.º La Sala 2.ª del TS también excluye el plazo de prescripción del artículo 1971 del Código Civil, por la misma razón que en el caso anterior, el cumplimiento de la obligación declarada en la sentencia no depende de la actuación de parte, sino que se encomienda al órgano judicial.

En el ámbito de la responsabilidad contable, cabe indicar que, excepcionalmente, estamos en presencia de un supuesto de reserva legal, de tal manera que no se produce la acumulación de la acción civil y de la penal en el mismo proceso (penal), de acuerdo con lo establecido en el artículo 18.2 de la LOTCu, que dispone «Cuando los hechos fueren constitutivos de delito, la responsabilidad civil será determinada por la jurisdicción contable en el ámbito de su competencia».

En el mismo sentido, el artículo 49.3 de la LFTCu establece que «Cuando los hechos fueren constitutivos de delito, con arreglo a lo establecido en el artículo 18.2 de la Ley Orgánica 2/1982, el Juez o Tribunal que entendiere de la causa se abstendrá de conocer de la responsabilidad contable nacida de ellos, dando traslado al Tribunal de Cuentas de los antecedentes necesarios al efecto de que por éste se concrete el importe de los daños y perjuicios causados en los caudales públicos».

Por tanto, nos encontramos ante una distribución de las respectivas competencias, penal y contable, cuando concurren sobre un mismo hecho. El Tribunal penal declara la responsabilidad penal y el Tribunal de Cuentas cuantifica los daños y perjuicios (STS, Sala 3.ª, n.º 1479/20, de 10 de noviembre).

Dado que la acción contable debe ser ejercitada por las partes legitimadas activamente (ente público perjudicado, actor público y/o Ministerio Fiscal) con la correspondiente interposición de demanda, ante la jurisdicción contable, a fin de cuantificar el daño a los fondos públicos y determinar los responsables que han ocasionado el perjuicio, parece evidente que en tal supuesto no concurren los presupuestos establecidos por la STS, Sala 2.ª, n.º 607/20, de 13 de noviembre), especialmente el que se refiere a la ejecución de oficio.

Por ello, resulta de aplicación el artículo 1971 del Código Civil, cuya vigencia se reconoce en la citada sentencia de la Sala 2.^a del TS para supuestos distintos de los contemplados en la misma, uno de ellos sería el presente.

Ahora bien, sí debe indicarse que cuando el Tribunal Penal ha realizado pronunciamientos sobre responsabilidades civiles que debieran haberse dictado por la jurisdicción contable, hecho frecuente, tales pronunciamientos seguirían el régimen jurídico de imprescriptibilidad establecido en la mencionada STS, Sala 2.^a, n.º 607/20, pues entonces la ejecución las citadas responsabilidades civiles se llevarían a cabo de oficio.

3.8 Continuidad en el ilícito contable

En la Memoria de la Fiscalía del pasado año se defendía la conveniencia de aplicar, en el ámbito de la jurisdicción contable, los criterios elaborados en el orden penal relativos al tratamiento conjunto de los hechos, donde se configura su existencia como una unidad jurídica de la acción o se engloban bajo el concepto de continuidad en el ilícito correspondiente.

La argumentación que se exponía, en la indicada Memora, era la siguiente:

«Ambos criterios permitirían analizar las sucesivas actuaciones irregulares, perpetradas por los gestores de los fondos públicos, tomando en consideración la suma total del perjuicio causado.

Los plazos de prescripción en tales supuestos se computarían desde el día en que se realizó la última infracción contable, resultando innecesario la suspensión del proceso contable.

En definitiva, se trata de contemplar la conducta del gestor de manera dinámica y no estática, como actualmente se lleva a cabo, lo que ciertamente se acomoda más a la intención del transgresor, que utiliza su posición de garante de los fondos públicos administrándolos descuidada o deslealmente.

El designio del responsable contable es aprovechar las distintas ocasiones en que le es factible producir el perjuicio al ente público y ocultar el daño ocasionado. Ello implica que la Administración pública, a veces, conoce los hechos mucho tiempo después de que se hayan cometido. No tiene sentido fragmentar cada pago, por cuanto la acción existe continuadamente durante el período investigado.

Estamos ante acontecimientos que obedecen al mismo plan diseñado por su autor, con igual metodología e idéntico sujeto pasivo.

El planteamiento que se propone resulta de estricta justicia material, especialmente cuando nos hallamos ante una planificación ilícita sofisticada y compleja, que incluye la actuación de relevantes autoridades y gerentes de sociedades públicas, que actúan al margen de los órganos de control interno de la Administración pública perjudicada, así como la infracción de deberes de probidad y lealtad de notable gravedad, toda vez que se trata del quebrantamiento llevado a cabo por quienes son depositarios de la mayor confianza y ejercen destacadas responsabilidades en la gestión económica, contable y presupuestaria.

Al mismo tiempo, podría otorgarse tratamiento unitario a los variados supuestos que propician la existencia de daños en el Sector Público, pues quedarían comprendidos no solamente los pagos, es decir, el flujo financiero o corriente monetaria, sino también los casos en que el gestor contrae ilegalmente, por cuenta del ente público, determinadas obligaciones (corriente real de bienes y servicios), tal y como señalan las sentencias de la Sala 2.^a TS n.º 281/2019, de fecha 30 de mayo, y 459/2019, de 14 de octubre.

Esta última resolución afirma que «existe coincidencia en que el momento en el que el acreedor realiza correctamente la prestación a su cargo es el momento en el que debe entenderse producido el menoscabo a los caudales o fondos públicos, desde el punto de vista del procedimiento de ejecución del gasto público. Es ese momento, aun cuando todavía no pueda hablarse de una salida material de fondos para el abono de las prestaciones ya recibidas, cuando el procedimiento resulta ya irreversible o inevitable para la Administración.

Es cierto que en aquellos casos en los que se produce una renuncia por parte del proveedor o el pago se reivindica después del plazo de prescripción de la obligación, la salida material de fondos podrá eludirse. Pero incluso en estos casos de renuncia o mora accipiendi, el perjuicio ya se tiene por producido. En términos contables no puede hablarse de un ingreso con efectos compensatorios respecto del gasto ya aprobado. De hecho, ese ingreso se contabiliza de forma autónoma y por separado de dicho gasto. De ahí que, en sentido estricto, no existe un mecanismo compensatorio que permita ver en esa renuncia una reparación del perjuicio por parte de quien lo generó.»

Por su parte la STS, Sala 2.^a, n.º 163/2019, de 26 de marzo, considera que existe malversación en los siguientes casos:

a. Supuestos de contratación en los que el pago por la administración no tiene como contrapartida la recepción real de prestación o servicio alguno.

b. La adquisición de productos o servicios que no sirven al interés público y que, desde la perspectiva del concepto personal de patrimonio utilizado por la jurisprudencia, generan un evidente perjuicio.

c. O los supuestos de compras con sobreprecio.

En la STS, Sala 2.ª, n.º 362/2018 de 18 jul. 2018, Rec. 2227/2017, se recoge que «en caso de enajenaciones de aprovechamientos urbanísticos de propiedad municipal a precio irrisorio puede entenderse factible la subsunción de tal conducta en el ámbito del delito de malversación propia del art. 432 del CP en cuanto podrían incluirse en el concepto de efectos públicos».

Respecto del carácter dispositivo de los fondos públicos, la STS, Sala 2.ª n.º 1051/2013 de 26 Sep. 2013, Rec. 1921/2012, señala que:

«El tipo penal se consume pues, –y esto merece ser especialmente destacado– con la sola realidad dispositiva de los caudales por parte del agente, ya sea por disposición de hecho, ya sea por disposición de derecho, por lo cual no es imprescindible que el funcionario tenga en su poder los caudales y efectos públicos por razón de la competencia que las disposiciones administrativas adjudiquen al Cuerpo u Organismo al que pertenezca, sino que basta con que hayan llegado a su poder con ocasión de las funciones que concreta y efectivamente realizase el sujeto como elemento integrante del Órgano público.

En conclusión, lo importante es que el funcionario tenga la posibilidad de disposición sobre los efectos sometidos a tal poder, en virtud de la función atribuida al ente público, o en virtud de una mera situación de hecho derivada del uso de la práctica administrativa dentro de aquella estructura (SSTS. 30.11.94, 1840/2001 de 19.9). Tener a su cargo significa no sólo responsabilizarse de su custodia material, sino también ostentar capacidad de disposición e inversión de tal manera que los caudales no puedan salir del organismo oficial sin la decisión del funcionario (por disposición de Ley, nombramiento o elección) que tiene la capacidad de ordenar gastos e inversiones (STS. 1368/99 de 5.10)».

En este sentido, no puede obviarse que tanto el alcance como la malversación contable guardan relación con los ilícitos penales que protegen el patrimonio público, por lo que entendemos que debe seguirse el mismo criterio en el tratamiento temporal de los ilícitos contables.

Esta propuesta no puede tildarse de novedosa o heterodoxa en la jurisdicción contable, pues existen resoluciones que tienen en cuenta

determinadas circunstancias que afectan al conjunto de actuaciones de un gestor.

Así, la STCu n.º 31/2009, de 14 de febrero, con cita de la STCu 9/2007, de 2 de julio, en relación con la prescripción de la responsabilidad contable derivada de la prestación de los servicios de recaudación municipal, señala que:

«El fundamento de la prescripción extintiva de los derechos y acciones se halla esencialmente en la necesidad de acotar la incertidumbre jurídica que produce la inactividad, el silencio o el no ejercicio del derecho de una manera prolongada en el tiempo. Así, en lo relativo al dies a quo para el cómputo del plazo de prescripción, la regla general en nuestro Derecho es, efectivamente, la aplicación de la teoría de la “actio nata”, afirmativa, para ser posible la prescripción, de que la acción haya nacido. Nuestro Código Civil deja sin resolver en apariencia la cuestión de cuándo debe entenderse que nació la acción, pero es doctrina jurisprudencial reiterada la aceptación, a través de la normativa del artículo 1969 del referido texto legal, de la teoría de la realización según la cual la acción nace cuando puede ser realizado el derecho que con ella se actúa, o más concretamente al tiempo en que pueda ejercitarse eficazmente para lograr su total efecto.

Así lo tiene reconocido el Tribunal Supremo en numerosas resoluciones, por todas Sentencias de 26 noviembre 1943, 22 diciembre 1945, 29 enero 1952 y 25 enero 1962, reiterando el criterio ya sostenido en otras precedentes, porque, como se proclama en la última de las citadas resoluciones, si la prescripción extintiva comenzara a correr antes de que la acción pudiera ejercitarse, se daría el contrasentido de que se castigaba al titular de un derecho por una inactividad que le imponía la ley o la propia convención, y de ahí que no se pueda reprochar al titular de un derecho el no haberlo actuado en una época en la cual no podía ponerlo normal y eficazmente en ejercicio, por no conocer todavía las bases para actuarlo.

En el caso de autos, por tanto, es preciso determinar cuándo nació el derecho de la Hacienda Municipal a exigir la indemnización derivada de la responsabilidad contable imputable a los demandados, en cuanto la inactividad de tal derecho prolongada durante el plazo que la Ley establece, sin que se produzca ninguna causa de interrupción, es lo que daría lugar a que la responsabilidad hubiera prescrito.

En el ámbito de la responsabilidad contable, además de la concurrencia del ilícito contable, la existencia cierta de un perjuicio o daño en los fondos públicos se impone como imprescindible para que la

pretensión contable pueda prosperar, pues su propia naturaleza así lo exige: a través del proceso contable se persigue el reintegro de los daños y el abono de los perjuicios originados a los fondos o caudales públicos, daños y perjuicios que han de ser efectivos, evaluables económicamente e individualizados en relación con determinados caudales o efectos, tal como preceptúa el artículo 59.1 de la Ley de Funcionamiento y ha declarado la doctrina de esta Sala, entre otras, en las Sentencias de 28 de octubre y 12 de diciembre de 1986, 20 de mayo de 1993 y 26 de febrero de 1996.

La acción para exigir la responsabilidad contable nace, por tanto, cuando, como consecuencia del incumplimiento por parte del gestor de los fondos públicos de las obligaciones que le incumben, derivadas de esa relación jurídica que le vincula con la Administración titular de los mismos, se ocasiona un daño real y efectivo en los caudales públicos cuya gestión tenía encomendada y cuyo resarcimiento puede exigir, a partir de ese momento, la Administración Pública de que se trate.

Pues bien, en los presentes autos el dies a quo para el cómputo del plazo de prescripción de la responsabilidad contable debe ser, necesariamente, el día de cesación de la prestación de sus servicios por los hoy demandados, día a partir del cual la Administración demandante pudo proceder al examen y comprobación de la documentación relativa a los derechos supuestamente pendientes de cobro, constatando que un significativo número de ellos se encontraba, en realidad, afectado por el instituto de la prescripción, pese a que los legitimados pasivos los habían venido incorporando anualmente como valores pendientes de cobro a las cuentas que con esa periodicidad debían rendir al Ayuntamiento en cumplimiento del contrato que les vinculaba con él.

Por lo anteriormente expuesto no cabe sino rechazar la alegación de los demandados en el sentido de que su responsabilidad contable esté prescrita respecto de los derechos de la Hacienda Pública municipal correspondientes a los ejercicios 1991 a 2001, ambos incluidos; es decir, aquéllos derechos que se refieran a ejercicios respecto de los cuales hubiera transcurrido el plazo de cinco años desde la aprobación por la Corporación municipal de las respectivas cuentas anuales rendidas por los hoy legitimados pasivos.

En conclusión, y en aplicación de la teoría de la actio nata que se ha expuesto, el inicio del plazo de prescripción de la responsabilidad contable de los demandados tuvo lugar a la terminación de la relación contractual de prestación de los servicios de recaudación que les vinculaba a la Administración demandante, esto es, el 31 de marzo

de 2004, por lo que la pretendida prescripción se habría verificado el 1 de abril del año en curso, hecho éste que obviamente no ha tenido lugar, por cuanto dicho plazo ha sido interrumpido con mucha anterioridad a esta fecha.»

Igualmente, la STCu 16/2019, de 2 de octubre, en orden a establecer la imputación de diversos pagos que discurren entre el 20 de junio de 2003 y el 29 de octubre de 2004, toma como referencia la última fecha en que se produce el abono ilícito, es decir, el 29 de octubre de 2004, «al ser el momento temporal en que quedó concretado el monto total del menoscabo producido en las arcas municipales».

Por su parte, la STS, Sala 1.ª, n.º 6/2015, 13 de enero, indica que el día inicial para el ejercicio de la acción es, como declaran las SS de 12 de diciembre de 2011, 27 de febrero de 2004 y 24 de mayo de 2010, «aquel en que puede ejercitarse, según el principio actio non dum nata non praescribitur [la acción que todavía no ha nacido no puede prescribir] (SSTS de 27 de febrero de 2004 y 24 de mayo de 2010, RC n.º 644/2006). Este principio exige, para que la prescripción comience a correr en su contra, que la parte que propone el ejercicio de la acción disponga de los elementos fácticos y jurídicos idóneos para fundar una situación de aptitud plena para litigar».

Es evidente que si la Administración pública perjudicada desconoce los perjuicios ocasionados por su gestor no puede iniciar la correspondiente acción de responsabilidad contable para resarcirse de los daños sufridos, pues carece de los necesarios elementos fácticos y jurídicos.

Por tanto, entendemos que debería considerarse, al menos, como dies a quo del cómputo de la prescripción la última fecha en que el responsable contable llevó a cabo la disposición de los fondos públicos, teniendo en cuenta el valor total de los daños causados hasta ese momento».

Pues bien, debe destacarse como un paso adelante en la dirección propuesta la Sentencia n.º 3/2020, de 6 de julio, del Departamento 1.º de la Sección de Enjuiciamiento de este Tribunal, que afirma que, aunque el artículo 4.º del Código Civil no permite la aplicación analógica de preceptos procedentes del derecho penal o del administrativo sancionador, los artículos 72.1 y 59.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, amparan la existencia de la figura del alcance continuado en materia de responsabilidad contable. Puede haber casos en los que el saldo deudor injustificado de las cuentas, la falta de numerario o el desvío indebido de fondos públicos a patrimonios privados sea consecuencia de un conjunto de acciones u

omisiones conectadas entre sí, integrantes de una misma trama de gestión ilegal y generadoras, a través de una estrategia delimitada, continuada y única, del menoscabo periódico de un mismo patrimonio público.

Así puede suceder, prosigue la sentencia, cuando los bienes y derechos de titularidad pública son objeto de un daño continuado en el tiempo como consecuencia de salidas de fondos indebidas o excesivas o de falta injustificada de ingresos, o de cobros en cuantía inferior a aquella a la que se tenía derecho, todo ello con base en una misma relación jurídica contractual, subvencional, estatutaria o laboral.

No obstante, la citada Sentencia n.º 3/2020 excluye del alcance continuado aquellos supuestos en que estemos en presencia de operaciones distintas, que no tienen relación entre sí y no forman parte de una trama común dirigida a una misma finalidad, aunque se trate del mismo gestor de fondos públicos.

Pues ello, según la Consejera de Enjuiciamiento, provocaría dos consecuencias antijurídicas:

a) En tanto en cuanto todo gestor de fondos públicos tiene a su cargo unos concretos caudales o efectos y estos pertenecen a una misma Administración o Entidad del Sector Público, podría llegarse a la infundada conclusión de que todos los hechos constitutivos de alcance que cometiera en el período de actividad formarían parte de una misma estrategia o trama de actuación (la gestión desarrollada por él o ella, entendida como un todo) y perseguirían la misma finalidad única (provocar el menoscabo de los fondos públicos sujetos a su administración).

b) Se desnaturalizaría el régimen de la prescripción previsto en la disposición adicional tercera de la LFTCu, que reconduce el *dies a quo* a la fecha en que se produjo el daño, lo que induce a adoptar el criterio general, pero no único, que el plazo de prescripción de la responsabilidad contable se inicia cada vez que se produce la salida indebida e injustificada de unos fondos públicos.

Desde el punto de vista de la Fiscalía, la exclusión señalada en la indicada Sentencia n.º 3/2020 no está suficientemente justificada e impide extraer todas las consecuencias que son inherentes al alcance continuado y que la referida resolución considera antijurídicas, cuando realmente tales efectos resultan inmanentes a la misma concepción de la continuidad en el ilícito contable.

En efecto, la conexidad de las infracciones contables suele predicarse del conjunto de infracciones realizadas por el mismo agente o por varios en connivencia, cuando actuando de forma dolosa o grave-

mente negligente ocasionan un perjuicio al patrimonio público, en el ámbito de la misma gestión. El hecho de que, instrumentalmente, el autor o los autores responsables utilicen operaciones distintas para su propósito no desnaturaliza la intencionalidad de la acción, que sigue siendo la misma, cual es obtener un beneficio con cargo al erario público o producir simplemente un menoscabo en el mismo, aun cuando no exista, en este último supuesto, enriquecimiento personal.

Merecería otra valoración la circunstancia de que el mismo gestor resulte encargado de una administración de fondos distinta de la precedente, de manera que se aprecie una cesura entre una actividad y otra, tanto por razones objetivas como por razones subjetivas. En tal supuesto, no cabría aplicar la continuidad, al tratarse de funciones claramente diferenciadas.

Como señala la sentencia que comentamos, es preciso que estemos ante una misma relación jurídica contractual, subvencional, estatutaria o laboral.

La finalidad única, es decir provocar el menoscabo de los fondos públicos sujetos a la administración del gestor, debe considerarse idónea para perfilar el alcance continuado.

Por otra parte, el hecho de que se origine un cambio en el cómputo de la prescripción resulta plenamente coherente con la introducción de la continuidad, por cuanto lo que se pretende es dar un tratamiento unitario al conjunto de infracciones cometidas, de tal manera que la conducta enjuiciada no se analiza de forma fragmentada, sino tomando en consideración todos los actos, atribuyendo al último la cualidad que corresponde al *dies a quo*.

En este sentido, la STS, Sala 3.^a, número 1776/2020, de 17 de diciembre, afirma que «la aplicación de la prescripción de las infracciones exige como “prius” lógico la comisión de la infracción, que es el hecho origen al derecho a prescribir. El cómputo del plazo de prescripción comienza cuando se comete la infracción y, tratándose de una infracción continuada, el *dies a quo*, no viene determinado por la fecha en que comienza a perpetrarse la infracción sino por la fecha en la que se realizó la última infracción o cesó la conducta».

3.9 Plazo de caducidad de los procedimientos tramitados contra las formaciones políticas

En relación con la función sancionadora del Tribunal de Cuentas, la Sala 3.^a del TS, en sentencia n.º 249/2021, de 23 de febrero, se pronuncia sobre un aspecto fundamental del procedimiento sancionatorio

tramitado contra una formación política que ha incurrido en exceso de gastos durante el período electoral. Dicho aspecto es el plazo en el que debe resolverse el mencionado procedimiento.

La parte recurrente considera que el plazo para resolver este tipo de procedimientos sancionadores es el previsto en la Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos, es decir, de seis meses desde el inicio del mismo, mientras que el Pleno del Tribunal de Cuentas, por su parte, considera que no resulta de aplicación dicha Ley Orgánica, sino la Ley 39/2015 (artículo 23.1), en la medida en que permite acordar, de manera motivada, la ampliación del plazo máximo de resolución y notificación de la resolución que impone la sanción.

La Sala 3.^a TS entiende que el procedimiento sancionador, en el que se dicta el acto administrativo impugnado, ha de regirse por el artículo 18 de la Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos, y no por el citado artículo 23.1 de la Ley 39/2015, y consecuentemente estima el recurso.

La Sentencia argumenta lo siguiente:

«Con carácter general, el artículo 18 de la Ley Orgánica de Financiación, específicamente regula el “procedimiento sancionador”, por lo que se ubica sistemáticamente en el Título VI relativo precisamente al “régimen sancionador”. En concreto, el apartado “uno” del expresado artículo 18, al iniciar la sucesión de trámites que conforma este tipo de procedimientos, señala que «el procedimiento sancionador se iniciará por acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas». Teniendo en cuenta que, en la propia resolución del Pleno, que inicia el procedimiento, se señala que lo que comienza es “el procedimiento sancionador prevenido en el artículo 18 de la Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos”.

Respecto de la finalización del procedimiento, por lo que hace al caso, el párrafo tercero, del apartado “ocho”, del citado artículo 18, señala que cuando “no hubiera sido notificada la resolución en el plazo de seis meses desde la iniciación del procedimiento se producirá la caducidad de este”. Regla general que únicamente tiene como excepción expresa el caso, relativo a la interrupción del plazo, “mientras el procedimiento se encuentre paralizado por causas imputables a los interesados”, lo que en este caso ni siquiera se invoca.

Esta regulación que contiene la Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos, en el extenso artículo 18, tiene, sin embargo, un régimen supletorio que ha de aplicarse en defecto de norma expresa.

Así es, la disposición final segunda de la Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos, establece, además de una referencia

a las subvenciones que no hace al caso, que «los procedimientos sancionadores regulados en esta ley, supletoriamente y en defecto de norma expresa, se registrarán por las normas generales de estos procedimientos» contenidas en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, referencia que ahora debemos entender a la Ley 39/2015, aunque en la Ley 40/2015 se regulen los principios de la potestad sancionadora.

La interpretación de esta disposición final segunda, párrafo segundo, pone de manifiesto que la aplicación del régimen supletorio necesita del concurso de tres exigencias, a saber, que estemos ante un procedimiento sancionador porque al inicio del párrafo señala que se va a referir únicamente a los “procedimientos sancionadores” que regula la expresada Ley Orgánica de financiación (i), que es necesario que no exista norma expresa, sobre algún trámite o exigencia propia del procedimiento sancionador (ii), y que el régimen supletorio que proporciona, viene integrado por las normas generales sobre “estos procedimientos”, es decir, sobre los procedimientos sancionadores (iii).

En este caso consideramos que el procedimiento sancionador, que diseña el artículo 18 de la Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos, tiene una regulación, por lo que ahora importa, sobre la ampliación del plazo para resolver, que resulta completa, pues no precisa de la aplicación del régimen supletorio. De modo que no hay “defecto de norma expresa”, toda vez que la ampliación del plazo no es una exigencia o peculiaridad del procedimiento sancionador. Pero, en todo caso, la llamada que hace dicha disposición final segunda, como norma supletoria, no es a la Ley 30/1992 en bloque, ahora 39/2015, sino únicamente a las normas sobre los “procedimientos sancionadores”.

Téngase en cuenta que en la secuencia de trámites que establece el citado artículo 18 se hace referencia concreta y específica a la Ley 30/1992, ahora 39/2015, cuando se considera preciso. Prueba de lo que decimos es la referencia concreta que hace el apartado “cuatro” último párrafo, de dicho artículo 18, respecto de la práctica de las pruebas conforme al artículo 81 de la Ley 30/1992.

Esta referencia tan concreta y específica no tendría razón de ser, resultaría ociosa y reiterativa, si la indicada disposición final segunda se interpretara como una remisión íntegra, no sólo a las normas sobre el procedimiento sancionador, o no sólo a las normas del procedimiento en general, sino también a las normas sobre la “actividad de las Administraciones Públicas”, que es donde encuentra cobijo siste-

mático la ampliación del plazo para resolver del artículo 23.1 de la Ley 39/2015.

No obsta a lo expuesto, la novedad que introdujo la Ley 39/2015, que ya no regula un procedimiento especial sobre la potestad sancionadora como hacía la Ley 30/1992, pues ahora su contenido se traduce y materializa en una serie de especialidades propias de este tipo de procedimientos. Así es, el título IV de la mentada Ley 39/2015, de disposiciones sobre el procedimiento administrativo común, se estructura en siete capítulos y entre sus principales novedades destaca, por lo que ahora interesa, que el anterior procedimiento especial sobre potestad sancionadora previsto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ahora se ha integrado como “especialidades” del procedimiento administrativo común. Este planteamiento responde, como señala la exposición de motivos, a uno de los objetivos que persigue dicha Ley 39/2015, que es la mera simplificación de los procedimientos administrativos, identificando las peculiaridades propias del procedimiento sancionador a continuación del trámite concreto del procedimiento administrativo común.

Este cambio no altera el contenido y sentido de la disposición final segunda, párrafo segundo, de la Ley Orgánica de financiación de los partidos políticos, que se remite a los “procedimientos sancionadores”, a las normas de «estos procedimientos», es decir, a las especialidades propias de este tipo de procedimientos. Y no al artículo 23.1 de la Ley 39/2015, incluido sistemáticamente en la actividad de las Administraciones Públicas, ni siquiera en el procedimiento común.

Sin que resulte necesario detenerse, a los efectos de la exégesis de la expresada disposición final segunda, en las garantías propias que ha de revestir el procedimiento sancionador, sobradamente conocidas, que no consiente un régimen supletorio que suponga la aplicación indiscriminada y completa de la Ley 39/2015.

Por lo demás, viene al caso añadir que no podemos confundir el plazo máximo para resolver previsto legalmente, a que nos referimos, con la ampliación de un plazo concreto. Esto último es lo que regula el artículo 18 «seis» de la Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos. Es decir, cuando el instructor puede, motivadamente, prorrogar los plazos de dichos trámites de alegaciones y el del período de prueba, por una sola vez e idéntico o inferior tiempo al establecido, siempre que, por el número y la naturaleza de las pruebas a practicar, la complejidad de las situaciones fácticas y cuestiones jurídicas analizadas u otras razones atendibles, sea preciso para lograr la adecuada determinación de los hechos y las responsabilidades o para

garantizar la eficaz defensa de los incursores en el procedimiento sancionador.

Procede, en definitiva, estimar el motivo sobre la caducidad alegado, pues comprobamos que, mediante Acuerdo del Pleno del Tribunal de Cuentas, de fecha 25 de octubre de 2018 (folio 9 y siguientes del expediente administrativo), se inicia el procedimiento sancionador prevenido en el artículo 18 de la Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos. Y la notificación tuvo lugar el día 2 de noviembre de 2018 (folios 13 y 14 del expediente). Mientras que la resolución sancionadora, que ahora se impugna, se adopta por el Pleno del Tribunal de Cuentas, en reunión de 30 de septiembre de 2019 (folios 90 y siguientes del expediente administrativo), y se notifica el día 4 de octubre de 2019 (folios 100 y 101 del mismo expediente).

En consecuencia, el acto administrativo sancionador es nulo porque ha sido dictado en un procedimiento ya caducado, al haberse rebasado sobradamente el plazo de seis meses previsto en el artículo 18, ocho, párrafo tercero, de la Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos».

En todo caso, conviene resaltar que la cuestión del plazo del procedimiento sancionador, que tanta importancia tiene para la ordenación y buen fin de los múltiples expedientes tramitados en el Tribunal de Cuentas contra las formaciones políticas que se exceden en los gastos electorales, no está exenta de dificultades, materiales y jurídicas, si atendemos al voto particular formulado en la citada sentencia, que fundamenta su decisión de la siguiente forma:

«Con todo el respeto hacia el parecer mayoritario, al amparo del artículo 260 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, formulo voto particular con base en los siguientes razonamientos:

1. El artículo 18. Ocho, párrafo tercero de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos (en adelante LOFPP) prevé la caducidad del procedimiento de no notificarse la resolución sancionadora en el plazo de seis meses desde su inicio.

2. Respecto de ese plazo máximo de duración del procedimiento sancionador entiendo que es aplicable el artículo 23 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015) por lo siguiente:

- 1.º La disposición final segunda, párrafo segundo, de la LOFPP se remite a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico

de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, hoy día la Ley 39/2015 conforme a su disposición final cuarta. Y tal remisión se hace exclusivamente a los procedimientos sancionadores, luego tal remisión alguna eficacia debe tener.

2.º En la sistemática de la Ley 39/2015, dentro de las «Normas generales de actuación» (rúbrica del Capítulo I dentro del Título II, «De la actividad de las Administraciones Públicas») como regla general se prevé que el procedimiento sancionador caduque de no dictarse y notificarse la resolución dentro del plazo legal [artículo 25.1.b)]; y también como regla general se regula en el artículo 23 la posibilidad excepcional de ampliar el plazo para resolver y notificar. Pues bien, considero que estas normas son aplicables supletoriamente al procedimiento sancionador de la LOFPP.

3.º En la LOFPP –y en lo que ahora interesa– la norma especial es el artículo 18. Seis que apodera al instructor para ampliar no el procedimiento en su conjunto, sino dos concretas fases que tienen dentro del procedimiento plazos específicos: los quince días para alegaciones y los treinta para la práctica de pruebas [cfr. artículo 18. Dos.c) párrafo segundo y Tres b) párrafo segundo]. Por tanto, fuera de tal norma especial es aplicable la norma general referida ya a todo el procedimiento de ahí el sentido que tiene la disposición final segunda, párrafo segundo.

4.º Por tanto, si la LOFPP no regula la posibilidad de ampliar el plazo de resolución y notificación no es porque tal posibilidad sea inaplicable, sino porque ya tiene su regulación en la Ley 39/2015 por medio de la disposición final segunda, párrafo segundo pues de lo contrario no tendría sentido.

5.º No advierto razón de peso para apartarnos de lo que ya resolvimos en la sentencia 178/2020, de 12 de febrero, dictada en el recurso contencioso-administrativo 449/2018, en la que se declaró la aplicabilidad del artículo 23 de la Ley 39/2015. Y no está de más recordar que en esa sentencia y respecto de la actuación fiscalizadora que siguió a la convocatoria electoral de autos, ya tuvimos por probado las dificultades del Tribunal de Cuentas para la instrucción de los expedientes de fiscalización en plazo debido al elevado número de expedientes y la disponibilidad de medios.

6.º En fin, la aplicabilidad del artículo 23 de la Ley 39/2015 a un procedimiento sancionador también lo ha apreciado la Sección Tercera de esta Sala en su sentencia 1094/2020, de 23 de julio (recurso contencioso-administrativo 166/2019), que sin hacer cuestión de su aplicabilidad centra su enjuiciamiento en la concurrencia

de razones para ampliar el plazo. Y otro tanto cabe decir sobre sentencias de esta Sala que han venido aplicando el artículo 42.6 de la Ley 30/1992 ya citada a diversos procedimientos sancionadores (cfr. de la Sección Tercera la sentencia 958/2018, de 8 de junio, recurso de casación 1506/2016 o las de 2 de febrero y 23 de noviembre de 2013, recursos de casación 4934/2009 y 4236/2010, respectivamente; y de la Sección Quinta, la de 15 de febrero de 2013, recurso de casación 3378/2008)».

Debido al elevado número de expedientes que se tramitan de esta naturaleza en el Tribunal de Cuentas, como consecuencia de las fiscalizaciones de los procesos electorales, donde se aprecia exceso de gasto en las formaciones políticas que concurren a las elecciones, parece necesario llamar la atención del legislador, a fin de posibilitar la ampliación de los plazos de tales procedimientos sancionadores.

3.10 Resoluciones de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas

Se expone a continuación la doctrina más relevante elaborada por la Sala de Justicia sobre cuestiones procesales y de derecho sustantivo.

La Sentencia n.º 1/20 mantiene que cuando la demanda solo reclama el principal del posible alcance y los intereses, cuantificados en la liquidación provisional, no se incurre en incongruencia si se condena por una cifra de intereses superior. Considera la Sala que al incluir en la demanda los intereses calculados hasta la fecha de la liquidación provisional ya solicitaba la parte actora que la cuantía del alcance que reclamaba, no se limitaba al principal, sino que incluía los intereses devengados, y además, debe indicarse que la pretensión procesal de responsabilidad contable por alcance incluye los intereses, dado que los procedimientos de reintegro por alcance persiguen la consecución de la *restitutio in integrum* del menoscabo producido a los fondos públicos. El artículo 71.4, e) de la LFTCu exige que las sentencias condenatorias de los procedimientos de reintegro por alcance incluyan dentro de la cantidad a reintegrar los intereses devengados.

Los eventuales defectos formales en la autorización de ejercicio de la acción de responsabilidad contable para los Letrados de las Administraciones Públicas que reúnen la condición de entidades públicas directamente perjudicadas por el alcance (artículo 55.1 de la LFTCu) son subsanables, debiéndose tener en cuenta el principio *pro actione*. En todo caso, habrá de tenerse en cuenta la concurrencia de legitimación activa *ex lege* que ostenta el Ministerio Fiscal en los procedimientos de responsabilidad contable (Sentencias n.º 18/20 y 21/20).

La configuración doctrinal del ámbito de la adhesión al recurso de apelación debe conducir ineludiblemente a entender que el apelante adherido, al desplegar su naturaleza de parte dentro del procedimiento que rige el recurso, debe beneficiarse de los pronunciamientos favorables que, en su caso, afecten a la parte apelante que sustanció el recurso, pero correlativamente también deberá responder de los pronunciamientos desfavorables que la resolución que dé término al mismo pueda establecer para las partes apelantes (apelante principal y adherida). No obstante, se debe atender al caso concreto, para apreciar si se trata de un escrito de meras alegaciones de una parte que no se personó en fase de apelación, en cuyo caso no procedería la imposición de costas en caso de desestimación del recurso, o si, por el contrario, la parte se erige en parte adherida al recurso de apelación principal, personándose ante la Sala e interviniendo en dicha fase, alegando lo que estime a su derecho y con solicitud de estimación, total o parcial del recurso de apelación principal, según el segundo inciso del artículo 85.4 de la LJCA (Sentencias n.º 16 y 17).

En relación con los recursos del artículo 48.1 de la LFTCu, la Sala reitera su doctrina de que se trata de un recurso de carácter excepcional y no suspensivo, así como que los motivos de impugnación no pueden ser distintos de los taxativamente establecidos en la Ley. La indefensión referida en el artículo 48.1 de la LFTCu no protege situaciones de indefensión formal, sino que debe tratarse de indefensión material en que razonablemente se haya podido causar perjuicio al recurrente. No cabe, en consecuencia, plantear, a través de este medio de impugnación, cuestiones de naturaleza procesal o de fondo, que formen parte del debate procesal propio de una futura primera instancia jurisdiccional (Autos n.º 4/2020, 5/2020, 11/2020 y 13/2020).

La interpretación conjunta y sistemática de los artículos 56.3 y 46.2 de la LFTCu lleva a considerar que, para poder apreciar que una acción pública deba ser admitida, tiene que aportar indicios jurídicamente relevantes de responsabilidad contable y, en particular, elementos suficientes para demostrar, en grado indiciario, que se ha producido una vulneración de la normativa económico-financiera aplicable a la gestión enjuiciada y, además, que se ha provocado un menoscabo real, efectivo y evaluable económicamente, en relación con cuentas y partidas determinadas (artículo 59.1 de la LFTCu) en las arcas públicas, como consecuencia de dicha gestión. Por tanto, no cabe el archivo si las cuestiones planteadas son inherentes a la gestión de fondos públicos, a infracciones del ordenamiento jurídico presupuestario y a un posible menoscabo del erario público debido a la adopción de decisiones de gasto y de pago que pudieran haber care-

cido del suficiente respaldo normativo. Pero, en cambio, sí procede dicho archivo cuando los hechos no revistan los caracteres de alcance de manera manifiesta, es decir, patente, clara y descubierta, de manera que no reúnan unas características mínimas que hagan posible una valoración inicial que permita apreciar que puede existir un presunto alcance de fondos o caudales públicos (Autos 9 y 10 de 2020).

Respecto de la naturaleza de las Diligencias Preliminares y sobre quiénes pueden personarse en las mismas, resulta de especial interés la doctrina recogida en el Auto n.º 15/2020, de 1 de diciembre, que establece los siguientes pronunciamientos:

1.º En la tramitación de las Diligencias Preliminares no se identifica a presuntos responsables contables, sino que, simplemente, se procede a una valoración jurídica de los hechos examinados en el procedimiento. Por ello el artículo 46 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, lo mismo que el artículo 56 de esa misma Norma en lo que se refiere a la tramitación de las acciones públicas, solo prevén la intervención en esta fase inicial del Ministerio Fiscal y de la representación procesal de la Administración o Entidad del Sector Público presuntamente perjudicadas por los hechos analizados.

2.º La relación jurídico-procesal del procedimiento de reintegro por alcance no está constituida aún en las Diligencias Preliminares ya que es en la primera instancia jurisdiccional donde los legitimados activos pueden plantear sus pretensiones de responsabilidad contable y los legitimados pasivos su resistencia a las mismas.

3.º Las Diligencias Preliminares no se tramitan respecto a ningún posible responsable contable y en ellas no se decide sobre pretensión alguna de responsabilidad contable por nadie contra nadie, solo se resuelve sobre la concurrencia o no en los hechos examinados de indicios jurídicamente relevantes de responsabilidad contable y, por ello, la Ley no prevé en esta fase la participación de otros interesados distintos del Ministerio Fiscal y los representantes procesales de la Administración o Entidad pública presuntamente lesionadas en su patrimonio.

4.º Los recurrentes carecen de la condición de parte en las Diligencias Preliminares en las que se dicta el Auto de acumulación, por lo que no tienen derecho a ser oídos respecto a dicha acumulación ni a que se les notifique la misma. Por la misma razón, tampoco son titulares de derecho alguno para formular alegaciones sobre la procedencia de archivar las Diligencias Preliminares o para interesar la designación de un Delegado Instructor con el objeto de que investigue los hechos examinados en ellas.

5.º La participación de los recurrentes en los trámites de las Diligencias Preliminares hubiera supuesto, por tanto, un incumplimiento directo del artículo 46, en relación con el 56, de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Por ello, no cabe apreciar la indefensión alegada por los mismos pues, si no tuvieron intervención en esa fase preliminar del procedimiento, fue porque la legalidad procesal no lo permitía, lo que en nada afecta a su derecho a tomar vista del expediente y a formular alegaciones en el trámite procedimental jurídicamente previsto para ello.

Finalmente, la Sentencia n.º 15/2020, de 30 de septiembre, analiza un supuesto de asunción irregular o «contra legem» de obligaciones de pago de emolumentos retributivos y declara que la existencia de responsabilidad contable surge en el contexto de la encomienda a ciertas personas de la gestión de los fondos públicos teniendo aquella dos actos o momentos de vital trascendencia: el cargo o entrega de fondos y la data, descargo o justificación del destino dado a los caudales recibidos.

«El que recibe fondos –*afirma la citada resolución*– debe justificar la inversión de los mismos, respondiendo de ellos en tanto no se produzca el descargo, bien sea bajo la forma de justificantes adecuados de su inversión o bien bajo la forma de reintegro de las cantidades no invertidas. Acreditada la entrega de los fondos y constatada la falta de justificantes o de dinerario, según los casos, aparece un descubierto en las cuentas, lo que denominamos un alcance de fondos. Tal perjuicio es calificable de alcance, esto es, el saldo deudor injustificado de una cuenta o, en términos generales, la ausencia de numerario o de justificación en las cuentas que deban rendir las personas que tienen a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, ostenten, o no, la condición de cuentadantes ante el Tribunal de Cuentas, surgiendo la obligación de indemnizar, a todas las personas que tengan a su cargo el manejo y custodia de los fondos públicos y resulten obligados a su justificación (artículos 15.1, 38.1, 42.1 y 43 de la LOTCu y los artículos 49.1 y 72 de la Ley de Funcionamiento, reguladores de la responsabilidad contable).

El daño o menoscabo, ha de ser real, evaluable económicamente e individualizado en relación a los caudales o efectos públicos, conforme establece el párrafo segundo del artículo 59.1 de la LFTCu. Para que se pueda declarar la existencia de un alcance, y por ende, el surgimiento de la acción de la responsabilidad contable, con una pretensión de reintegro indemnizatorio, no basta sólo con que se detecte un menoscabo económico en los fondos públicos, sino que, además, deben concurrir todos los requisitos o elementos configuradores de dicha responsabili-

dad contable, que se derivan del contenido de todos esos artículos, tanto de la LOTCu, como de la LFTCu, sistematizados por una constante línea doctrinal de esta misma Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas (por todas, Sentencia n.º 1/2004, de 4 de febrero) y, asimismo por el Tribunal Supremo, por todas, en Sentencia de 6 de octubre de 2004 (ROJ STS 6273/2004), en los apartados que a continuación se exponen: a) Que haya una acción u omisión atribuible a una persona que tenga a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos. b) Que dicha acción u omisión se desprenda de las cuentas que deben rendir quienes recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen caudales o efectos públicos. c) Que la mencionada conducta suponga una vulneración de la normativa presupuestaria y contable reguladora del Sector Público de que se trate. d) Que esté marcada por una nota de subjetividad, la concurrencia de dolo, culpa o negligencia grave. e) Que el menoscabo sea efectivo e individualizado con relación a determinados caudales o efectos y evaluable económicamente. Y, f) que exista relación de causalidad entre la acción u omisión de referencia y el daño efectivamente producido».

Concluye la citada Sentencia n.º 15/2020 que «la autonomía retributiva que pudiera concederse a los órganos ejecutivos del Consorcio (y, en especial a dicho director) no significa reconocer un ámbito exento de la vigencia del principio de legalidad, sino que debe llevarse a cabo en el marco de los mandatos legislativos expresados en las Leyes de Presupuestos».

En el caso de autos, era notoria y patente la vigencia de normas dirigidas a disminuir el gasto, con la finalidad de contener el déficit público de la Comunidad Autónoma de Cataluña y, en general, de todo el Estado.

Consiguientemente se declara la responsabilidad contable del gestor de dichos fondos, que no atiende a lo previsto en las limitaciones de las Leyes de Presupuestos.

3.11 Novena Conferencia Conjunta de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa y Latinoamérica.

Durante los días nueve al once de septiembre de 2020 se llevó a cabo la celebración *online* de la Novena Conferencia Conjunta de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de Europa y Latinoamérica (*IX Eurosai-Olacefs Joint Conference*), organizada por la Entidad Fiscalizadora Superior de Hungría. Contó con la asistencia de 56 Entidades de ambas regiones.

El encuentro tenía como objeto la pandemia del Covid-19, en la medida en que representa una oportunidad única para las Instituciones Fiscalizadoras Superiores en orden a destacar el impacto de su trabajo.

En la sesión plenaria del primer día se abordaron temas relativos a la Perspectiva de la Región OLACEFS y las medidas sobre la pandemia global Covid-19; las Actividades de Fiscalización de EUROSAI sobre la pandemia global Covid-19; Creciente impacto y eficiencia del sector público; y Gestión del cambio en la época del Covid-19.

Dichas materias presentan una notable actualidad y ponen de manifiesto las inquietudes de las diferentes organizaciones fiscalizadoras superiores, de ámbito internacional, por los problemas de gestión de los recursos públicos planteados con ocasión de la crisis sanitaria que padecemos.

La Fiscalía del Tribunal de Cuentas participó en la Conferencia mediante la destacada intervención del Teniente Fiscal como moderador de las dos sesiones del taller sobre el «Ministerio Fiscal. Relaciones con las fiscalías, prevención y lucha contra la corrupción», que tuvieron lugar los días 10 y 11 de septiembre, respectivamente; y en la presentación de las observaciones finales del taller, durante la sesión plenaria que puso fin a la Conferencia.

El Teniente Fiscal, en su intervención final, llamó la atención sobre la necesaria formación especializada que deben tener los Fiscales, que participen en estas materias, y sobre la importancia de que tanto los Fiscales como los Auditores desarrollen su cometido con conocimiento mutuo de las misiones encomendadas. Además, destacó la conveniencia de establecer los oportunos canales de colaboración entre unos y otros, a fin de lograr eficazmente los objetivos propuestos. Sus palabras fueron las siguientes:

«Como conclusión del taller sobre Ministerio Público-Relaciones con las Fiscalías, podemos afirmar que, si queremos luchar adecuadamente contra la corrupción, necesitamos Fiscales comprometidos, con formación específica y con experiencia en contratación pública y en aspectos financieros y económicos.

Por otro lado, también necesitamos que los auditores sean conscientes de los elementos que los Fiscales, al investigar y perseguir delitos como malversación, cohecho, falsificación, estafa a los fondos públicos, o blanqueo de capitales, entre otros, deben probar ante los tribunales penales. Adicionalmente, deberían conocer las pruebas que los Fiscales necesitan para conseguir una sentencia condenatoria.

Por tanto, y esta es mi conclusión, tanto las Entidades Fiscalizadas Superiores como el Ministerio Público debemos estar más cerca. Con este objetivo, necesitamos establecer o fortalecer canales de relación bilateral y operativa, y también tenemos que mejorar nuestro conocimiento mutuo a través de acciones formativas comunes».

3.12 Visita de su Majestad el rey a la Sede Principal del Tribunal de Cuentas

Dicha visita tuvo lugar el día 24 de septiembre de 2020, manteniendo una reunión de trabajo con los miembros del Pleno.

El Jefe del Estado mostró especial interés por las materias, cuyo desempeño corresponde a los diferentes Departamentos del Tribunal y a la Fiscalía.

En el mencionado acto, el Fiscal Jefe tuvo ocasión de intervenir en los siguientes términos:

«Con la venia, Majestad:

Es un honor representar en este solemne acto al Ministerio Fiscal, Institución vinculada históricamente a la defensa de los intereses patrimoniales de la Corona.

El legislador ha querido configurar el Ministerio Fiscal en este Tribunal con rasgos propios, que lo distinguen de los demás órganos que componen el Ministerio Público español, por razón de la materia sobre la que recae su acción y por los procedimientos empleados.

En el actual diseño territorial formulado en la Constitución, con la existencia de múltiples entes públicos que gestionan recursos económicos, la intervención del Ministerio Fiscal, en cumplimiento de las funciones establecidas en el artículo 16.2 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, implica que sea la Institución llamada a unificar la defensa de la integridad del patrimonio, cuya titularidad pertenece a los diferentes organismos que componen el Sector Público, en el ámbito del control externo.

Debe destacarse que la Fiscalía del Tribunal de Cuentas tiene atribuida una doble naturaleza.

Por una parte, constituye un órgano del propio Tribunal y, por otra, depende funcionalmente de la Fiscalía General del Estado. El Fiscal forma parte del Pleno del Tribunal de Cuentas.

Dicha estructura jurídica resulta altamente operativa, a fin de lograr los objetivos encomendados a la Fiscalía, sin menoscabo de lo que constituye su esencia.

En ejecución de sus competencias, el Ministerio Fiscal interviene en los procedimientos de fiscalización. Consigna su dictamen escrito en las Cuentas Generales y es oído en los procedimientos de fiscalización antes de su aprobación definitiva. Solicita la práctica de las diligencias que estime convenientes en orden a la depuración de las responsabilidades contables que resultan de los mencionados procedimientos.

Por otra parte, el Fiscal tiene plena legitimación para ejercitar la acción de responsabilidad contable y deducir las pretensiones de esta naturaleza en los juicios de cuentas y en los procedimientos de reintegro por alcance.

Conviene resaltar que el Fiscal siempre interviene en los procesos contables, sea demandante o no, por cuanto actúa en defensa de la legalidad.

La finalidad de tales procesos, que no tienen naturaleza penal ni sancionatoria, consiste en obtener la indemnización de los daños causados a los fondos públicos por un comportamiento culpable e ilegal de quienes los administran. Se trata de asegurar la eficacia y la eficiencia de los recursos económicos, asignados a las Administraciones Públicas, en la satisfacción de los intereses generales, según establecen los artículos 31.2 y 103 de la Constitución.

Ello es especialmente importante en unos momentos en que España sufre una crisis sanitaria sin precedentes en su historia moderna, lo que obliga a los gestores públicos a optimizar los medios económicos que la sociedad, con notable esfuerzo, pone a su disposición.

Esta es la voluntad que guía la actuación de los integrantes de la Fiscalía del Tribunal de Cuentas, lo que constituye un legítimo orgullo para todos nosotros.

Muchas gracias, Majestad».

Su Majestad el Rey llevó a cabo un recorrido por las principales dependencias del Tribunal, siendo informado por los responsables de las unidades visitadas de las actividades desarrolladas en las mismas. Recibió, en todo momento, una calurosa acogida por todos los integrantes de la Institución.

4. FISCALÍA DE LA AUDIENCIA NACIONAL

4.1 Introducción

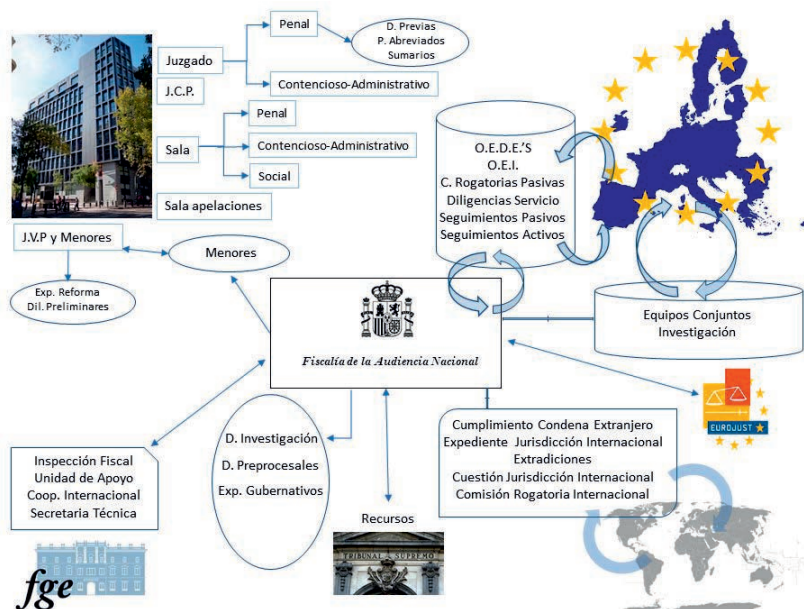
Cuando un año judicial termina, es necesario hacer un balance para ver, en perspectiva, qué ha sucedido, cómo se han enfrentado los

retos planteados y de qué manera se han aplicado los medios puestos a nuestra disposición. La transparencia es el principio que debe regir el funcionamiento de los organismos públicos y exige, como condición inexcusable, saber cómo se encuentra el órgano examinado: cuáles son sus necesidades y cuál su proyecto de futuro. Las memorias clásicas no pasaban de ser una mera recopilación de datos estadísticos, pero carentes de frescura y flexibilidad. En las actuales es necesario trascender lo meramente numérico para adentrarnos en la médula de lo que realmente ha sucedido.

Esta fotografía se convierte, pues, en la gran oportunidad de la justicia para entablar un diálogo con los ciudadanos a los que sirve y explicarles cuáles son sus objetivos, metas y filosofía.

En definitiva, la memoria constituye el cauce para exponer la actividad desplegada durante un año y las expectativas de futuro. Adicionalmente, supone una reflexión constructiva de la labor desempeñada, lo que posibilita extraer conclusiones sobre fortalezas y debilidades para esbozar soluciones que nos hagan más eficaces.

PANORÁMICA DE LA FISCALÍA DE LA AUDIENCIA NACIONAL



4.2 Organización y funcionamiento de la Fiscalía: efectos de la pandemia y el estado de alarma en 2020

Por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19 en nuestro país. Dicha declaración, como no podía ser de otra manera, afectó al servicio público de justicia, que hubo de adoptar las medidas adecuadas para que durante la vigencia del mismo se pudiesen seguir desempeñando las funciones que le son propias.

Así, la Fiscalía General del Estado, en cooperación con el Consejo General del Poder Judicial y el Ministerio de Justicia, establecieron unas líneas de actuación para garantizar al ciudadano la prestación de determinados servicios, considerados esenciales.

En desarrollo de lo anterior, se dictaron diversas notas de servicio para asegurar su cumplimiento, a fin de garantizar el derecho a la salud de todo el personal de la fiscalía y conjugando el mismo con la prestación de los servicios acordados como esenciales; así se compaginó el trabajo presencial con el telemático, se redujo la presencia de los funcionarios al porcentaje que el Ministerio de Justicia estableció para los órganos centrales y las visitas externas se recondujeron a través del correo electrónico y la vía telefónica.

De esta manera, se consiguió que la Audiencia Nacional siguiera funcionando durante la pandemia tratando de no poner en riesgo los derechos fundamentales de todos los operadores que en ella ejercen sus funciones; igualmente, al potenciarse el trabajo telemático y el uso de las nuevas tecnologías, se dio un paso importante que se implementaría posteriormente al producirse la digitalización del área penal durante el ejercicio memorial.

4.3 Estadísticas Generales

4.3.1 PROCEDIMIENTOS INCOADOS EN LA AUDIENCIA NACIONAL: COMPARATIVA

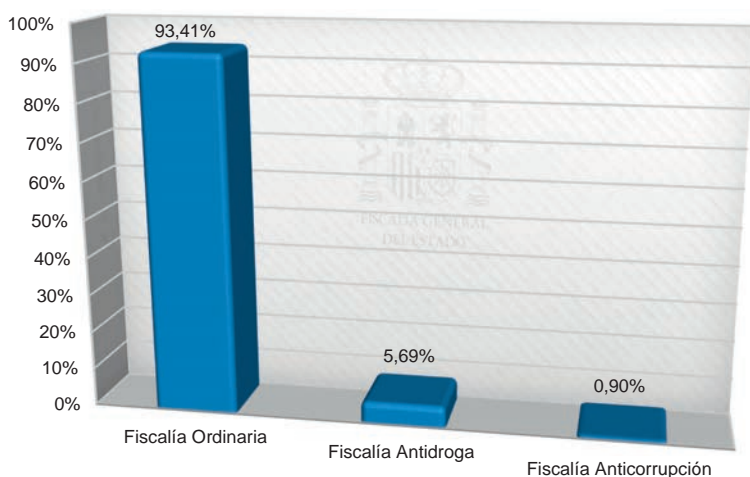
Al igual que en años anteriores, la Fiscalía de la Audiencia Nacional tiene asignado el despacho del mayor porcentaje de diligencias previas incoadas durante 2020 en los juzgados centrales de instrucción (936 de 1002). Ahora bien, como se hizo en la memoria anterior, en esta también se desglosará por cifras el número de asuntos contando o descontando la causa «iDental», cuya incoación, tramitación y devenir procesal en el Juzgado Central de Instrucción n.º 5 es com-

pleja y distinta por las múltiples piezas y previas en las que se ha dividido para facilitar su manejo.

* Con IDental.

	Fiscalía Ordinaria	Fiscalía Antidroga	Fiscalía Anticorrupción	
DP	936 93,41%	57 5,69%	9 0,90%	1002

DILIGENCIAS PREVIAS AUDIENCIA NACIONAL



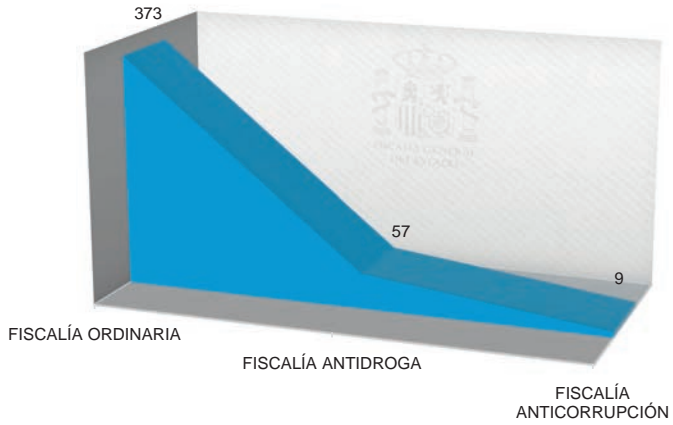
Si descontamos, por las razones indicadas, las diligencias incoadas por IDental, esta Fiscalía tiene asignado el despacho del 84,97% (373 de 439) de todas las diligencias previas incoadas durante 2020 en la Audiencia Nacional.

En ambas cifras (con o sin iDental) se ve que el grueso de los procedimientos incoados en este órgano judicial las tramita nuestra fiscalía.

* Sin IDental.

	Fiscalía Ordinaria	Fiscalía Antidroga	Fiscalía Anticorrupción	
DP	373 84,97%	57 12,98%	9 2,05%	439

EXTRAPOLANDO IDENTAL

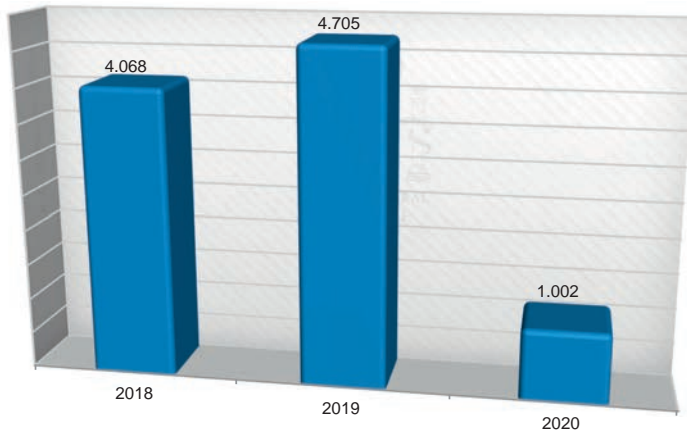


4.3.2 ESTADÍSTICAS FISCALÍA AUDIENCIA NACIONAL

CUADROS ESTADÍSTICOS 2018-2020 (CIFRAS TOTALES FISCALÍA AUDIENCIA NACIONAL) ESTADÍSTICA CON «IDENTAL»

	D. Previas			P. Abreviados			S.º Ordinario		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Total	4.068	4.705	1.002	37	36	27	48	18	20

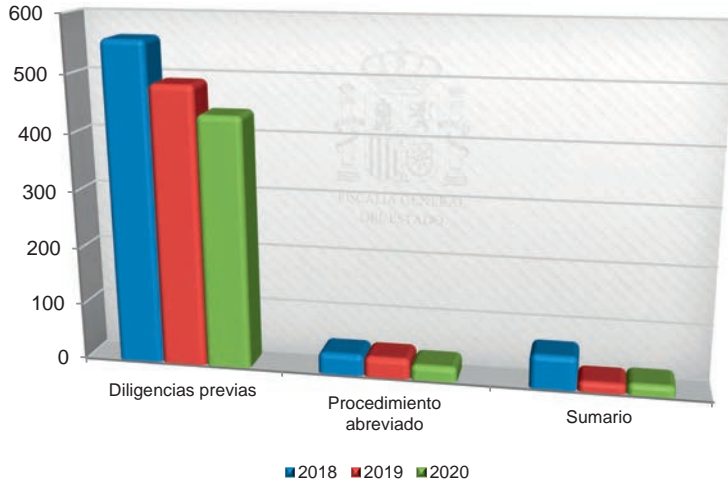
DILIGENCIAS PREVIAS



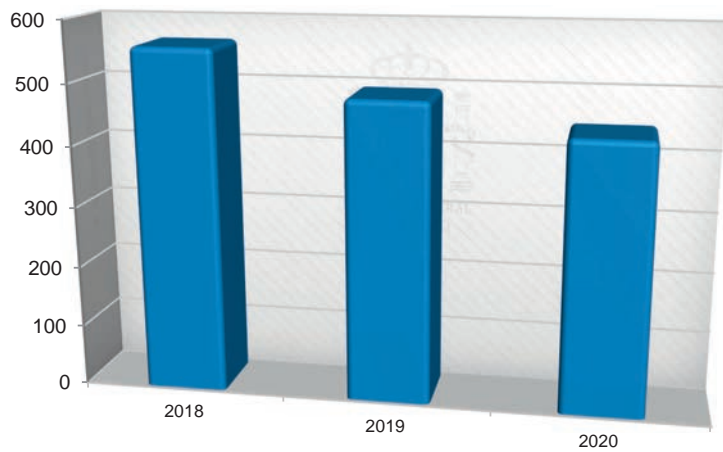
COMPARATIVA DILIGENCIAS PREVIAS

	2018 Con IDental	2018 Sin IDental	2019 Con IDental	2019 Sin IDental	2020 Sin IDental	2020 Sin IDental
Diligencias Previas	4.148	560	4.705	488	1.002	439

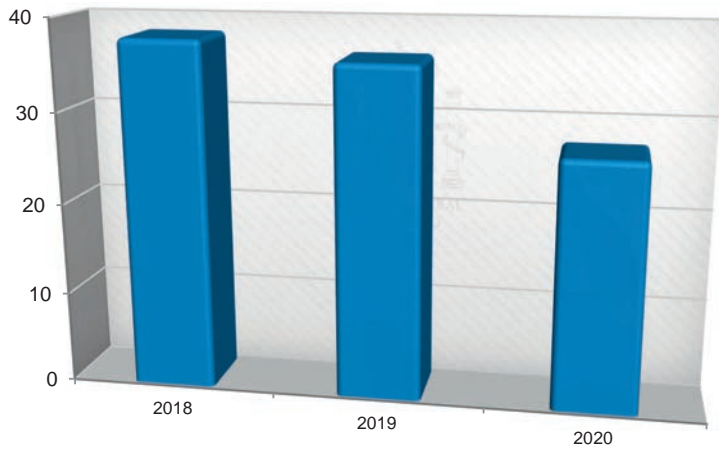
EXTRAPOLANDO IDENTICAL



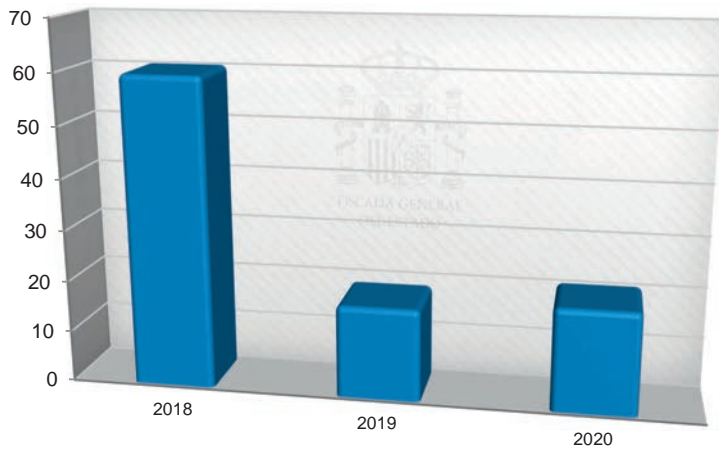
DILIGENCIAS PREVIAS



PROCEDIMIENTO ABREVIADO

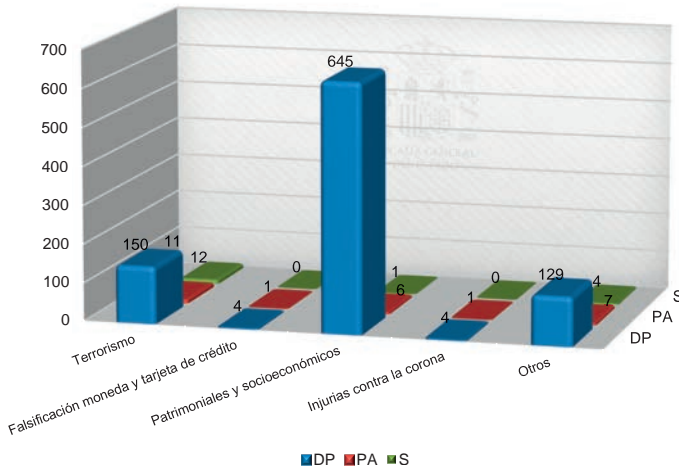


SUMARIO

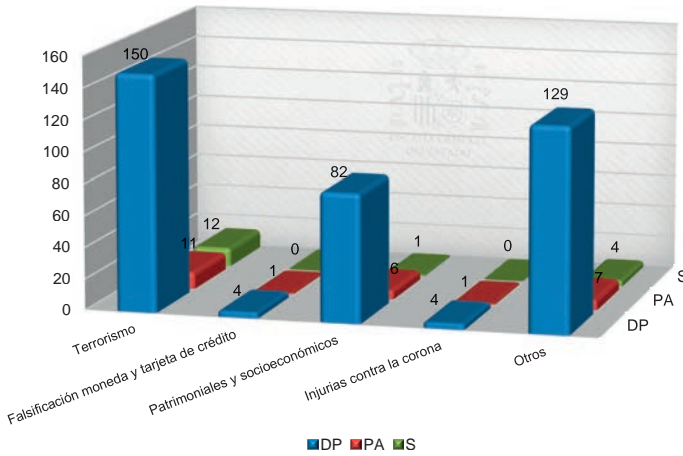


*Con iDental

	Terrorismo	Falsificación moneda y tarjeta de crédito	Patrimoniales y Socioeconómicos	Injurias contra la Corona	Otros
DP	150	4	645	4	129
PA	11	1	6	1	7
S	12	0	1	0	4
Total	173	5	652	5	140
Total . . .	975				



Extrapolando Identical



4.3.3 COMPARECENCIAS

Las cifras de comparecencias sobre medidas cautelares personales en procedimientos penales han sido las siguientes:

COMPARECENCIAS

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Totales	220	171	180	205	242	117	97

(disminución del 17,95% respecto al año anterior)

En expedientes de extradición y Órdenes Europeas de Detención el total de comparecencias celebradas en los 6 juzgados centrales de instrucción alcanza la cifra de 965, lo que supone una disminución del 25% respecto al 2019 (937).

COMPARECENCIAS

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Totales	1.078	1.031	1.137	886	1.031	937	695

4.3.4 CALIFICACIONES

Los escritos de acusación elaborados por esta Fiscalía durante los años 2014 a 2020 tienen la siguiente distribución:

CALIFICACIONES

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Totales	119	111	108	85	73	77	56

La cifra de escritos de acusación presentados es inferior a la del año 2019 (77 en el 2019 frente a los 56 en el 2020).

La distribución de los escritos de acusación:

Terrorismo ETA	Terrorismo yihadista	Apología nacional	Apología yihadista	Terrorismo grapo	Terrorismo gallego	Terrorismo otros
15	10	0	1	0	0	0

F. moneda	F. tarjetas	F. doc. públicos	Estafa	Delito cometido extranjero	Injurias contra la Corona	Otros
2	3	1	12	6	1	7

Total: 56

Escritos de acusación agrupados por delito:

Terrorismo	Falsificación moneda y tarjeta de crédito	Patrimoniales y Socioeconómicos	Injurias contra la Corona	Otros
26	5	13	1	13

Total: 58

NÚMERO DE ACUSADOS

Terrorismo ETA	Terrorismo yihadista	Apología nacional	Apología yihadista	Terrorismo grapo	Terrorismo gallego	Terrorismo otros
15	23	0	0	0	0	0

F. moneda	F. tarjetas	F. doc. públicos	Estafa	Delito cometido extranjero	Injurias contra la Corona	Otros
3	40	1	65	11	1	51

Total: 210

NÚMERO DE ACUSADOS AGRUPADOS POR DELITO

Terrorismo	Falsificación moneda y tarjeta de crédito	Patrimoniales y socioeconómicos	Injurias contra la Corona	Otros
38	43	66	1	62

Total: 210

Año 2018 Total: 231 acusados.

Año 2019 Total: 492 acusados.

Año 2020 Total: 210 acusados.

Como puede observarse, hay 210 acusados en las causas competencia de esta fiscalía, volviendo a cifras de 2018.

4.3.5 VISTAS ORALES

(Incluidos juicios orales, apelaciones, extradiciones y euroórdenes).

Vistas
398

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
216	148	364

En un análisis comparativo con el año anterior observamos una leve disminución en el número de vistas orales.

Año	Vistas
2016	357
2017	670
2018	600
2019	398
2020	364

– en su conjunto, pues, se ha pasado de 398 a 364 vistas (lo que representa un decremento porcentual aproximado del 8,5%)

– en la cifra de vistas por juicios orales: de 185 a 216 vistas (lo que representa un incremento porcentual aproximado del 16,76%), y

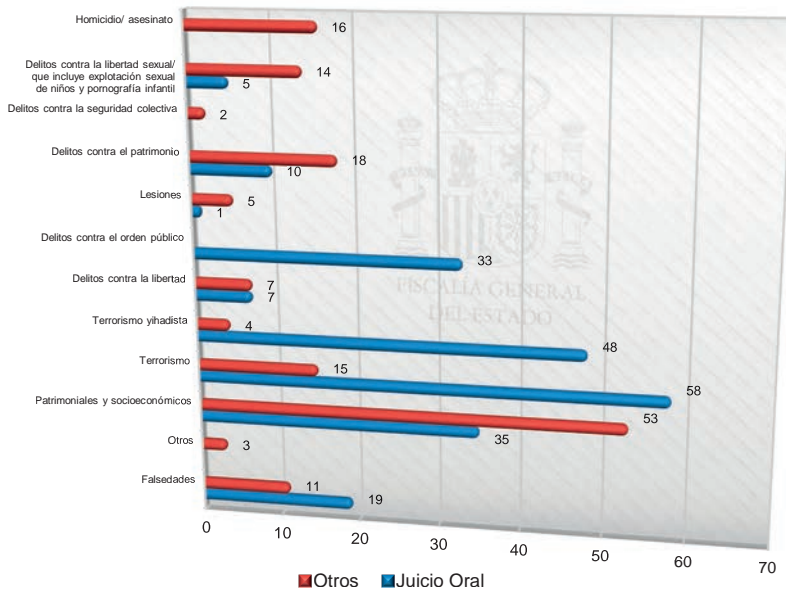
– en la cifra relativa a otras vistas: pues se ha pasado de 213 a 148.

2.º Respecto a las vistas de juicios orales por delitos mediante la diferenciación de cuatro grandes grupos de hechos delictivos: terrorismo, falsificación de moneda y tarjetas de crédito, crimen organizado, delitos socioeconómicos y restantes infracciones criminales.

Grupo	Juicio Oral	Otros	Total
Patrimoniales y Socioeconómicos . . .	35	53	88
Terrorismo Yihadista	48	4	52
Falsedades	19	11	30
Terrorismo	58	15	73
Otros	56	65	121
Total	216	148	364

Y realizando una subdivisión más específica obtenemos el siguiente resumen:

Grupo	Juicio Oral	Otros	Total
Falsedades	19	11	30
Otros		3	3
Patrimoniales y socioeconómicos . . .	35	53	88
Terrorismo	58	15	73
Terrorismo yihadista	48	4	52
Delitos contra la libertad	7	7	14
Delitos contra el orden público	33		33
Lesiones	1	5	6
Delitos contra el patrimonio.	10	18	28
Delitos contra la seguridad colectiva .		2	2
Delitos contra la libertad sexual/ que incluye explotación sexual de niños y pornografía infantil	5	14	19
Homicidio/ asesinato		16	16
Total	216	148	364



Grupo	Juicio Oral	Otros	Total
Falsedades	5,22%	3,02%	8,24%
Otros.	0,00%	0,82%	0,82%
Patrimoniales y socioeconómicos	9,62%	14,56%	24,18%
Terrorismo	15,93%	4,12%	20,05%
Terrorismo Yihadista	13,19%	1,10%	14,29%
Delitos contra la libertad	1,92%	1,92%	3,85%
Delitos contra el orden público	9,07%	0,00%	9,07%
Lesiones	0,27%	1,37%	1,65%
Delitos contra el patrimonio.	2,75%	4,95%	7,69%
Delitos contra la seguridad colectiva	0,00%	0,55%	0,55%
Delitos contra la libertad sexual que incluye explotación sexual de niños y pornografía infantil	1,37%	3,85%	5,22%
Homicidio/ asesinato	0,00%	4,40%	4,40%
Total	59,34%	40,66%	100%

La actividad de asistencia a vistas y juicios orales es, como puede observarse, continúa: se vienen asistiendo a una media de 1,43 vistas por día; 7,2 vistas por semana y 31,5 vistas al mes.

4.3.6 SENTENCIAS

Número de sentencias año 2020: 64

Terrorismo: 27

Otros delitos: 35

Número de sentencias de terrorismo año 2020: 27

ETA: 9

Yihadista: 16

Otros: 2

	ETA	Yihadista	Otros	Total
Absolutorias	4	4	1	9
Condenatorias	5	12	1	18
Total	9	16	2	27

Sin Víctimas	20
Con Víctimas	7
Total	27

Número de acusados juzgados: 47

	ETA	Yihadista	Otros	Total
Condenados	19	18	1	24
Absueltos	5	4	0	22
Total	24	22	1	47

Número de sentencias de otros delitos año 2020: 35

Absolutorias	4
Condenatorias	34
Total	35

FALSIFICACIÓN DE MONEDA

Condenatorias	Absolutorias
6	0
6	

FALSIFICACIÓN DE TARJETAS

Condenatorias	Absolutorias
8	1
9	

OTROS DELITOS

Condenatorias	Absolutorias
17	3
20	

Número de acusados juzgados otros delitos: 161

Condenados	142
Absueltos	19

Falsificación de Moneda		Falsificación de Tarjetas	
Condenados	Absueltos	Condenados	Absueltos
17	0	46	1
17		47	

OTROS DELITOS

Condenados	Absueltos
79	18
97	

Entre las 64 sentencias, se incluyen las resoluciones dictadas por la Sala de Apelaciones.

Terrorismo	Otros delitos
7	4
11	

Terrorismo:

DESESTIMAR RECURSO DE APELACIÓN

Interpuesto por el Ministerio Fiscal	1
Interpuesto por la defensa	2
Interpuesto por la defensa y Ministerio Fiscal	1

ESTIMAR RECURSO DE APELACIÓN

Interpuesto por la defensa (Estima parcialmente) . . .	3
--------------------------------------------------------	---

Otros delitos:

DESESTIMAR RECURSO DE APELACIÓN

Interpuesto por la defensa	4
--------------------------------------	---

4.3.7 INDULTOS

Informes	Indultos
Informe no concesión de indultos	13
Informe solicitud testimonio sentencia	1
Total	14

4.3.8 RECURSOS DE CASACIÓN

Impuesto por las partes	Interpuesto por el M. Fiscal
19	7
26	

4.4 Descripción de la actividad de la Fiscalía por Órdenes Jurisdiccionales

4.4.1 JURISDICCIÓN PENAL

La actividad de la Fiscalía en este orden se agrupa en bloques temáticos, 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 investigación por terrorismo –en lo que atañe al 2020 al que se refiere esta memoria– representa un 34,17% de las diligencias previas (150 de 439 previa incoadas en la Audiencia Nacional), porcentaje ligeramente inferior al del año 2019 que fue del 40,37%.

Hay que reseñar que se trata de investigaciones complejas y de enorme dificultad técnico-jurídica, por la naturaleza de las actividades investigadas; por los medios que se emplean para su ejecución (Internet y redes sociales); y porque no solamente se ciñen a la adopción de medidas de observación y/o intervención de comunicaciones, sino que incluyen la obtención de indicios a través de 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 informaciones procedentes de servicios de inteligencia, propios y ajenos.

En los últimos años, la política criminal antiterrorista se ha centrado, principalmente, en prevenir los procesos de captación, adoctrinamiento, radicalización, reclutamiento, adiestramiento, 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). Pero para triunfar en esta lucha global, tanto nacional como internacionalmente, se requerirá de la combinación de esfuerzos en todos los ámbitos, haciendo posible la coexistencia del binomio seguridad y libertad, médula de nuestros sistemas políticos.

B) La lucha contra las organizaciones criminales incluye tanto los delitos de falsificación de moneda y tarjetas de crédito ejecutados de forma organizada como los delitos relacionados con el crimen organizado a escala internacional, en particular la trata de seres humanos.

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 el terrorismo, aunque se trata de causas con un elevado número de investigados y gran complejidad.

Por otro lado, se está produciendo un incremento constante del tráfico de personas cometidos por grupos organizados: trata de seres humanos (art. 177 bis), redes de prostitución y corrupción (arts. 187 a 189), e inmigración ilegal (art. 318 bis). Su complejidad estriba en que muchos de los intervinientes no residen en nuestro país y se necesita de la cooperación internacional para su total esclarecimiento.

C) La investigación de la criminalidad socioeconómica es otra de las competencias que ha experimentado un importante crecimiento. 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 su importancia basta con nombrar algunos de los asuntos económicos más importantes del panorama español: «IDental», «Atún Rojo», «Publiolimpia», «Fitonovo», «Oro», «Operación Madeja», etc. Todos ellos delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico, tipos penales que encajan en el concepto «defraudación» del art. 65.1.c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Los tres primeros son de tal complejidad que van a requerir tratamientos individualizados y refuerzos en las vistas orales. La prioridad de la Fiscalía en estos asuntos sigue siendo la misma: concluir la instrucción en un plazo razonable, para de este modo conseguir que la tutela judicial sea realmente efectiva.

D) 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 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 es también una actividad extraordinariamente importante en tanto que la Audiencia Nacional es la única autoridad competente para algunas específicas materias relacionadas con la misma (extradiciones pasivas, ejecución de euroórdenes procedentes de otros países, cumplimiento de condenas dictadas por tribunales extranjeros, etc.) 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 posteriores 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, poner de manifiesto (como se hará en el apartado correspondiente) la actividad de la Sección de Menores y Vigilancia Penitenciaria, así como la actuación de la fiscalía en su actividad investigadora a través de las diligencias de investigación y preprocesales.

4.4.2 JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA Y SOCIAL

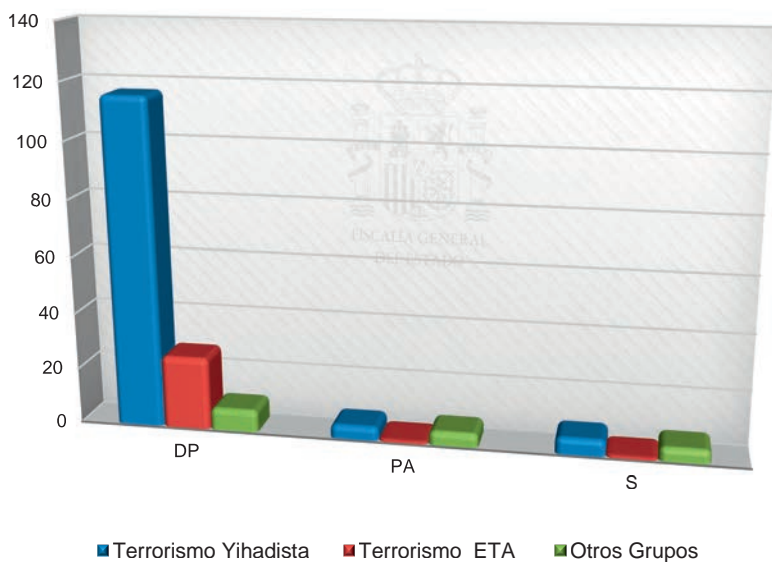
La actividad en ambos órdenes mantiene una tendencia al alza, lo que demuestra que la intervención del fiscal es imprescindible, lo que hace necesario su refuerzo con especialistas en la materia.

4.5 Evaluación por áreas. Terrorismo

4.5.1 ESTADÍSTICAS GENERALES

El terrorismo representa un 34,17 % de todas las diligencias previas incoadas durante este año 2020 (150 de 439), porcentaje ligeramente inferior al del año 2019 que fue del 40,37%.

	Terrorismo Yihadista	Terrorismo ETA	Otros Grupos	Total
DP	116	26	8	150
PA.....	5	1	5	11
S	6	1	5	12
Total	127	28	18	173



TERRORISMO YIHADISTA

	Integración o pertenencia	Colaboración	Auto adoctrinamiento activo o pasivo	Enaltecimiento	Desplazamiento zona conflicto	Atentado	Otros
DP	15	3	0	42	2	0	54
PA.....	0	0	5	0	0	0	0
S.....	3	0	1	1	0	0	1
Totales ..	18	3	6	43	2	0	55

127

TERRORISMO ETA

	Integración o pertenencia	Colaboración	Humillación a víctimas	Enaltecimiento	Atentado	Otros
DP	1	3	1	7	0	14
PA.....	0	0	1	0	0	0
S.....	0	0	0	0	0	1
Totales ..	1	3	2	7	0	15

28

OTROS GRUPOS

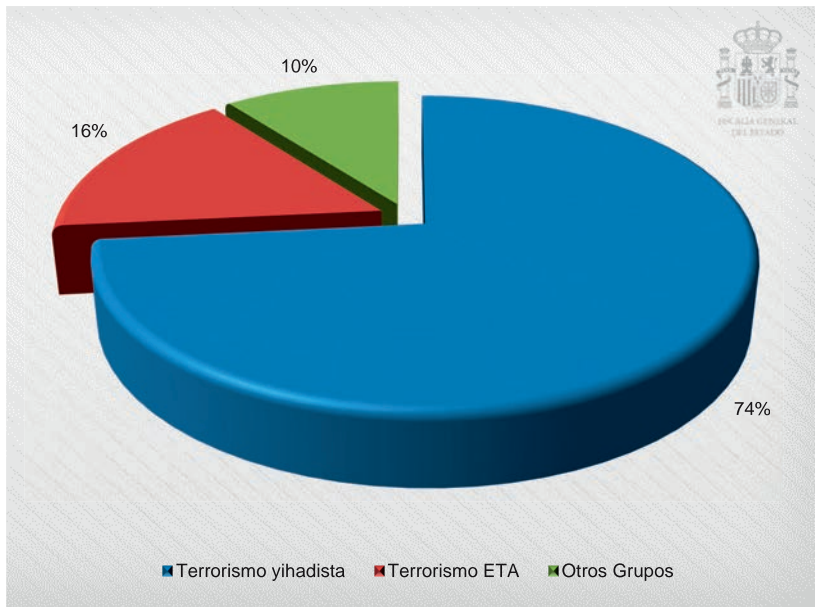
	Integración o pertenencia	Colaboración	Humillación a víctimas	Enaltecimiento	Atentado	Otros
DP	0	0	1	4	1	2
PA.....	0	0	0	0	0	5
S.....	0	0	0	0	0	5
Totales ...	0	0	1	4	1	12

18

Porcentaje Dp terrorismo yihadista (127/150) 73,41%.

Porcentaje Dp terrorismo ETA (28/150) 16,18%.

Porcentaje Dp terrorismo otros grupos (12/150) 10,40%.



Extrapolando iDental.

Diligencias previas incoadas Audiencia Nacional.

439 –D. Previas terrorismo 150– 34,17%.

Diligencias previas incoadas Fiscalía

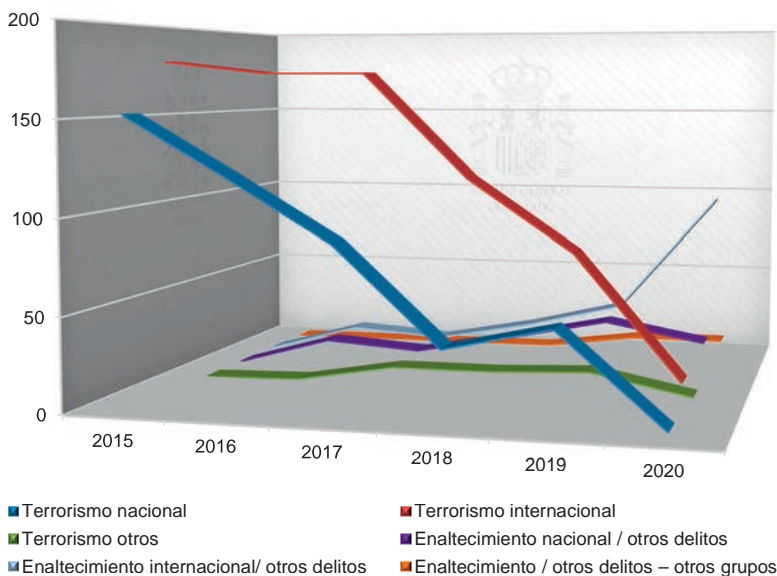
373 – D. Previas terrorismo 150 – 40,21%.

Sin extrapolar iDental.
 Diligencias previas incoadas Audiencia Nacional.
 1002 – D. Previas terrorismo 150 – 14,97%.

Diligencias previas incoadas Fiscalía.
 936 – D. Previas terrorismo 150 – 16,03%.

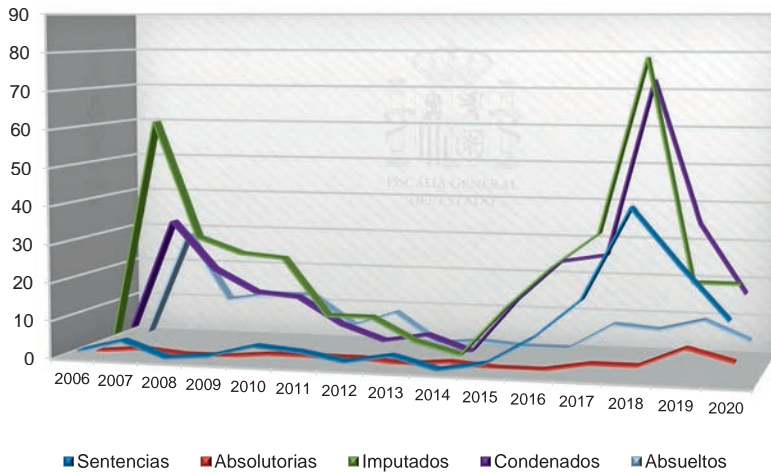
COMPARATIVAS DILIGENCIAS PREVIAS INCOADAS POR TERRORISMO

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Terrorismo nacional	152	121	89	39	51	4
Terrorismo internacional	179	173	173	119	82	18
Terrorismo otros	0	1	10	10	12	1
Enaltecimiento nacional/otros delitos	0	15	11	21	32	22
Enaltecimiento internacional/ otros delitos	0	15	11	21	34	98
Enaltecimiento/otros delitos – otros grupos	0	0	0	0	7	7



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
2018	43	2	79	73	6
2019	29	7	22	36	9
2020	16	4	22	18	4



4.5.2 TERRORISMO NACIONAL

ETA

Valoración de la amenaza

Desaparecida ETA, son los distintos colectivos, plataformas y grupos que conforman el entramado del independentismo radical vasco los que constituyen el principal vector de amenaza en este marco, aunque con menos capacidad lesiva y con un ámbito de actuación reducido, circunscrito a la Comunidad Autónoma Vasca y la Comunidad Foral Navarra. En cuanto a la actividad desplegada, podría reducirse a la comisión de sabotajes contra infraestructuras ferroviarias, sedes de partidos políticos y oficinas bancarias; convocatorias de manifestaciones y concentraciones con alteraciones del orden público y realización de pintadas con la reivindicación de libertad para los presos de ETA. De todas maneras, se percibe moderación del discurso y asunción de la legalidad vigente en el ámbito penitenciario.

En cuanto a los actos de violencia callejera protagonizados por individuos o grupos afines al radicalismo independentista vasco, mientras que en 2019 se contabilizaron cinco acciones cualificadas, durante el pasado año se registraron seis actos de esta índole. La autoría de los sabotajes de más entidad es atribuible a los individuos más radicalizados de los colectivos juveniles.

Por otro lado, la respuesta institucional (judicial y policial) contra este tipo de vandalismo callejero se ha mostrado eficaz, como evidencia la pronta detención de los presuntos autores de la quema de dos máquinas expendedoras de billetes del *euskotren* en la provincia de Bizkaia, en un período crítico en el que estos actos aumentaban en número e intensidad, y por tanto se hacía necesario evidenciar la respuesta para evitar el mimetismo en la realización de este tipo de acciones.

Asimismo es importante el papel que ha jugado la situación generada por el Covid-19, que hizo que los gobiernos central y autonómico implantasen medidas restrictivas para evitar su difusión: en una primera fase con el confinamiento total y, posteriormente, con confinamientos perimetrales y toques de queda encaminados a controlar la pandemia, circunstancias que indirectamente han contribuido a reducir el nivel de amenaza proveniente de estos grupos.

Actividad terrorista: Violencia callejera organizada (Lucha «Y»):

Artefactos incendiarios: 5.

Daños materiales / contra la propiedad: 1.

DETENCIONES EN ESPAÑA

	ETA	Independentismo Radical Vasco
Entregas temporales de Francia	1	–
Nuevas pesquisas	1	–
Depósito de armas	3	–
Independentismo vasco	–	12
Enaltecimiento/ humillación/Otros delitos . . .	1	4
Otros países	2	–
Oede's	3	–

EXTRADITADOS, EXPULSADOS Y ENTREGADOS TEMPORALMENTE A ESPAÑA

Fecha	Tipo	País
10/01/2020	Entrega temporal.	Francia.
18/02/2020	Extradición.	Francia.
05/05/2020	Expulsión.	Francia.
01/07/2020	Fin de entrega temporal.	España.
15/09/2020	Cumplimiento pena.	Francia.
05/10/2020	Entrega.	Francia.
16/11/2020	Entrega.	Francia.
22/11/2020	Entrega.	Bélgica.

Detenidos en el extranjero:

5 detenidos en Francia.

3 encontrarse registrado en el Fichero de Autores de Infracciones Terroristas (FIJAIT).

2 en virtud de una Orden Europea de Detención y Entrega (OEDE).

GRAPO

Valoración de la amenaza

Durante 2020, la situación de la organización terrorista PCE(r)-GRAPO se ha mantenido en un estado de extrema debilidad, sin cometer actos terroristas, limitando sus acciones al campo del proselitismo y la captación de nuevos militantes, principalmente dentro del

entorno anarquista y de la extrema izquierda radical y *okupa*. Estas actividades de proselitismo y captación son llevadas a cabo, por lo general, en conferencias, reuniones o charlas celebradas en espacios cerrados y restringidos, aprovechando la aparición de movimientos de protesta social para recuperar sus viejas teorías anticapitalistas y revolucionarias.

Con frecuencia se llevan a cabo en ciudades acciones de pegada de carteles con fotografías de miembros de presos del PCE® GRAPO, uniéndose y mostrando el mismo soporte a otros grupos como Socorro Rojo Internacional (SRI) y Movimiento Pro Amnistía. En apoyo de los mismos, militantes y simpatizantes continúan con su campaña de proselitismo a través del reparto de publicaciones clandestinas y prosiguen con sus medios de financiación habituales, como es el pago de la cuota de cada militante.

A pesar de que, por el momento, no se dispone de indicios que hagan prever la reactivación a nivel operativo de la organización a corto plazo, no hay que olvidar que la estrategia del PCE(r)-GRAPO se mantiene, y que, pese a su situación de debilidad, nunca han renunciado públicamente a la lucha armada, permaneciendo fiel a sus principios revolucionarios, incompatibles con la legalidad constitucional vigente. Por todo ello, no hay que obviar que, a pesar de la situación que viene sufriendo la organización durante los últimos años, se mantiene viva la posibilidad de que a través de colectivos o «grupos solidarios» de apoyo a los presos o mediante la utilización de colectivos de ideología marxista-leninista, la organización intente su reconstrucción con la llegada de nuevos militantes.

Sin actividad terrorista ni detenciones.

Independentismo Radical Gallego

Valoración de la amenaza

Durante 2020 no se han registrado acciones terroristas por parte de la organización Resistencia Galega (RG). La labor policial y judicial ha producido una importante merma en sus estructuras operativas, haciendo posible que no se haya cometido ninguna acción terrorista desde el atentado perpetrado el 10 de octubre del 2014 que tuvo como objetivo el Ayuntamiento de Baralla (Lugo).

La ausencia de actividad armada y propagandística en 2020 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 y carencia de atractivo que la actividad violenta representa.

En ausencia de acciones terroristas, fueron 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).

Son seis los internos que actualmente cumplen pena de prisión por su relación con la organización terrorista, integrando cinco de ellos, únicamente, el denominado Colectivo de Presos Independentistas Gallegos (CPIG).

En el ámbito del proselitismo, durante el año 2020 no se han llevado a cabo iniciativas directas para la captación de nuevos miembros.

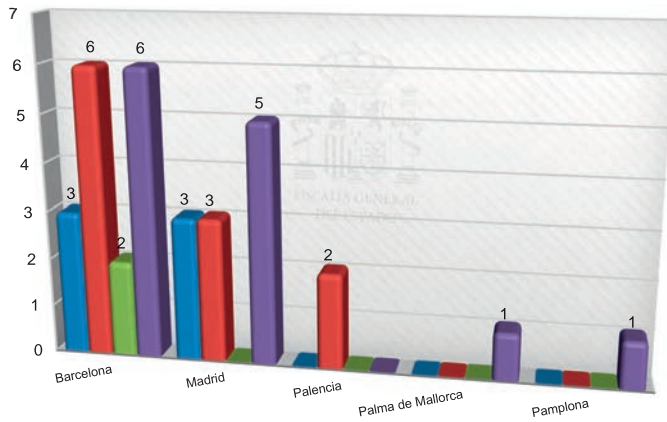
En conclusión, es de reseñar que, a pesar de la debilidad mostrada por RG, ésta continúa representando una amenaza y ha supuesto un importante daño para su capacidad operativa y subsistencia futura las detenciones efectuadas por la Guardia Civil de sus máximos responsables en Vigo el 15 de junio de 2019. Tras esta operación se da por desarticulada, casi al completo, la organización, que se dio a conocer en el 2005 mediante la publicación de su primer manifiesto.

Sin actividad terrorista y con dos detenciones: una por un delito de odio y otro leve de lesiones y la segunda por un delito de atentado a agente de la autoridad.

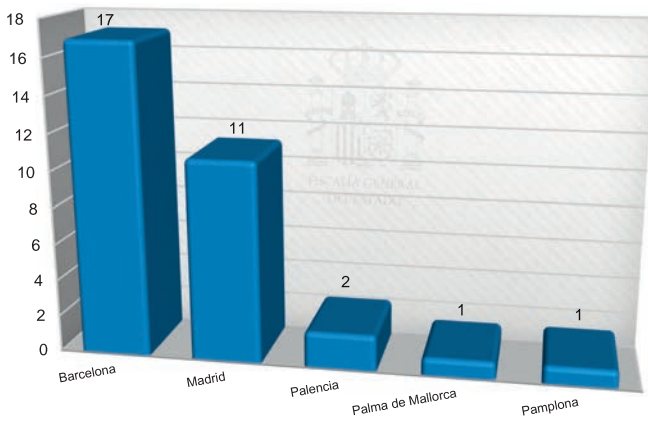
Anarquismo Insurreccionalista

Actividad terrorista

Artefactos incendiarios	6
Daños materiales	13
Concentraciones ilegales	11
Cortes de carreteras	2
Total	32

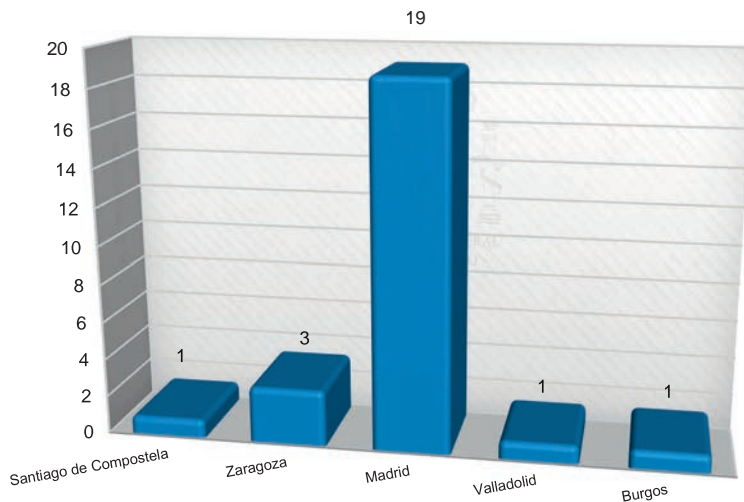


■ Artefactos incendiarios ■ Concentraciones ilegales ■ Cortes de carreteras ■ Daños materiales



DETENCIONES

Desórdenes públicos/ daños	24
Atentado agente autoridad	6
Oedes	2
Total	32



Valoración 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.

El año 2020, caracterizado por la crisis sanitaria de la pandemia del Covid-19, la amenaza anarquista-insurreccionalista se desarrolló fundamentalmente en las plataformas de Internet y en redes sociales, limitándose la misma a la difusión y propaganda de la actividad desarrollada y disminuyendo las acciones subversivas, que fueron de escasa entidad.

Los objetivos atacados en 2020 fueron principalmente cajeros automáticos de entidades bancarias, rotura de cristalerías y pintadas de bancos, vehículos de inmobiliarias y empresas de seguridad, vehículos y motos eléctricas de alquiler de empresas, sedes de partidos políticos e iglesias. Las áreas geográficas principales donde estos hechos han tenido lugar son Madrid y Barcelona.

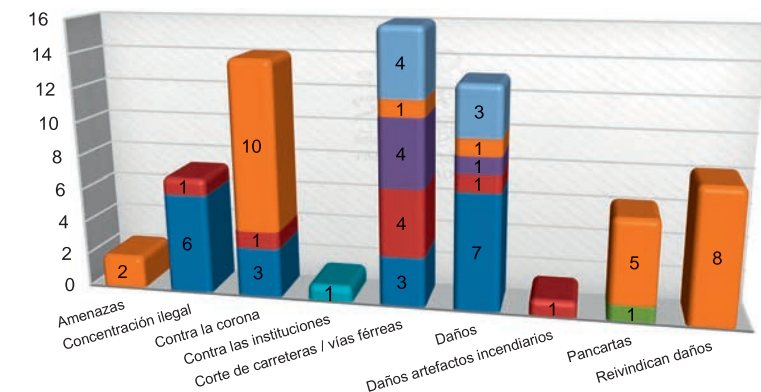
Concluyendo, se considera latente el riesgo de que grupos o individuos afines a los principios de la FAI-FRI realicen acciones violentas de mayor o menor intensidad, que estarían supeditadas a sus escasos recursos económicos, logísticos y operativos.

Movimiento Violento Independentista Catalán

Relación de detenidos

En septiembre de 2020 la Guardia Civil detuvo a cuatro personas cuando trataban de cortar las vías del AVE en Lleida en un acto de sabotaje coincidiendo con la celebración de la *Diada* en Cataluña.

1. Relación de acciones violentas y de sabotaje en España



	Amenazas	Concentración ilegal	Contra la corona	Contra las instituciones	Corte de carreteras / vías férreas	Daños	Daños artefactos incendiarios	Pancartas	Reivindican daños
■Tarragona					4	3			
■Redes Sociales	2		10		1	1		5	8
■Madrid				1					
■Lleida					4	1			
■Islas Baleares								1	
■Girona		1	1		4	1	1		
■Barcelona		6	3		3	7			

2. Evaluación del estado actual de la amenaza

Durante 2020 se ha visualizado el descenso en la presión y movilización del independentismo radical violento, limitándose básicamente a difundir consignas, si bien se mantuvieron determinadas acciones, como los cortes diarios de avenidas y calles.

Tras la finalización del primer estado de alarma y las medidas de confinamiento asociadas al mismo, colectivos del independentismo radical comenzaron a desplegar una nueva estrategia consistente en la realización de pequeñas acciones violentas cometidas por grupos inconexos y que, asociadas, pretendían conformar un frente común relevante, comenzando a detectarse repuntes en la actividad reivindi-

cativa por motivos muy puntuales como pueden ser las visitas a la Comunidad autónoma del Jefe del Estado y de miembros del Gobierno de la Nación.

Coincidiendo con la *Diada*, la actividad violenta más reseñable fue la sucesión de actos de sabotaje en vías férreas y quema de mobiliario urbano iniciada la madrugada del 10 al 11 de septiembre. Los incendios en el casco urbano fueron anecdóticos, mientras que los ataques a las instalaciones de ADIF mostraron un mayor nivel de coordinación.

4.5.3 TERRORISMO INTERNACIONAL

Terrorismo internacional no islamista

Detenciones

Barcelona.	Detenido por tener interesada una orden de búsqueda, detención y personación por un presunto delito de colaboración con la banda armada/terrorista FETÓ/PDY por el JCI 5 de Madrid, en procedimiento judicial Extradición 16/18 de fecha en vigor 01/04/2019. El arrestado es puesto a disposición del JI de guardia de Granollers (Barcelona).
Málaga.	Detenida por tener interesada una OEDE emitida por las autoridades italianas para cumplimiento de condena, por su relación con grupos terroristas de extrema derecha, activos en los años ochenta, entre ellos Nuclei Armati Rivoluzionari (NAR). La arrestada pasó a disposición del JCI 2 de la Audiencia Nacional.
Valencia.	Detenido en virtud de una orden de detención expedida por la Sala de lo Penal Nacional de Perú, por un delito contra la tranquilidad pública-terrorismo, por su presunta pertenencia a la organización terrorista Sendero Luminoso.

Valoración de la amenaza

El riesgo de actividad violenta de este tipo de terrorismo se ha situado en un nivel bajo, a pesar de la activación del nivel 4 de Alerta Antiterrorista del Plan de Protección y Prevención Antiterrorista, no habiéndose producido ninguna acción en suelo español. Su actuación se ha centrado, principalmente, en la realización de funciones de carácter propagandístico, logísticas y/o de financiación.

La actividad contraterrorista ha estado relacionada con órdenes de detención internacional relativas a la organización FETÖ/PDY –considerada organización terrorista por Turquía– al grupo terrorista neofascista italiano Núcleos Armados Revolucionarios (NAR) y a Sendero Luminoso (SL) de Perú.

Durante el año 2020 se ha mantenido la presencia en zonas de conflicto de españoles o extranjeros residentes en nuestro país, como combatientes desplazados, con el riesgo que implica para su seguridad personal, para las relaciones internacionales con terceros países y como amenaza en caso de regreso a España.

Respecto al exterior de España, se ha mantenido la amenaza genérica de los españoles que han viajado a países o zonas donde se han desarrollado conflictos políticos, étnicos y/o religiosos, principalmente en Oriente Próximo (Siria e Irak) y en menor medida en Ucrania o África (Libia, República Democrática del Congo, Mali, etc.) así como en regiones con fuerte implantación de grupos u organizaciones terroristas, caso de Colombia o Turquía.

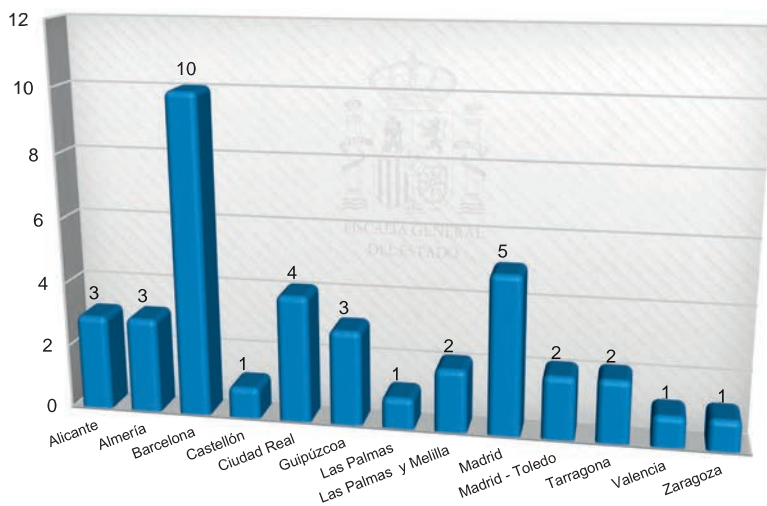
El riesgo de atentados contra intereses españoles en el extranjero continúa afectando al personal militar en misiones internacionales; empresas emblemáticas; delegaciones diplomáticas; cooperantes de nuestro país o diversos profesionales, principalmente humanitarios y de los medios de comunicación, por el riesgo de detención y/o secuestro por parte de los diferentes actores que han operado en las regiones o países en conflicto.

Por último, ha persistido la amenaza genérica en otras zonas relacionadas con la actividad de piratería marítima, que han supuesto también 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.

Terrorismo internacional islamista

El número total de detenciones por operaciones en nuestro país, es el siguiente:

24 operaciones, con un total de 38 detenidos en España



Detenciones en otros países

En colaboración con Turquía se ha producido una detención en virtud de una orden de detención y entrega (internacional y europea), emitidas por el JCI 6, en relación con las DP 52/2019-0001 por un delito de terrorismo. El arrestado es objeto de investigación por la Guardia Civil (Op. TUCIS).

Valoración de la amenaza

Tras la debacle del DAESH sufrida a lo largo de 2019, que supuso la pérdida de control territorial en Siria e Irak por parte de la organización y la neutralización de su líder y de su portavoz, el movimiento yihadista global en 2020 se ha caracterizado por la pugna entre DAESH y Al Qaeda (AQ) por el liderazgo ideológico y operativo, compitiendo ambas organizaciones en Afganistán, Pakistán, la penín-

sula Árábica, el Sudeste Asiático y, especialmente, en el Sahel. En esta última región, dicha confrontación supone un factor de inestabilidad que podría afectar al sur de Europa, principalmente a España.

Así pues, y respecto a occidente, la estrategia de activación de potenciales terroristas autónomos se ha mantenido como una prioridad para ambas organizaciones. Los constantes llamamientos a la acción han buscado ataques simples de gran impacto mediático y con la probabilidad de ser imitados por otros seguidores de las mismas.

Paralelamente, se ha observado un esfuerzo de difusión de propaganda en español tras la aparición de nuevas productoras que apelan a cometer atentados y sitúan a nuestro país como objetivo principal de los mismos. El hecho de que sean productoras de nueva creación no disminuye la importancia del contenido de sus publicaciones. Debe tenerse en cuenta, además, que la estrategia propagandística de la organización descansa, actualmente y en gran medida, en la actividad realizada por sus seguidores.

Durante el año 2020 la actividad contraterrorista ha dejado patente la presencia en nuestro país de células logísticas de apoyo a organizaciones yihadistas, especialmente de redes de reclutamiento y financiación. Algunas de las operaciones llevadas a cabo revelan la posible transición de células dedicadas a la captación y el proselitismo al plano operativo. Se ejemplifica así el potencial riesgo de que, en el contexto de los reiterados llamamientos a la acción, otras estructuras de apoyo se conviertan en células operativas.

La situación creada por la pandemia de Covid-19 ha tenido un influencia clara y directa en las actividades desarrolladas en esta área. Las limitaciones a la libertad de circulación de los ciudadanos han acotado el número de espacios con concentración de público, reduciendo las oportunidades y la eficacia de las tácticas terroristas más comúnmente empleadas en occidente, como los apuñalamientos y los atropellos. Sin embargo, destaca la mayor presencia de objetivos estratégicos, como las fuerzas armadas, FCS y el personal o instalaciones sanitarias que adquieren un mayor protagonismo y visibilidad.

Además, el aumento de la seguridad y control de las fronteras y las restricciones a los viajes, ha afectado a la circulación de los terroristas, incluidos los combatientes terroristas extranjeros (CTE) que, aunque no mayoritariamente, han podido explotar los circuitos de inmigración ilegal para sus desplazamientos.

El aislamiento producido, no solo en nuestro país sino en todo nuestro entorno geográfico, como consecuencia de la crisis sanitaria, ha aumentado el número de jóvenes que utilizan Internet durante un gran número de horas al día, principalmente en plataformas de video-

juegos, lo que ofrece a este tipo de organizaciones terroristas la oportunidad de acceder a un público más amplio a los que trasladan su ideario, favoreciendo la culminación de un proceso de radicalización violenta susceptible de derivar en alguna de las formas de terrorismo.

Como conclusión, puede señalarse que se mantiene en España el elevado nivel de riesgo de atentado asociado al yihadismo, a través de terroristas o células autónomas que pueden materializar acciones contra los activos reiteradamente señalados en la propaganda, mediante *modus operandi* de escasa sofisticación y alta eficacia.

Actividad de grupos terroristas y radicales en el ciberespacio

Valoración de la amenaza

Durante 2020 se ha mantenido la dinámica que se venía observando en años anteriores: el uso de Internet por parte de las organizaciones terroristas y grupos radicales. La instrumentalización de la red por parte de estos grupos hay que diferenciarla en dos tipos:

- Uso de Internet para las comunicaciones internas del grupo, propaganda, enaltecimiento de las actividades terroristas, reclutamiento de nuevo personal afecto a la causa, obtención de información sobre objetivos, difusión de manuales sobre técnicas para realizar sus actividades, así como medio de obtener financiación.
- Uso de Internet como un medio para desarrollar ataques contra sistemas informáticos gubernamentales, de infraestructuras críticas o de entidades privadas.

4.5.4 VALORACIÓN CRÍTICA DE LA FISCALÍA

Por la coordinación se realiza un seguimiento de las causas que se incoan para tener una radiografía clara del fenómeno y poder encararlo adecuadamente desde el punto de vista judicial. Así mismo se evalúan las investigaciones incoadas por la Fiscalía en esta materia para poder ofrecer a los fiscales criterios de actuación en todos los ámbitos: de prevención, investigación, instrucción, así como estrategias para el juicio oral.

De igual forma y con los fines indicados, la coordinación propone (bien por su iniciativa, bien a solicitud de los fiscales o por las fuerzas policiales) las reuniones operativas que se consideren adecuadas para el estudio y resolución de cuestiones que puedan plantearse en el marco de los procedimientos abiertos.

Como ya se dijo en anteriores memorias, se ha desarrollado un sistema de archivos para sistematizar toda la información que entra en la Fiscalía relacionada con el terrorismo. Esta sistematización ha permitido obtener no solo datos estadísticos sino también perfiles de los sujetos investigados, relación y vínculos entre investigaciones, evolución de operativos en su radicalización y análisis jurisprudencial en relación a los nuevos y específicos tipos penales.

Se continúa con la remisión semanal de un listado en *Excel* de la totalidad de investigados en yihadismo al objeto de evitar investigaciones paralelas, contribuyendo de manera decisiva a evitar disfunciones.

La coordinación a través del CITCO se ha mostrado muy útil en aquellos casos de confluencia de diversos cuerpos policiales en una misma investigación, evitando solapamientos, duplicidades y disfunciones.

La coordinación policial no resulta del todo satisfactoria cuando el juez de instrucción atribuye el examen de las mismas pruebas a más de un cuerpo. Resultaría más deseable la creación de equipos conjuntos o encargar a un solo cuerpo policial una concreta investigación, evitando así solapamientos.

Las reuniones de los juzgados con la Fiscalía y las fuerzas y cuerpos de seguridad, sigue siendo un instrumento decisivo en las investigaciones; asimismo se considera esencial el mantenimiento del adelanto previo al Ministerio Fiscal de las investigaciones a judicializar, para dotarlas del adecuado enfoque jurídico que garantice su prosperabilidad.

En materia de enaltecimiento del terrorismo se aprecia una gran divergencia en los tribunales a la hora de enjuiciar, dependiendo se trate de terrorismo yihadista u otra clase de terrorismo, esencialmente de ETA y GRAPO. En el primer supuesto, la condena, se basa en la monitorización de redes sociales, en los otros es preciso cumplir las exigencias jurisprudenciales de riesgo, aun abstracto, de la comisión de delitos a consecuencia de la acción enaltecedora y que, además, sea abarcado el mismo por el dolo del autor.

4.5.5 COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN ESTA ÁREA

La constitución de equipos conjuntos permite la incorporación de pruebas sin la necesidad de librar OEIs, lo que ha mostrado su utilidad; sin embargo, paradójicamente, el artículo 186.3 de la Ley de reconocimiento mutuo que las regula excluye la instauración de estos equipos, algo que se denuncia como negativo desde la Sección de

Cooperación Internacional de la Fiscalía. Desde 2018 no se ha procedido a la creación de ningún ECI.

Dada la situación creada por la crisis sanitaria generada por la Covid-19, durante este año no se han celebrado las reuniones que, de forma periódica, se venían manteniendo con otras fiscalías antiterroristas (el conocido como Cuatripartito). Los contactos se han mantenido única y exclusivamente vía telefónica y/o telemática a través de los magistrados de enlaces respectivos.

Eurojust también se ha revelado como un instrumento útil para la transmisión y agilización de OEIs y OEDES.

4.5.6 PROCEDIMIENTOS MÁS RELEVANTES DEL ÁREA DE TERRORISMO

Actuaciones contra el independentismo violento en Cataluña

D. Previas 104/2017, 99/2018 y 85/2019 Juzgado Central de Instrucción n.º 6

Tras la celebración del referéndum ilegal de autodeterminación de Cataluña, la Guardia Civil identificó como una amenaza la existencia y proliferación de los denominados Comités de Defensa de la República (CDR). Dicha hipótesis se reforzó con los violentos actos producidos tras la denominada «sentencia del proceso» durante el otoño de 2019.

Para la consecución de pruebas sobre presuntas actividades ilícitas, se procedió a la apertura de una operación sustentada en medidas de investigación autorizadas por el Juzgado Central de Instrucción n.º 6 de la Audiencia Nacional (AN) en el marco de las diligencias previas 104/2017 declaradas secretas por el Juzgado.

Además, el pasado 23 de septiembre de 2019, en el marco de las DDPP 99/2018, se procedió a la detención de 9 individuos implicados en la comisión de presuntos delitos de terrorismo y fabricación de explosivos, miembros del Equipo de Respuesta Táctica, de los cuales 7 fueron presentados ante la autoridad judicial, quien decretó su ingreso en prisión. En la actualidad se encuentran en libertad bajo fianza con medidas de control. Igualmente, fruto de la investigación, durante el pasado 2020 el juzgado tomó declaración a otros 4 individuos en calidad de investigados.

Destacar que, durante el pasado 2020, las Diligencias Previas 85/2019 por ser coincidentes en la materia investigada en las diligencias previas 99/2018, fueron objeto de su integración en estas últimas, manteniéndose secretas.

Terrorismo de ETA

Sumario 10/1995 Juzgado Central de Instrucción n.º 3.

Asesinato del comandante Cortizo. Se celebró el juicio oral contra una integrante de la organización terrorista ETA, conocida como «Anboto», los días 16 y 17/7/2020. Fue condenada por sentencia n.º 11/2020, de 22 de julio (Sección 1.ª de la Sala de lo Penal) por un delito de asesinato consumado, 4 delitos de asesinato frustrados y tráfico de explosivos a la pena de 122 años de prisión, en los términos interesados por el Ministerio Fiscal. Dicha sentencia ha sido confirmada por la STS 91/2021, de 3 de febrero.

El 22 de septiembre de 2015 se interesó la reapertura del procedimiento por el fiscal (a punto de prescribir por el transcurso de 20 años). Se interesó el procesamiento de dos personas por considerarlos responsables del atentado que costó la vida del comandante citado, así como lesiones a otras cinco personas, entre ellas, la hija del militar que iba con él en el vehículo en el que habían colocado una bomba lapa.

La reapertura se solicitó en base a las diligencias de investigación que se habían tramitado en la Fiscalía en el año 2015. Dichas diligencias se incoaron como consecuencia de la solicitud de la Jefatura de Información de la Guardia Civil para revisar diversas actuaciones judiciales acontecidas al producirse la desarticulación del Comando Araba de ETA en el año 1996, en las que constaba la ocupación de evidencias (documentos y efectos) que podrían ser útiles para la resolución del mencionado caso, como así fue.

Sumario 10/2013 Juzgado Central de Instrucción n.º 3.

Caso Halboka. Procedimiento que se sigue contra el Frente Jurídico de ETA y que se encuentra en fase intermedia, habiéndose concluido el sumario el 29 de abril de 2015. El retraso en su tramitación se debe a la solicitud de las defensas de una segunda prueba pericial sobre los dispositivos informáticos intervenidos.

Junto a lo anterior, se alegaron también por las defensas artículos de previo pronunciamiento, paralizándose de nuevo la causa hasta que por Francia se entregó la sentencia en que se basaban las mismas. Una vez aportada, la Sala resolvió desestimar dichas pretensiones, planteándose contra la mencionada resolución recurso de casación ante el Tribunal Supremo, que ha sido desestimado en 2020.

Finalmente, se ha señalado fecha para el juicio, que tendrá lugar durante 4 semanas entre los meses de julio y septiembre de 2021.

Sumario n.º 42/03 del Juzgado Central de Instrucción n.º 4, Rollo de Sala de la Sección Tercera de la Sala de lo Penal n.º 43/04.

Causa *madre* de la investigación de la actividad terrorista desarrollada por el Comando Madrid de la organización terrorista ETA durante los años comprendidos entre 1999 y 2001, año en el que dicha organización atentó mediante coche bomba en la calle Cardenal Sili-cio con Corazón de María de la capital, causando lesiones de distinta consideración a 94 personas.

La causa se reaperturó en abril de 2019, al ser entregado por las autoridades francesas un procesado, país donde cumplía condena por delito de asociación de malhechores con miras a la comisión de delitos de terrorismo. El auto de conclusión del sumario se dictó el 17 de julio de 2019.

El 28 de octubre de 2019 se revocó dicho auto por la Sala, a fin de practicar las diligencias interesadas por el Ministerio Fiscal y las acusaciones personadas.

En fecha 6 de noviembre de 2020 se formuló escrito de conclusiones provisionales por los delitos de depósito de armas, sustracción de vehículos, conspiración para la comisión de asesinatos terroristas, asesinatos terroristas.

Terrorismo Yihadista

P. Abreviado n.º 27/19 del Juzgado Central de Instrucción n.º 3.

Un individuo, en situación de prisión provisional por esta causa desde el 20 de septiembre de 2019, como usuario de diversos teléfonos al menos desde diciembre de 2018, presuntamente participaba en canales virtuales de propaganda yihadista, archivando y difundiendo material de dicha índole en las redes, haciendo acopio del mismo y recibiendo formación para la realización de acciones violentas en nombre del DAESH, asumiendo sus contenidos como propios, adhiriéndose a su ideario con la intención de desplazarse a zona de combate o contribuir a la comisión de acciones violentas en nombre del Estado Islámico en su lugar de residencia.

Se ha formulado acusación por un delito de adoctrinamiento/ adiestramiento pasivo en técnicas de desarrollo de armas químicas o biológicas, de elaboración o preparación de sustancias o aparatos explosivos, inflamables, incendiarios, destinado a facilitar la comisión de delitos de terrorismo del artículo 575.1 y 579 bis CP.

Sumario 9/2019 Juzgado Central de Instrucción n.º 5.

Se ha formulado escrito de acusación por delito de integración en organización terrorista por delitos de cohecho y falsedad en documento oficial. Los hechos imputados refieren que los acusados, internos en el centro penitenciario de Madrid III (Valdemoro), formaban parte de un grupo con un alto grado de radicalización yihadista, y aprovechando su carácter violento, obligaban a otros a unirse a sus actividades radicales. Bajo la dirección de uno de ellos se dedicaban a la captación de miembros y a su adoctrinamiento en el interior del centro penitenciario, buscando personas con perfiles cercanos a la exclusión social, drogodependientes o con problemas psicológicos, habiendo concebido y propuesto la compra de armas y explosivos, así como concretamente y en dos ocasiones, la realización de atentados terroristas.

Sumario 15/2018 Juzgado Central de Instrucción n.º 3 (Operación Draco).

Se sigue contra dos personas (un matrimonio) que constituyeron en España una sociedad informática, continuación de la que tenían en Reino Unido y que había servido para financiar al Estado Islámico en Siria. Su pretensión era consolidar al mismo como pilar de un Califato Universal regido por el Corán y la Sharía.

El compromiso de los investigados con estas organizaciones se materializó en utilizar las estructuras empresariales que habían constituido en diferentes países (Reino Unido y Turquía) para hacer llegar fondos económicos a terroristas que se encontraban en suelo estadounidense y bangladeshí y enviar material tecnológico a Siria como modo de apoyo y soporte al Califato.

Se formuló escrito de acusación el 8/1/2020 por un delito de financiación del terrorismo, celebrándose el juicio oral los días 2, 3 y 4 de marzo de 2020, recayendo sentencia condenatoria el 27 de abril de 2020, de la Sección 4.ª de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional.

Sumario n.º 5 /2018 Juzgado Central de Instrucción n.º 4, actual Rollo de Sala n.º 10/18 de la Sección Tercera de la Sala de lo Penal.

Incoado por los atentados de Barcelona y Cambrils de 17 y 18 de agosto de 2017, que causaron 14 muertos y 130 heridos. Los hechos se precipitaron por la explosión el 16 de agosto de 2107 de la vivienda sita en Alcanar Playa, (Tarragona) donde los integrantes de la célula guardaban y manipulaban triperóxido de triacetona (TATP) para colocar en sus objetivos (Sagrada Familia, el Camp Nou y la Torre Eiffel).

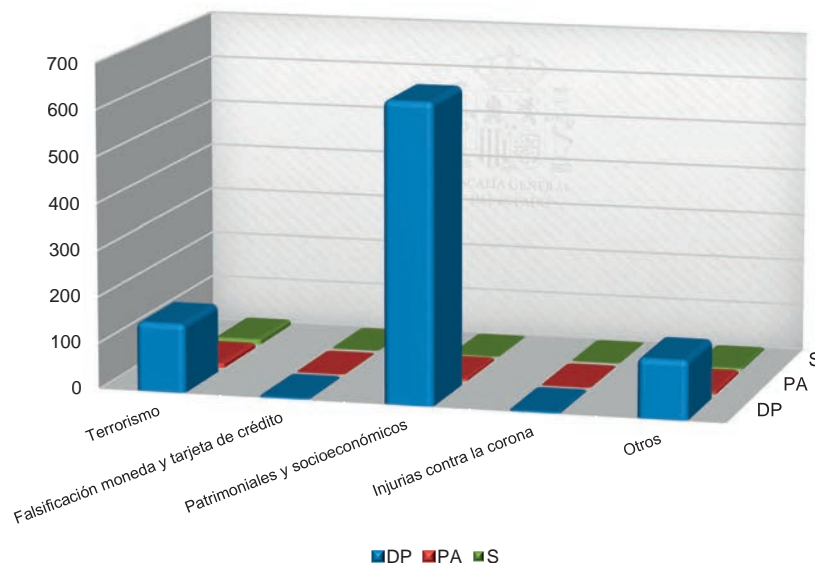
El auto de procesamiento fue confirmado por la Sección 2.^a El 7 de enero de 2020 se dictó auto de conclusión del sumario y se elevó la causa a la Sección 3.^a para enjuiciamiento.

El auto de 9 de julio de 2020 dictado por el Tribunal, confirmó el previo de conclusión del sumario de 7 de enero de 2020. Las sesiones de la vista oral se han celebrado en los primeros meses del 2021, declarándose el juicio visto para sentencia. De su resultado se dará cuenta en la siguiente memoria.

4.6 La actividad de investigación de la criminalidad organizada y socioeconómica

4.6.1 DATOS ESTADÍSTICOS

	Falsificación moneda y tarjeta de crédito	Patrimoniales y socioeconómicos
DP	4	645
PA.....	1	6
S.....	0	1
Total	5	652



4.6.2 FRAUDES Y DELITOS CONTRA EL ORDEN SOCIOECONÓMICO

En el ámbito de la criminalidad socioeconómica, es oportuno reseñar que un porcentaje importante de estos hechos delictivos, 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 tribunal 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».

Otro porcentaje significativo es despachado por la Fiscalía Especial Contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, bien por haber intervenido previamente en los mismos en fase de diligencias de investigación o prejudiciales, bien por haberse asignado el asunto expresamente por la Fiscalía General del Estado, conforme dispone el art. 19.4 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

Esta posible doble atribución de asuntos económicos a dos fiscalías especiales tiene su cauce de distribución en los mecanismos internos de la Fiscalía; así puede verse en la Instrucción 1/1996, de 15 de enero, sobre competencias y organización de la Fiscalía especial para la represión de los delitos económicos relacionados con la corrupción.

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 ascienden a 649 DP (incluimos aquí iDental), representando aproximadamente el 70 % del total.

Para hacernos una idea de su importancia basta con nombrar algunos de los asuntos económicos que se tramitan: «iDental», «Atún Rojo», «Publiolimpia», «Fitonovo», «Oro», «Caso Ausbanc», etc.; todos ellos delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico, tipos penales que encajan en el concepto «defraudación» del art. 65.1.c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Además de en otros foros especializados, la Fiscalía está presente en las reuniones periódicas de la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos (ORGA).

Asuntos más relevantes en tramitación

Diligencias Previas 132/2015 Juzgado Central de Instrucción n.º 1 (Caso AUSBANC).

El juicio oral comenzó el 29 de enero de 2020. Aún no ha finalizado debido a su complejidad (10 acusados y más de 100 testigos y peritos) y la interrupción durante 4 meses por el estado de alarma.

El procedimiento se sigue por un delito de organización criminal, veintisiete delitos de extorsión, un delito de estafa, un delito contra la Hacienda Pública por fraude de subvenciones y un delito de blanqueo de capitales. Se usaba la asociación de la que eran titulares para la presunta comisión de los ilícitos indicados, distorsionando el mercado desde el punto de vista publicitario y reputacional.

Diligencias Previas 29/2017 Juzgado. Central de Instrucción n.º 1 (Fraude a las Eléctricas).

En estas diligencias se instruye un caso de fraude a las principales compañías eléctricas por parte de una organización criminal que, mediante la interposición de empresas instrumentales en la comercialización de energía eléctrica, deja de abonar finalmente al resto del sistema eléctrico la energía comercializada. El 18 de noviembre de 2019 se formuló escrito de acusación, tramitándose la fase intermedia durante todo el año 2020 hasta que se ha dictado auto de apertura de juicio oral el 17 de diciembre de 2020. La complejidad estriba en el entramado societario creado para dar visos de verosimilitud a la actitud desplegada por los autores de la defraudación.

Caso FITONOVO Diligencias Previas 74/2015, Juzgado Central de Instrucción n.º 5.

Pieza Insular: en este año de la memoria se celebró el juicio habiéndose dictado sentencia condenatoria respecto a tres acusados. La presente pieza se refiere a hechos cometidos en Canarias, Andalucía y Extremadura relacionados con la sociedad FITONOVO que, conforme al escrito de acusación, realizó una actividad planificada dirigida a adjudicarse por medios fraudulentos contratos públicos. Con este propósito, la dirección de FITONOVO SL creó una infraestructura tanto operativa como contable destinada a obtener contratos públicos irregulares, habilitando la estructura comercial de la empresa para conformar una red de contactos con funcionarios corruptos que les facilitaban dicha contratación y creando una contabilidad paralela que se nutría de facturación falsa para, entre otros fines, financiar el

pago de sobornos. Existen 7 piezas más en las que se ha formulado escrito de acusación, individualizando en cada caso la acusación respecto a la comisión de delitos de cohecho activo y pasivo, prevaricación y tráfico de influencias

Caso Publiolimpia. Diligencias Previas 61/2017 Juzgado Central de Instrucción n.º 6.

Estafa piramidal presuntamente cometida por los responsables de PUBLIOLIMPIA y referente a la captación de fondos (la mayor parte de las veces a través de préstamos participativos) para la financiación de campañas publicitarias, prometiéndose una elevada remuneración, sin que las campañas publicitarias fueran realizadas por la sociedad mencionada. En un principio se calculó por los Mossos D'Escuadra que el fraude afectaría a 1251 víctimas en todo el territorio nacional, con un perjuicio de 250 millones de euros, cifrando en 18 el número de entidades y colaboradores que intermediaron en la comisión del delito. Durante 2020 se ha continuado con la toma de declaraciones en el procedimiento.

IDental: DP 70/2018 Juzgado Central de Instrucción n.º 5.

La causa se inicia por denuncia de 38 perjudicados presentada el 10 de junio 2018 por los delitos de administración fraudulenta, estafa, apropiación indebida, falsedad documental, lesiones y contra la salud pública, contra la entidad Idental Asistencia Dental Social, Andalucía Dental Proyectos Odontológicos SL, Dental Global Management SL, Weston Hill Capital, Proyecto Odontológico Almería S. L. y su representante legal, siendo su administrador Dental Global Management SL y a sus administradores y apoderados.

Los denunciantes describen las irregularidades en la aplicación de los tratamientos contratados con las entidades denunciadas y principalmente el incumplimiento sistemático de los plazos y de los propios tratamientos.

Desde el inicio de la investigación se detectó la necesidad de solicitar el auxilio de las autoridades sanitarias para que colaborasen en la administración de las historias clínicas que habían quedado abandonadas tras el cierre de las clínicas. Con la finalidad de agilizar los reconocimientos médicos de los perjudicados y filtrar los casos de mala praxis para su posterior investigación, el juzgado ha procedido a la apertura de piezas denominadas PS por perjudicados o grupos de perjudicados y piezas PS víctimas (pieza individual por cada víctima) desde las que se enviarán exhortos con notificaciones en los domicilios de los perjudicados que han presentado denuncias ante órganos

policiales, fiscalías y juzgados, a fin de que acudan a los odontólogos de los servicios de sanidad y les cumplimenten el protocolo de valoración de las lesiones sufridas elaborado con la colaboración de la Clínica forense de la Audiencia Nacional.

El procedimiento, dado su volumen y complejidad, hace necesaria la apertura de una pieza por cada reclamación colectiva o individual presentada ante un órgano policial, judicial o fiscalía. Asimismo, se ha procedido a la apertura de piezas separadas por cada lesionado para analizar si las lesiones sufridas presentan indicios de mala praxis.

En la actualidad se está a la espera de la práctica de múltiples diligencias de investigación solicitadas por el fiscal.

DI Previas 91/ 2018 Juzgado Central de Instrucción n.º 3, (Operación Tarantelo o del Atún Rojo).

Causa que se inicia el 9 de noviembre de 2018 por inhibición del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción 3 de Picassent. En el Auto de inhibición se indica que las actuaciones se iniciaron el 13 de marzo de 2018, en virtud de diligencias policiales instruidas conjuntamente por la Jefatura del Servicio de Protección de la Naturaleza (SEPRONA) y por la Unidad Central Operativa de Medioambiente del mismo cuerpo policial, por delitos contra la fauna, falsedad documental, blanqueo de capitales y organización criminal consistente en la comercialización ilegal de atún rojo.

A través de las investigaciones policiales se constató que los atunes que viene manipulando el grupo criminal que se investiga pudieran estar ocasionando graves riesgos para la salud al alterar los pescados con grandes concentraciones de histamina, lo que determinaría la existencia de productos de pesca no aptos para el consumo humano. Todos los integrantes de la organización cuentan con conocimientos sobre control y trazabilidad de las capturas, sacrificio, transporte y puesta en el circuito comercial de la especie atún rojo, algunos de los cuales trasladaban desde el extranjero, concretamente de Malta a nuestro país.

4.6.3 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

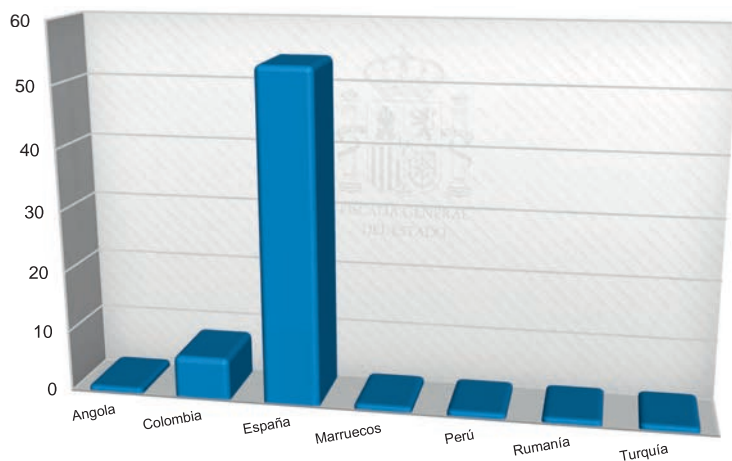
tipificación de los delitos de organización y grupo criminal– han reconducido el trabajo de este tribunal vinculándolo esencialmente con el hecho delictivo organizado, facilitando así la investigación de delitos cuya comisión se gesta en el extranjero pero que producen sus efectos en España, como es el caso de los 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 CP.

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.

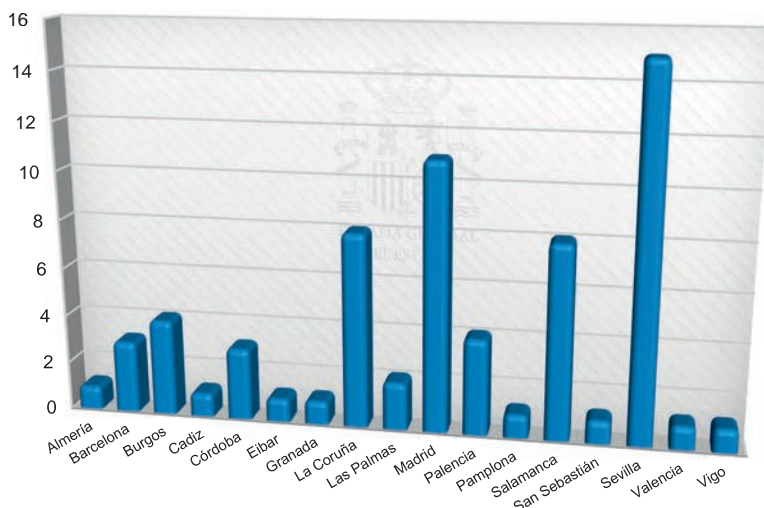
Detenidos:

El número de personas detenidas por las diferentes unidades policiales de carácter internacional, nacional y autonómico durante el pasado año asciende a 66, de los que 54 son de nacionalidad española y 12 extranjeros.

Nacionalidad:



Lugar de detención:



Evolución de esta actividad:

Evolución del número de billetes falsos en circulación.

Durante este año se han intervenido unas cantidades similares de billetes falsos con respecto a los últimos cinco años, a excepción del periodo en el que se produjo el confinamiento por causa del COVID-19, en el que la cifra de detección de billetes falsos descendió. Desde 2015, parece existir una tendencia descendente en la aparición de billetes falsos, a excepción de 2019, en el que aumentó ligeramente, siendo el pasado 2020 bastante similar al 2019.

Distribución por denominaciones.

En España la falsificación del billete de 50 euros concentró la mayor parte de las falsificaciones detectadas, situándose a continuación el de 20 y después el de 10. De las restantes denominaciones, las cantidades no fueron significativas en comparación a las anteriores.

Área geográfica de las falsificaciones.

La mayor parte de las falsificaciones detectadas en España se concentraron en siete provincias: Barcelona, Madrid, Sevilla, Málaga, Valencia, Bilbao y Alicante.

Problemática actual de la falsificación en España.

Falsificaciones que tienen su origen en nuestro país.

Las falsificaciones que predominan, con posible origen español, son de baja calidad. 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.

El año pasado en nuestro país se pudieron dismantelar dos centros de producción de moneda falsa.

Falsificaciones que tienen su origen fuera de España.

Las de Italia (Grupo Nápoles) son las que tienen una mayor incidencia en España y en el resto de la UE. Las organizaciones delictivas que las producen emplean, para su distribución en nuestro país y en la UE a personas originarias de países del este de Europa, subsaharianos y del norte de África.

Respecto a las originarias de Europa del Este han bajado en cuanto a número de billetes incautados, fundamentalmente los de origen búlgaro. Su introducción se lleva a cabo mediante el transporte por personas de esa nacionalidad, utilizando las líneas clandestinas de autobuses que efectúan el recorrido desde ese país al nuestro, donde es recibida por miembros de la organización para ser distribuida, valiéndose de sus actividades en el campo de la delincuencia relacionada con la prostitución, tráfico de estupefacientes y robo de vehículos de gran cilindrada.

Señalar que, en los últimos tiempos, se viene observando un aumento de la distribución de moneda falsa a través de la llamada *Dark net* o red profunda, lo que dificulta a los investigadores la identificación de los vendedores y compradores de la moneda falsa.

Falsificación de la moneda metálica euro.

En cuanto a la falsificación de moneda metálica, España es uno de los países europeos donde más se detectan, fundamentalmente de dos euros y un euro cuyo presunto origen sería China.

Divisa extranjera.

Las que más se han detectado a lo largo de 2020 han sido el dólar americano y la libra esterlina, si bien en cantidades muy bajas en comparación al euro y similares a las que se detectaron en 2019.

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 (EEUU, Rep. Dominicana, Colombia, Venezuela) y europea.

Debido al carácter transnacional de estos delitos, el fin pretendido 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 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 *Dark net*, 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. La distribución y penetración de la moneda falsa en España se realiza mediante los diferentes *pasadores* y a través de empresas de paquetería.

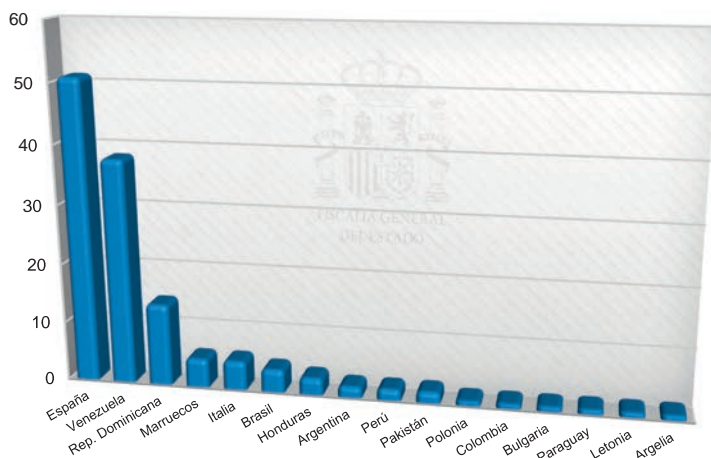
Los grupos organizados dedicados a la falsificación de tarjetas en el año 2020 estuvieron asentados principalmente en Barcelona, si bien tuvieron actividad en otra veintena de provincias españolas. A nivel internacional, estos grupos han operado en Bulgaria, Colombia, Francia e Italia.

Falsificación de tarjetas de pago.

DETENIDOS POR TARJETAS DE CRÉDITO EN DELINCUENCIA ORGANIZADA. EVOLUCIÓN 2015-2020

Detenidos	2015	2016	2007	2018	2019	2020
Por falsificación tarjeta de crédito	167	38	86	62	52	121

Nacionalidad detenidos por falsificación de tarjetas de pago (año 2020).



PROVINCIA DE DETENCIÓN EN INVESTIGACIONES POR FALSIFICACIÓN DE TARJETAS DE PAGO (AÑO 2020)

Provincia	N.º detenidos	%
Barcelona	70	53,03
Madrid	46	34,85
Alicante	5	3,79
Albacete	4	3,03
Valencia	3	2,27
Toledo	1	0,76
Valladolid	1	0,76
Gerona	1	0,76
Granada	1	0,76
Total	132	100%

Asuntos más relevantes en tramitación

D. Previas 10/2020 Juzgado Central de Instrucción n.º 6.

Se incoaron a raíz de la inhibición de las D. Previas 112/2020 del Juzgado de Instrucción 2 de Badajoz para el esclarecimiento de hechos

que serían constitutivos de delitos de falsificación de tarjetas de crédito, estafa y pertenencia a organización criminal. Se trata de una investigación por estafa a entidades bancarias de los Estados Unidos de América que, conforme a la información remitida por la Policía Nacional, habrían sufrido un perjuicio por importe superior a 7 millones de euros; habría más de 15 entidades perjudicadas, existiendo un procedimiento por fraude abierto por las fiscalías de Texas, Florida y Rhode Island.

Esta actuación, en nuestro país, se concentraría en 12 provincias, estando involucradas 107 empresas y 98 investigados de distintas nacionalidades, por cuantía superior a 7 millones de euros produciendo una grave incidencia sobre la seguridad del tráfico mercantil. Se han practicado diligencias consistentes en intervención de comunicaciones, registros, detenciones y toma de declaración de investigados, habiéndose dictado autos de prisión provisional para algunos.

P. Abreviado 58/17 Juzgado Central de Instrucción n.º 6.

Se incoaron por auto de 27/06/17. A partir de la comunicación de las autoridades belgas a la Brigada Central de Seguridad Informática del Cuerpo Nacional de Policía se tiene conocimiento de la existencia de 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 cajeros automáticos de forma remota. Posteriormente, coordinados, extraen dinero en esos cajeros, utilizando a personas provistas de tarjetas (*mulas*). Está acreditada la extracción de importantes sumas en Kazajistán, Rusia, Azerbaiyán, Taiwán, Tailandia, Bielorrusia, Rumanía y Kirguistán. El responsable de la parte técnica de la organización residía en España. Se han enviado comisiones rogatorias a Estados Unidos, Taiwán, Finlandia, Reino Unido y Alemania. Se autorizó la intervención de comunicaciones telefónicas y se solicitaron datos al Fichero de Titularidades Financieras, TGSS, AEAT y entidades bancarias.

El 6 de marzo de 2018 se procedió a la detención de los investigados. Fue autorizada la entrada y registro de su domicilio y la intervención y el acceso a los dispositivos electrónicos que poseían, actualmente en estudio.

A través de la delegación española en Eurojust se pusieron los hechos en conocimiento de las autoridades de los países perjudicados con la finalidad de examinar el estado de las comisiones rogatorias enviadas, determinar la existencia de procedimientos sobre los mis-

mos hechos y personas en estos países y ofrecer colaboración. Se celebró reunión de coordinación el 11 de junio de 2018.

Actualmente, y tras haberse recibido algunas comisiones rogatorias libradas, así como practicado las diligencias oportunas, está en la Sección 1.ª (Rollo de Sala 3/2021) pendiente de enjuiciamiento.

P. Abreviado 18/18 Juzgado Central de Instrucción n.º 6.

El 18/09/15 la representante legal de los Servicios Financieros *Carrefour* presentó denuncia ante Guardia Civil (UCO) alegando que, mediante el uso fraudulento de tarjetas de esa entidad, se habían realizado cargos por importe de 10.448,13 €. El método utilizado sería el denominado «phising». El atestado elaborado motivó la incoación de las DP 413/16 del Juzgado de Instrucción 2 de Castellón de la Plana. El Juzgado acordó su inhibición a los Juzgados Centrales.

Analizando la documentación aportada se determinó que en las operaciones se utilizaron tarjetas de trece países (Suecia, Suiza, Corea, Alemania, Noruega, Emiratos Árabes, Austria, Reino Unido, Francia, Colombia, Japón, Luxemburgo y Estados Unidos) y el dinero así obtenido se transfirió a 24 cuentas corrientes de varios titulares. Las empresas propietarias de los terminales de venta no desarrollaban ninguna actividad, habiéndose constituido con la única finalidad de obtener el uso de la terminal y de esta manera consumir el fraude.

El grupo actuaba de forma coordinada y era dirigido por dos personas que distribuían el trabajo entre los integrantes del mismo. Estos residían en Rumanía y se desplazaban periódicamente a España para realizar las operaciones fraudulentas y recoger las ganancias obtenidas.

Por auto de 20-10-2020 se acordó la apertura del juicio oral contra 7 de los investigados; respecto al resto, se ha abierto una pieza separada para investigar su participación en estos ilícitos.

Pendiente de la notificación del auto de Apertura del J. O. a los investigados, pues muchos de ellos han renunciado a sus representaciones legales.

4.7 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 a investigar los aparatos de captación que se desarrollan en el extranjero o bien 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 ha permitido extender el ámbito competencial de estas investigaciones y su atribución a la Audiencia Nacional en virtud del art. 65.1.e) LOPJ al establecerse que:

«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.»

La reforma se ha inspirado en la Decisión Marco 2008/841/JAI, de 24 de octubre que prevé en su apartado 1, como uno de los criterios en orden a delimitar la competencia de uno u otro Estado, que «todos los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para establecer su competencia respecto de los delitos a que se refiere el artículo 2, cometidos:

«a) Total o parcialmente en su territorio, independientemente del lugar en que la organización delictiva tenga su base o ejerza sus actividades delictivas.»

Ello ha permitido desarrollar varias investigaciones en relación con delitos relativos al tráfico de seres humanos que tienen como sustrato común que se trata de organizaciones criminales asentadas en el extranjero que realizan actividades de captación, reclutamiento e introducción en el territorio de la Unión Europea y facilitación de documentación, etc., fuera de España.

Esta asunción competencial ha traído como consecuencia que las Unidades policiales especializadas en esta materia centralicen sus más importantes investigaciones, coordinadas por la Fiscalía, en los órganos judiciales instructores de la Audiencia Nacional. Ello explica que desde 2012 se hayan incoado más de 50 investigaciones en los diferentes Juzgados Centrales.

La reciente resolución del Tribunal Supremo de 27-9-2017 reitera la interpretación sostenida por la Fiscalía de la Audiencia Nacional que señala a los Juzgados Centrales como órganos competentes cuando:

«... España es el lugar de destino de la trata y no llega a producirse la entrada en territorio nacional. En estos supuestos el delito se ha cometido fuera de España, pero la opción legislativa ha sido considerar la mera finalidad de explotación de la víctima en España como elemento bastante para entender cometido el delito en nuestro país.»

«... En concreto, en lo que se refiere a los hechos objeto de esta cuestión de competencia, su posible entronque con las específicas competencias de la Audiencia Nacional se encuentra en el art. 65.1.e) en virtud del carácter transnacional que se atribuye a la organización investigada por trata de seres humanos.»

A continuación, se recogen las causas en trámite.

D. Previas 67/2019 Juzgado Central de Instrucción n.º 4.

Incoadas el 20 de agosto de 2019 a consecuencia de una denuncia interpuesta contra la ONG «Proactiva Open Arms», su fundador y director, el capitán del barco y la tripulación, así como contra las asociaciones judiciales integradas en el colectivo «Fronteres i Drets», por hechos acaecidos entre el 1 de agosto y la fecha de la denuncia, que el denunciante consideraba constitutivos de delito contra los derechos de los ciudadanos extranjeros del artículo 318 bis del Código Penal y delitos de detención ilegal o secuestro del 163 de mismo texto legal.

La causa fue archivada por falta del requisito de procedibilidad y a la misma se acumuló el procedimiento D. P 75/2019 del Juzgado Central de Instrucción n.º 4 iniciado por querrela presentada el 25 de septiembre del 2019 contra la misma ONG y su presidente por los siguientes hechos: El jueves 1 de agosto de 2019 el buque de la ONG Open Arms rescató 55 inmigrantes en aguas del Mediterráneo, entre ellos dos bebés y una mujer embarazada. Al día siguiente, 2 de agosto de 2019, se amplió el rescate con otras 69 personas, entre las cuales se encontraban dos niñas y dos mujeres embarazadas. El rescate se completaría en la madrugada del 10 de agosto de 2019 con el salvamento de otras 39 personas. El navío se dirigió a Lampedusa, por ser el puerto más próximo. El 20-8-2019 el gobierno español tomó la decisión de enviar un buque de la Armada para rescatar a los inmigrantes del Open Arms.

Actualmente la causa se encuentra archivada.

D. Previas 87/2017 Juzgado Central de Instrucción n.º 2.

La causa se inició por querrela del Ministerio Fiscal denunciado los hechos cometidos por un ciudadano español en los meses de junio y julio de 2017, valiéndose de su posición de empleado del Consulado General de España en Moscú; en esa condición ayudó, a cambio de 100 € por expediente, (en total 1.500 €) a 15 ciudadanos de nacionalidad rusa a obtener visados de entrada en territorio español, aun a sabiendas de que no reunían las condiciones para ello. Así, se colocaban las solicitudes de visados en el casillero de un trabajador que se

encontraba de baja para burlar los controles administrativos y, una vez confeccionado el visado, se le estampaba un sello confeccionado para la ocasión que imitaba al original.

Se ha formulado escrito de acusación por los delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros del artículo 318.bis.1 y 4 (en su redacción de la LO 1/2015, de 30 de marzo) en concurso ideal/medial del artículo 77 con un delito continuado de falsedad en documento público del artículo 390.1. 2.ª y 4.ª y de un delito de cohecho del artículo 419, todos ellos del Código Penal.

D. Previa 73/2016 Juzgado Central de Instrucción n.º 1.

La investigación se inicia por la denuncia que efectúa una víctima de trata con fines de explotación sexual en Bélgica, que ha permitido investigar una organización asentada en varios países europeos y dedicada a la explotación sexual de mujeres nigerianas. Se procedió a la detención e ingreso en prisión de 9 investigados por su participación en delitos de trata de personas con fines de explotación sexual.

Se dictó auto de apertura del juicio oral contra los procesados por delitos relacionados con el favorecimiento de la inmigración clandestina, trata de seres humanos con fines de explotación sexual, así como delitos relativos a la prostitución y blanqueo de capitales, de los art. 177 bis, 187 y 301 del CP.

4.8 Delitos contra la Corona, los Altos Organismos de la Nación y la forma de Gobierno

4.8.1 CONTRA LA CORONA

La actividad judicial en este ámbito se ha centrado durante los últimos años, fundamentalmente, en la investigación de acciones consistentes en la quema de fotografías de los Reyes y otros comportamientos injuriosos susceptibles de ser calificadas jurídicamente como delitos de injurias a la Corona previstas en el art. 490.3 y/o 491 del CP.

Procedimientos tramitados

Debido a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derecho Humanos (Sentencia de 13 de marzo de 2018 en el caso Stern Taulats y Roura Capellera c. España) se ha producido una drástica reducción de este tipo de procedimientos. El camino seguido por la Fiscalía ha sido incoar diligencias de investigación tras la recepción de atestados

policiales, a los fines de hacer un previo juicio de los hechos denunciados y ver si cumplen los parámetros jurisprudenciales mencionados; así se han incoado un total de seis expedientes de diligencias de investigación.

Contra la Corona – Instituciones.		
	Injurias contra la corona.	6

Todas ellas hubieron de ser archivadas al entender que los mismos carecen de relevancia penal, ya que se enmarcan en el ámbito de la crítica política y no personal de la institución monárquica, en general, y en particular del Reino de España como nación, debiendo entenderse como una expresión simbólica de insatisfacción y protesta.

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 situado en primer plano la calificación jurídica de tales hechos, así como su tratamiento penal.

Tras la celebración del referéndum ilegal y las decisiones tomadas por el Parlament de Cataluña en orden a su implementación, se dio un salto cualitativo en el desarrollo de estas conductas, produciéndose un ataque directo y frontal contra el orden constitucional. Consecuencia de estos hechos fue la interposición por parte de la FGE de sendas querellas por rebelión en la Audiencia Nacional y en el Tribunal Supremo. Las incoadas en la Audiencia Nacional son:

Sumario 7/2018 («Procés») del Juzgado Central de Instrucción n.º 3.

El procedimiento se incoó por los hechos ocurridos en Barcelona 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 dicha ciudad, al que posteriormente se incorporó la querella formulada por el Ministerio Fiscal el 30-10-17 contra el *Govern*.

Tras la tramitación procesal a la que se hizo referencia en la anterior memoria, en 2018 (4 de abril) se dictó Auto de Procesamiento contra las cuatro personas: el Mayor de los Mossos d'Esquadra, una Intendente de dicho cuerpo, el Director General de la Policía y el Secretario General de la Consejería de Interior.

En 2019 se presentó escrito de acusación contra los procesados. En 2020 se iniciaron las sesiones del juicio oral, que se desarrollaron a lo largo de varios meses. Concluidas las mismas se dictó sentencia absolutoria. Tras su estudio, y antes las dificultades que planteaba un eventual recurso, se decidió no interponer recurso.

4.9 La jurisdicción penal internacional

Las sucesivas reformas de la LOPJ han 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). El Tribunal Constitucional en su sentencia 140/2018 de 20 de diciembre se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de la última reforma operada, considerando que la normativa aprobada no infringe los derechos contemplados en la Constitución. Tras la misma, la situación de las diferentes causas abiertas en la Audiencia Nacional es la siguiente:

Causas que continúan en trámite tras la reforma del art. 23 de la LOPJ.

Se trata de procedimientos en los que los hechos pueden ser definidos jurídicamente como delitos de terrorismo con víctimas españolas o ataques a instalaciones oficiales españolas, son imputados a personas con nacionalidad española o es aplicable el principio de territorialidad.

Sumario 97/2010 Juzgado Central de Instrucción n.º 6 (Asesinato de jesuitas en El Salvador).

Se incoa en virtud de querrela contra miembros del ejército salvadoreño al considerarles responsables de crímenes de lesa humanidad en relación con el asesinato en las primeras horas del 16 de noviembre de 1989 en la Universidad Centroamericana «José Simeón Cañas» (UCA), de sacerdotes jesuitas de origen español y nacionalizados salvadoreños.

En 2020 se ha celebrado la vista oral durante los meses de junio y julio. En el trámite de artículos de previo pronunciamiento se apreció el instituto de la prescripción respecto de uno de los acusados. El 11 de septiembre se dictó sentencia por la Sección 2.ª condenando al procesado que quedaba en la causa por los cinco delitos de asesinato con carácter terrorista de que venía siendo acusado. La sentencia fue recurrida en casación por la defensa del condenado dictándose nueva sentencia por la Sala Segunda del Tribunal Supremo el 28 de enero del 2021 confirmando en todos sus extremos la resolución recurrida.

Sumario 19/1997 Juzgado Central de Instrucción n.º 5 (caso Soria).

Los hechos objeto de este procedimiento se ciñen al asesinato en 1976 de un español que trabajaba como personal diplomático para las Naciones Unidas en la CEPAL (Comisión Económica para América Latina).

El Tribunal Supremo, por auto de 20 de octubre del 2015, estimó el planteamiento del Juzgado Instructor afirmando la jurisdicción de los tribunales españoles para continuar conociendo de los hechos objeto de investigación en este sumario.

Como novedad acaecida en 2020 cabe mencionar el cese de las medidas cautelares contra una parte de los acusados por haber sido sometidos a juicio en Argentina, habiéndose producido el fallecimiento de alguno de ellos.

D. Previas 1/2008 Juzgado Central de Instrucción n.º 5 (caso Frente Polisario).

La causa se inicia por querrela de la «Asociación Saharaui para la Defensa de los Derechos Humanos-Asadeh» y de varios particulares por la presunta comisión de un delito de genocidio del art. 607, en concurso con delitos de asesinato del art. 139, lesiones del art. 147 y ss., detención ilegal del art. 163 y 167, terrorismo del art. 571 y 572, torturas del art. 173 y desapariciones del art. 167 todos del C. P., contra varios dirigentes del Frente Polisario. La denuncia se refiere a los sucesos acaecidos en el centro de detención administrado por las fuerzas del Frente Polisario en los Campos de Tinduf.

El 15 de abril del 2014 se dictó un auto por el juzgado declarando la existencia de jurisdicción de los Tribunales españoles en esta causa, asumiendo los criterios expuestos por el Ministerio Fiscal basados en el principio de territorialidad recogido en los artículos 8 del Código Civil y 23.1 de la LOPJ, con razonamientos similares a los expuestos en las dos causas anteriores.

El 14 de octubre del 2020 se acordó el sobreseimiento provisional de la causa, sin perjuicio de su reapertura una vez se reciba cumplimentada la Comisión Rogatoria enviada a las autoridades judiciales de Argelia. La resolución fue confirmada por auto de 1 de diciembre del 2020 dictado por la Sección 2.^a

4.10 Menores

La Fiscalía de Menores presenta unas características especiales respecto no solo a los hechos delictivos de los que conoce, sino tam-

bién al tratamiento sancionador que da a los mismos, al establecer reglas especiales en la aplicación y duración de las medidas, plazos específicos de prescripción y plazos también específicos respecto al tiempo de la duración de la detención de los «menores terroristas» (artículos 2.4, 10.2, 3, 15.1.1.º y 17.4 de la LORPM).

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 OEDE's cuando se refieran a un menor de edad penal (artículo 35), competencia que, con anterioridad a la reforma, asumían los juzgados centrales de instrucción, los cuales siguen manteniendo competencia para el supuesto de solicitudes de extradiciones pasivas referidas a menores, al no haberse modificado la Ley de Extradición Pasiva en este aspecto.

No obstante, las singularidades que presenta esta Fiscalía de Menores determinan que el informe de la memoria presentado no pueda cumplimentar todos los apartados e indicaciones solicitados por la Fiscalía General del Estado a través del Fiscal de Sala Coordinador de Menores.

Responsabilidad penal de los menores:

4.10.1 INCIDENCIAS PERSONALES Y ASPECTOS ORGANIZATIVOS

La Fiscalía está a cargo de dos fiscales que compaginan el servicio con el de sus respectivos juzgados, salas y otras coordinaciones.

Durante 2020 ha habido un único funcionario adscrito a esta sección, cubriéndose las bajas por enfermedad, permisos o demás incidencias por otro funcionario.

Se cuenta asimismo con el Equipo Técnico de Menores, radicando la sede del Juzgado Central de Menores en la calle Goya de Madrid.

La principal deficiencia detectada, en cuanto a medios materiales disponibles, sigue siendo la ausencia de programas informáticos específicos de incoación, tramitación, registro y demás de las diligencias preliminares y expedientes, lo que conlleva, como problema añadido, la dificultad en el control inmediato de los expedientes y sus incidencias, al tener que efectuarse este a través de los clásicos libros de registro, a lo que hay que añadir la digitalización que se ha producido en el ámbito de los juzgados centrales a finales de 2020 y el problema que se plantea con la remisión de causas inhibidas desde esos órganos judiciales, vía CD, a la Fiscalía de Menores (órgano no digitalizado).

Durante 2020 se ha producido otra incidencia que afecta al trabajo de la Fiscalía: las coincidencias temporales de traslado de destino y jubilación de dos de los tres miembros del equipo Técnico, no habiéndose cubierto, a día de hoy, dichas vacantes, lo que produce una disfunción en su operatividad, no solo por tener que asumir en estas condiciones de carencia de personal una guardia permanente, sino fundamentalmente a la hora de elaborar informes, en los cuales no interviene el equipo multidisciplinar (psicólogo, trabajador social y educador) sino un único técnico, encontrándonos ante delitos de la máxima gravedad que pudieran requerir la intervención del equipo completo.

4.10.2 EVOLUCIÓN DE LA CRIMINALIDAD

Teniendo presente las estadísticas de los cinco años anteriores, en cuanto a incoación de diligencias preliminares (28 en 2015, 22 en 2016 y 2017, 14 en 2018 y 5 en 2019) en 2020 se mantiene el descenso que ya se observó en 2019, siendo seis las iniciadas en 2020, que han dado lugar únicamente a la incoación de cuatro expedientes de reforma: dos por delitos de terrorismo yihadista y otros dos por abusos sexuales cometidos en el extranjero. Sin embargo, hay que significar que estos expedientes tienen una gran complejidad, no solo por los métodos usados en su comisión, sino por la necesidad de solicitar la colaboración de cuerpos especializados de las fuerzas policiales en su investigación, así como la práctica de actuaciones en el extranjero.

4.10.3 ACTIVIDAD DE LA FISCALÍA

a) Teniendo presente lo mencionado en el apartado anterior, la Fiscalía ha incoado 6 diligencias preliminares por: delitos relacionados con el terrorismo yihadista (integración y enaltecimiento) un total de 2; por abusos sexuales cometidos por menores españoles en el extranjero (durante un viaje de estudios) 2; por sustracción transfronteriza de un menor (denunciado por el padre) 1, así como un expediente de extradición pasiva.

Respecto de las dos últimas diligencias preliminares se dictó decreto declarando la no competencia de la Fiscalía, acordando su inhibición al Decanato de los Juzgados Centrales de Instrucción.

De dichas diligencias han pasado a expediente de reforma los 4 restantes, encontrándose en la actualidad en tramitación 3 de ellos (uno pendiente de una orden europea e internacional de detención y los otros dos pendientes de diferentes diligencias y resolución de recursos interpuestos).

En relación con las infracciones relacionadas con el terrorismo yihadista cabe destacar su descenso, manteniéndose la naturaleza de los delitos investigados (integración en organización terrorista/adoc-trinamiento) lo que determina 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 puede generar en ocasiones alguna disfunción con el Juzgado Central de Menores a la hora de delimitar las concretas funciones y competencias entre un «juez de garantías» y una «fiscalía instructora». Estas discrepancias, fundamentalmente relativas a la actividad del letrado de la administración de justicia, se han ido solventando de forma adecuada.

Igualmente es de reseñar cómo a instancia de la Fiscalía se emitió una orden internacional de detención (OID) sobre un menor al que se había detectado en zona de conflicto al haberse desplazado a Siria todo el grupo familiar para su integración en el Estado Islámico. La OID se emitió una vez dicho menor cumplió 14 años y previo informe de los servicios policiales de información, en el que se valoraba la amenaza y el riesgo que suponía para la seguridad nacional su presencia en España, caso de que volvieran.

De las diligencias preliminares indicadas, tres fueron archivadas por no haber quedado acreditados los hechos y la 4 y 5 inhibidas al decanato de los juzgados centrales por no considerarse lo investigado competencia de la Fiscalía de Menores de la A. N (reclamación extradi-cional pasiva y sustracción de menores transfronteriza).

En 2020 se han dictado dos sentencias condenatorias por el juez central de menores (una en el caso Alsasua y otra por delito terrorista yihadista).

Además de las diligencias preliminares expuestas, durante 2020 se han incoado 4 órdenes europeas de detención y entrega de menores, de las que tres se han archivado tras materializarse la misma, salvo la OEDE 3/20 en la que el reclamado, ya mayor de edad, se encuentra en situación de busca y captura a efectos de poder hacer efectiva su expulsión, judicialmente acordada.

Sigue resultando significativa la gravedad de los delitos objeto de reclamación (conspiración para cometer un asesinato, agresión sexual y lesiones graves).

Las guardias se siguen realizando por semanas y en ellas participan todos los fiscales de la plantilla, no solo los adscritos al servicio, siendo este un sistema que se ha mostrado eficaz, no dando lugar a ningún tipo de disfunción.

b) De las diligencias preliminares incoadas (6), 2 fueron inhibidas y 4 pasaron a expediente de reforma, encontrándose los mismos en tramitación, salvo uno que fue sobreseído provisionalmente.

La estimación del tiempo de instrucción puede considerarse razonable, salvo aquellos casos relativos a delitos de naturaleza terrorista que requieren diligencias complejas y de carácter internacional.

En los procedimientos en los que los menores son rápidamente identificados y se incoan las oportunas diligencias preliminares (generalmente por delitos de simple enaltecimiento no cometido a través de redes sociales, o por delitos cometidos por menores en el extranjero o bien porque 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 o resolución de archivo no suele exceder de seis meses.

c) Dada la naturaleza de los delitos competencia de la Fiscalía, 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.

d) Sobre la información actualizada a 31 de diciembre de 2020 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 y similares.

Durante 2020 se han abierto piezas de responsabilidad civil en los dos expedientes incoados por abusos sexuales.

En cuanto a los menores que se encuentran cumpliendo cualquier tipo de medida a la fecha a que se refiere esta memoria son 6.

ESTADÍSTICAS

Sentencias dictadas por el Juzgado Central de Menores

SENTENCIAS DEL JUZGADO CENTRAL DE MENORES: 2

Condenatorias	2
Absolutorias	0
Total	2

Delito	
Atentado contra agentes de la autoridad	1
Terrorismo Internacional Autoadoctrinamiento.	1
Desórdenes Públicos	1

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
2018	4	0	0	4
2019	0	1	1	2
2020	1	1	0	2
Total	15	11	5	31

4.11 Víctimas

La Fiscalía tiene encomendada específicamente su protección: así puede verse en los artículos 3.10 del EOMF, 24.1 a) de la Ley 4/2015 de 27 de abril sobre el Estatuto de la Víctima del delito (LEVD) y 773 LECr. Como instrumento interno tenemos la Instrucción de la FGE 8/2005 de 26 de julio sobre el deber de información y la tutela y protección de las víctimas en el proceso penal.

Hasta 2011 no se dictó una Ley que recogiese de forma general y especial a las víctimas del terrorismo, siendo esta la 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo y Real Decreto 671/2013, de 6 de septiembre, por el que se aprueba su reglamento.

En 2015 se aprobó la Ley 5/2015 de 27 de abril del Estatuto de la Víctima. En su art. 5 de la LEVD y con mayor detalle el 27 del Real Decreto 1109/2015 de 11 de diciembre (REV), recogen la función tuitiva del Ministerio Público y en relación a las víctimas del terrorismo, es la Oficina de Asistencia a las Víctimas de la Audiencia Nacional (OAVD) la encargada de facilitarles la información que consideren necesaria respecto al estado de los procedimientos en los que estén inmersas. Las cuestiones que se plantean por las víctimas son de

diversa índole: la mayoría relativa a la situación en la que se encuentran sus procedimientos.

Los informes que, en ocasiones, se evacúan a petición de la Dirección General de Protección de Víctimas del Terrorismo del Ministerio del Interior están relacionados con solicitudes formuladas por ciudadanos que se consideran víctimas pero que, por algún motivo, no han sido reconocidas como tales. Las consultas que hacen referencia a competencias propias de la Administración (Dirección General de Víctimas del Terrorismo del Ministerio del Interior) se trasladan a los organismos competentes, previo informe a los interesados; en cualquier caso, toda víctima siempre es atendida, previa solicitud de información o reunión, por el propio carácter tuitivo del Ministerio Fiscal.

Desde la Coordinación de Víctimas también se ha atendido a aquellas personas que son sujetos pasivos de delitos cometidos fuera del territorio nacional, cuya competencia para instrucción y enjuiciamiento también corresponde a la Audiencia Nacional, a tenor de lo previsto en los artículos 65 y 23 de la LOPJ.

A lo largo de 2020 y debido a la situación creada por el Covid-19, no se han mantenido reuniones presenciales, resolviéndose todas las cuestiones vía telefónica o telemática, excepto una reunión que tuvo lugar el 17 de diciembre de 2020 entre la Fiscalía y la Fundación Víctimas del Terrorismo.

La Dirección General de Víctimas del Terrorismo, durante 2020, ha solicitado informe en 7 ocasiones, resolviéndose las cuestiones por vía telefónica.

La Oficina de asistencia a las víctimas ha solicitado información en 2 ocasiones.

– Coordinación para la averiguación de los delitos sin resolver de ETA, Grapo y demás organizaciones terroristas.

Conforme a la línea de actuación que define esta coordinación, se han continuado los trabajos de análisis de los efectos procedentes de Francia y relacionados con ETA recibidos en la Fiscalía.

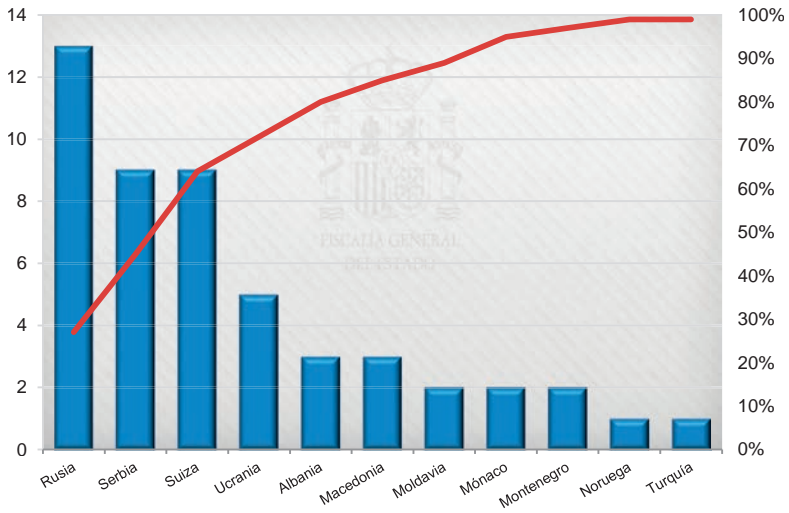
Durante 2020, se han incoado 9 diligencias de investigación, de las cuales 2 han sido judicializadas con objeto de, o bien reabrir procedimientos que se encontraban en situación de archivo, o bien iniciar nuevas actuaciones; así mismo se ha decretado el archivo provisional de 4 de ellas.

Del mismo modo, se ha concluido la tramitación de las Diligencias de Investigación 42/2019, referente al comando de ETA «BASA-JAUN», que han llevado a la remisión de informes periciales y documentación a otros procedimientos que se encuentran en tramitación.

4.12 Extradiciones y Oedes

4.12.1 EXTRADICIONES PASIVAS

País (Europa)	Total
Albania	3
Macedonia	3
Moldavia	2
Mónaco	2
Montenegro	2
Noruega	1
Rusia	13
Serbia	9
Suiza	9
Turquía	1
Ucrania	5
Chipre (Es Oede)	1



País	Total
Argentina	4
Argelia	8
Azerbaiyán	1

País	Total
Bolivia	1
Brasil	10
Chile	2
Colombia	6
Corea	4
Costa Rica	3
Ecuador	2
Egipto	1
El Salvador	2
Emiratos Árabes Unidos	1
Estados Unidos de Norteamérica	10
Federación Malaya	1
Georgia	1
Honduras	3
Irán	3
Japón	1
Jordania	2
Kazajistán	1
Kenia	1
Marruecos	11
Méjico	1
Pakistán	11
Panamá	2
Paraguay	5
Perú	40
Qatar	1
República Dominicana	1
San Martins (Holanda) Oede	1
Sierra Leona	1
Túnez	1
Uruguay	1
Venezuela	7

Se han incoado en 2020 un total de 202 expedientes de extradición pasiva, frente a los 251 incoados en 2019, lo que supone un descenso de 49 asuntos, sin duda producido por el Covid-19. También hay una extradición de Noruega (que en principio pasó a las OEDES con algunas condiciones en fecha 01/11/2019), que debería haberse tramitado como tal OEDE.

Se han dictado 68 autos por las diferentes secciones. Los dictados por el Pleno de la Sala al resolver los recursos de súplica interpuestos en

expedientes de Extradición de esta Fiscalía han sido 55, siendo 51 confirmatorios, y 3 estimatorios. Ha habido un recurso de súplica estimando en parte. También hay 2 recursos pendientes de deliberación y resolución.

Los países que más reclamaciones extradicionales han efectuado a España han sido Perú con 40 extradiciones, seguido de Rusia con 13 y después, Marruecos y Pakistán, ambos con 11.

4.12.2 ÓRDENES EUROPEAS DE DETENCIÓN

Durante 2020 se han incoado 586 OEDES (504 en Lotus y 82 en Fortuny), cifra que supone un apreciable descenso de 234 asuntos frente a las 820 OEDES de 2019, debido sin duda en gran parte al Covid-19.

EUROÓRDENES 2020

Alemania	77
Austria	7
Bélgica	21
Bulgaria	18
Chipre	2
Croacia	8
Dinamarca	4
Eslovaquia	3
Eslovenia	1
Estonia	3
Finlandia	9
Francia	57
Grecia	3
Hungría	5
Irlanda	5
Italia	71
Letonia	1
Lituania	10
Luxemburgo	4
Malta	1
Noruega	4
Países Bajos	34
Polonia	43
Portugal	36
Reino Unido	31

República Checa	12
Rumanía	97
Suecia	19
Total	586

En total se han dictado 183 resoluciones por las secciones al resolver los distintos recursos de apelación contra autos accediendo a la entrega. No ha habido ningún auto del Pleno en este año relativo a OEDES.

Por su parte, los juzgados centrales han dictado 391 autos favorables a la entrega al tramitarse el procedimiento de forma simplificada, tras el consentimiento de la persona reclamada.

En 2020, nuevamente, ha vuelto a ser Rumanía el país que más reclamaciones ha solicitado con un total de 97, siguiéndole Alemania con 77 e Italia con 71, siendo el cuarto Francia con 57 (delante de Polonia con 43 y Portugal con 36), siendo los dos primeros los que siguen liderando las peticiones, pese a la bajada.

Cuestiones relacionadas con las OEDES y sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Durante 2020 el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha consolidado su doctrina sobre los requisitos que debe reunir un Ministerio Público para poder emitir y ejecutar una OEDE. Ejemplo de ello es la STJUE de 1 de diciembre de 2020:

«El concepto de «autoridad judicial de ejecución», en el sentido del artículo 6, apartado 2, de la Decisión Marco 2002/584/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros, en su versión modificada por la Decisión Marco 2009/299/JAI del Consejo, de 26 de febrero de 2009, constituye un concepto autónomo del Derecho de la Unión que debe interpretarse en el sentido de que incluye a las autoridades de un Estado miembro que, sin ser necesariamente jueces o tribunales, participan en la administración de la justicia penal de ese Estado miembro, actúan de manera independiente en el ejercicio de las funciones inherentes a la ejecución de una orden de detención europea y ejercen sus funciones en el marco de un procedimiento que respeta las exigencias derivadas de la tutela judicial efectiva.

El artículo 6, apartado 2, y el artículo 27, apartados 3, letra g), y 4, de la Decisión Marco 2002/584, en su versión modificada por la Decisión Marco 2009/299, deben interpretarse en el sentido de que el fiscal

de un Estado miembro que, si bien participa en la administración de la justicia, puede recibir, en el marco del ejercicio de su potestad decisoria, una instrucción individual del poder ejecutivo no constituye una «autoridad judicial de ejecución» en el sentido de esas disposiciones».

Sin embargo, el Tribunal no ha extendido esta doctrina a las OEIS. En este sentido tenemos la STJUE de 8 de diciembre de 2020 que así lo especifica.

Doctrina de la Sala de lo Penal en relación a las OEDES.

Durante 2020, a raíz del estado de alarma y la dificultad de ejecución de las OEDES planteada por el cierre de fronteras y los apretados plazos de la misma, la Sala de lo Penal se ha enfrentado al problema, cuando el reclamado estaba en prisión. El Auto de 6 de abril de 2020 (Sección 1.ª) ha entendido aplicable la STJUE de 12 de febrero de 2019, considerando que concurren razones humanitarias (pandemia) que impiden la entrega hasta que desaparezcan estas, permitiendo mantener la prisión provisional acordada en ejecución de la OEDE.

Doctrina en materia de extradición.

En esta materia la Sala ha recalado en el Auto del Pleno 67/2020, de 24 de noviembre, que los motivos humanitarios no son causa de denegación de la extradición, salvo que el convenio así lo prevea. Asimismo, el Auto del Pleno 70/2020, de 27 de noviembre, ha mantenido su doctrina acerca de la insuficiencia de la alegación genérica de vulneración de derechos fundamentales para oponerse a la entrega. El Auto de la Sección 3.ª n.º 35/2020, de 30 de octubre, ha denegado la entrega a Turquía de un reclamado acusado de terrorismo, al no figurar la organización aludida en el listado de organizaciones terroristas de la Unión Europea y no ser la conducta descrita de terrorismo, conforme a nuestra legislación.

Por último, cabe destacar que el Auto del Pleno de 16 de julio de 2020 ha admitido que, dentro del ámbito del Convenio Europeo de Extradición, los actos del fiscal tienen carácter interruptivo de la prescripción.

4.13 Cooperación internacional

La actividad durante 2020 se ha llevado a cabo por tres fiscales, incluida la coordinadora del servicio, así como por una funcionaria en las tareas de registro y tramitación procesal.

Atendiendo a las categorías en que se organiza el Registro de Cooperación Jurídica Internacional de la Fiscalía General del Estado se pueden distinguir los siguientes apartados:

A) Comisiones rogatorias pasivas:

Se ha producido un ligero aumento en el número de expedientes de comisiones rogatorias en relación con el año 2019 en el que se tramitaron 7 expedientes, frente a este año, que ascienden a 9.

El país del que se han recibido más comisiones rogatorias pasivas es Francia (3), que responden a solicitudes amparadas en el Convenio de 29 de mayo de 2000 de asistencia judicial en materia penal entre los países miembros de la U. E., al tener por objeto diligencias que no están contempladas en el ámbito de la OEI.

B) Comisiones rogatorias internacionales activas:

En 2020 se ha librado una comisión rogatoria a Ucrania en el marco de unas diligencias de investigación incoadas por la Fiscalía de la Audiencia Nacional.

C) Expedientes de seguimientos pasivos:

Se agrupan bajo este epígrafe las peticiones de información recibidas de Eurojust, Red Judicial Europea, Iber-Red, autoridades nacionales y extranjeras (generalmente a través de correo electrónico) relativas a seguimientos de estado de ejecución de OEDES (entrega y ampliaciones), de comisiones rogatorias, de extradiciones, petición de información sobre legislación española y remisión de solicitudes de cooperación internacional a las autoridades competentes.

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 y extradiciones.

Este año, se ha producido una disminución en el número de expedientes, que suma un total de 26, frente a los 80 del año 2019. Ello es así porque se contabilizaban en el pasado, entre los seguimientos pasivos, un número de órdenes europeas de investigación que se remitieron a las fiscalías competentes para su tramitación y no se computaron como expedientes de OEI para evitar duplicidades, dado que tuvieron entrada con anterioridad a la implantación del sistema de firma digital y envío telemático para inhibiciones.

Este año se han contabilizado 7 procedimientos de OEI como seguimientos pasivos para inhibición por problemas técnicos derivados de la situación de pandemia y estado de alarma, y dificultad de acceder telemáticamente al CRIS.

D) Dictámenes de servicio:

Se contabilizan los informes emitidos por los miembros de la Fiscalía en las comisiones rogatorias pasivas internacionales que tienen entrada desde los juzgados centrales, y que se despachan por los fiscales adscritos a los mismos.

La estadística correspondiente a este año es inferior a la del año pasado en que se contabilizaron 20 dictámenes de servicio, ascendiendo este año a 14.

E) Órdenes europeas de investigación pasivas:

La Ley 3/18 de 11 de junio modifica la Ley 23/14 de 20 de noviembre de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea (publicada en el BOE de 12 de junio de 2018) regula la Orden Europea de Investigación. El Ministerio Fiscal pasa a ser la autoridad competente en España para recibir las OEI emitidas por las autoridades competentes de otros estados miembros.

Una vez registrada y tras haber acusado recibo a la autoridad de emisión, el fiscal conocerá del reconocimiento y ejecución o la remitirá a la autoridad competente, si afecta a derechos fundamentales, o la autoridad de emisión si interesa que se ejecute por un órgano judicial. En este último caso, 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 amplió, ya que le corresponde no solo la ejecución de sus OEI, sino también la de aquellas en las que no exista ningún elemento de conexión territorial para concretarla.

Igualmente se asume el conocimiento en los casos del artículo 222, es decir, 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.

Durante 2020 se ha incrementado el número de órdenes europeas de investigación, que en 2019 fue de 95. El Registro de Cooperación Internacional contempla un total de 113 expedientes de órdenes europeas de investigación con entrada en Fiscalía durante 2020. De ellas, 26 han sido inhibidas a las Fiscalías competentes.

De los 87 restantes, 28 han sido ejecutadas por la Fiscalía de la Audiencia Nacional y 59 por el juzgado central correspondiente. Al número registrado de 113 expedientes habría que añadir las 7 O. E. I. que se computaron como seguimientos pasivos por tener entrada en esta sede y no ser de la competencia de la Fiscalía de la Audiencia Nacional, y que se inhibieron a las fiscalías correspondientes por problemas derivados del acceso al CRIS durante el estado de alarma a consecuencia de la pandemia por Covid-19. Por tanto, el número real de órdenes europeas de investigación con entrada en la Fiscalía de la Audiencia Nacional durante 2020 asciende a 120.

Los países de los que se han recibido más número de órdenes europeas de investigación son Países Bajos (27), Francia (16) y Alemania (14).

F) Eurojust

En cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 16/15 de 7 de julio, que regula el Estatuto del miembro nacional de Eurojust en España, los conflictos de jurisdicción, las redes judiciales de cooperación internacional y el personal dependiente del Ministerio de Justicia en el Exterior (que en su artículo 17 regula las funciones del corresponsal nacional para asuntos de terrorismo) se remiten cuatrimestralmente los extractos relativos a las sentencias dictadas por las Salas de lo Penal de la Audiencia Nacional, Sección Primera y Segunda, informe de libertades y de las investigaciones no secretas con presos preventivos yihadistas. La transmisión de la información relativa a las sentencias de la Sección Tercera y Cuarta corresponde a una magistrada de la Sección 4.^a, también corresponsal nacional.

Este fue el sistema seguido hasta septiembre de 2020.

Durante este año han sido varias las reuniones mantenidas con el Ministerio de Justicia, el miembro nacional de Eurojust, los magistrados jueces centrales y los letrados de la administración de justicia de los juzgados centrales para la implementación del registro antiterrorista europeo.

Dicho registro se basa en las disposiciones de la Decisión del Consejo 2005/671 JAI, de 20 de septiembre de 2005, sobre intercambio de información y cooperación relacionada con los delitos de terrorismo, y responde a una propuesta de Eurojust para centralizar toda la información judicial y detectar los vínculos entre investigaciones antiterroristas en el marco de la Unión Europea, basado en cinco categorías de datos.

Comprende información relativa a las investigaciones, acusaciones y sentencias en materia de terrorismo, a través de la recopilación de datos que se remitirán trimestralmente a Eurojust en relación con

las causas penales, diligencias previas, procedimientos abreviados y sumarios y diligencias de investigación de la Fiscalía de la Audiencia Nacional.

Las personas responsables de la transmisión de la información a Eurojust son los corresponsales de terrorismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 16/15 de 7 de julio.

A partir de septiembre de 2020 se acordó, entre las dos corresponsales nacionales de Eurojust para asuntos de terrorismo, que la magistrada de la Sala de lo Penal se encargaría de la transmisión de la información relativa a las sentencias dictadas en materia de terrorismo en la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional y que la fiscal lo haría de la información relativa a las investigaciones de terrorismo en los juzgados centrales de instrucción y en la Fiscalía de la Audiencia Nacional en sus diligencias de investigación.

Por parte de Eurojust se facilitó un modelo en Excel con las categorías de datos requeridas.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 458 de la LOPJ, se solicitó de los letrados de la administración de justicia que facilitasen los datos requeridos, con el apoyo técnico del Ministerio de Justicia.

En los meses de septiembre y diciembre de 2020 se ha transmitido a Eurojust la información relativa a las personas investigadas por terrorismo en las diligencias de investigación de la fiscalía y en las causas penales de los Juzgados Centrales núms. 4 y 5, quedando pendiente la información del resto de juzgados.

Se hace necesario un apoyo informático en los juzgados y la Fiscalía que ayude a la configuración de este Registro Antiterrorista Europeo en España, de forma que se pueda cumplir con la transmisión de información actualizada con carácter trimestral de manera global por parte de ambos. La implantación de Fortuny en Fiscalía y el hecho de que los juzgados tengan otro sistema de gestión diferente (Minerva), contribuye a que el proceso de implantación del Registro esté siendo dificultoso.

La estadística correspondiente a la transmisión de información a Eurojust durante 2020 es la siguiente:

Transmisión información a Eurojust	2020
Sentencias	5
Modificaciones por firmeza	5
Informes de libertades	8
Investigación por terrorismo	69

4.13.1 ACTIVIDADES RELATIVAS A COOPERACIÓN INTERNACIONAL DESARROLLADAS EN 2020

– Día 28 de enero. Visita de estudios a la Fiscalía de la Audiencia Nacional de una doctora de la U. S. National Defense University de Washington D. C., asesora antiterrorista del Departamento de Defensa de los Estados Unidos de América.

– Días 3 y 4 de marzo. Reunión anual de la red de fiscales especialistas de cooperación jurídica internacional en Oviedo.

– Día 6 de octubre. Entrevista con representantes de la Agencia Europea de Derechos Fundamentales, a fin de evaluar las repercusiones de la directiva relativa a la lucha contra el terrorismo.

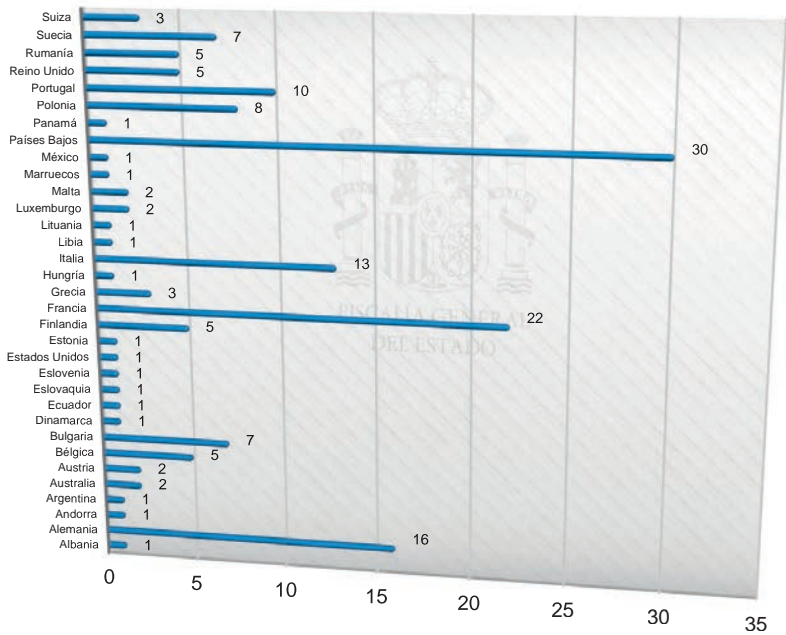
– Día 8 de octubre. Reunión de corresponsales nacionales de terrorismo de Eurojust sobre el Registro Antiterrorista Europeo.

4.13.2 ESTADÍSTICAS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

A. Unidad de cooperación internacional.

País	Comisión Rogatoria Pasiva	Dictamen de Servicio	Orden Europea de Investigación	Seguimiento Pasivo	Total
Albania	–	–	–	1	1
Alemania	1	–	14	1	16
Andorra	1	–	–	–	1
Argentina	–	1	–	–	1
Australia	–	2	–	–	2
Austria	–	1	1	–	2
Bélgica	–	–	4	1	5
Bulgaria	–	–	4	3	7
Dinamarca	–	1	–	–	1
Ecuador	1	–	–	–	1
Eslovaquia	–	–	1	–	1
Eslovenia	–	–	1	–	1
Estados Unidos	–	1	–	–	1
Estonia	–	–	1	–	1
Finlandia	–	–	1	4	5
Francia	3	–	16	3	22
Grecia	–	–	3	–	3
Hungría	–	–	1	–	1
Italia	–	1	10	2	13
Libia	–	1	–	–	1

País	Comisión Rogatoria Pasiva	Dictamen de Servicio	Orden Europea de Investigación	Seguimiento Pasivo	Total
Lituania	–	–	–	1	1
Luxemburgo	–	–	1	1	2
Malta	–	–	1	1	2
Marruecos	1	–	–	–	1
México	–	1	–	–	1
Países Bajos	–	2	27	1	30
Panamá	–	1	–	–	1
Polonia	–	1	7	–	8
Portugal	1	–	8	1	10
Reino Unido	–	–	3	2	5
Rumanía	–	–	5	–	5
Suecia	–	–	4	3	7
Suiza	1	1	–	1	3
Total	9	14	113	26	162



ORDEN EUROPEA DE INVESTIGACIÓN

Alemania	14
Austria	1
Bélgica	4
Bulgaria	4
Eslovaquia	1
Eslovenia	1
Estonia	1
Finlandia	1
Francia	16
Grecia	3
Hungría	1
Italia	10
Luxemburgo	1
Malta	1
Países Bajos	27
Polonia	7
Portugal	8
Reino Unido	3
Rumanía	5
Suecia	4
Total General	113

Año anterior (2019): 95.

ORDEN EUROPEA DE INVESTIGACIÓN

Inhibiciones	Audiencia Nacional
26	87

AUDIENCIA NACIONAL

Fiscalía	28
Juzgado	59
Total general	87
OEIs incoadas como Seguimiento Pasivos	7
Total, OEIs con entrada en Fiscalía	120

Orden Europea de Investigación Activas: 0.
Año anterior (2019): 3.

COMISIÓN ROGATORIA PASIVA

Alemania	1
Andorra	1
Ecuador	1
Francia	3
Marruecos	1
Portugal	1
Suiza.....	1
Total	9

Año anterior (2019): 7.

DICTAMEN DE SERVICIO

Argentina	1
Australia.....	2
Austria	1
Dinamarca	1
Estados Unidos.....	1
Italia	1
Libia	1
México	1
Países bajos	2
Panamá.....	1
Polonia.....	1
Suiza.....	1
Total	14

Año anterior (2019): 20.

COMISIÓN ROGATORIA ACTIVA

Ucrania.....	1
--------------	---

Año anterior (2019): 0.

SEGUIMIENTO PASIVO

Albania	1
Alemania	1
Bélgica	1
Bulgaria	3
Finlandia	4
Francia	3
Italia	2
Lituania	1
Luxemburgo	1
Malta	1
Países Bajos	1
Portugal	1
Reino unido	2
Suecia	3
Suiza	1
Total	26

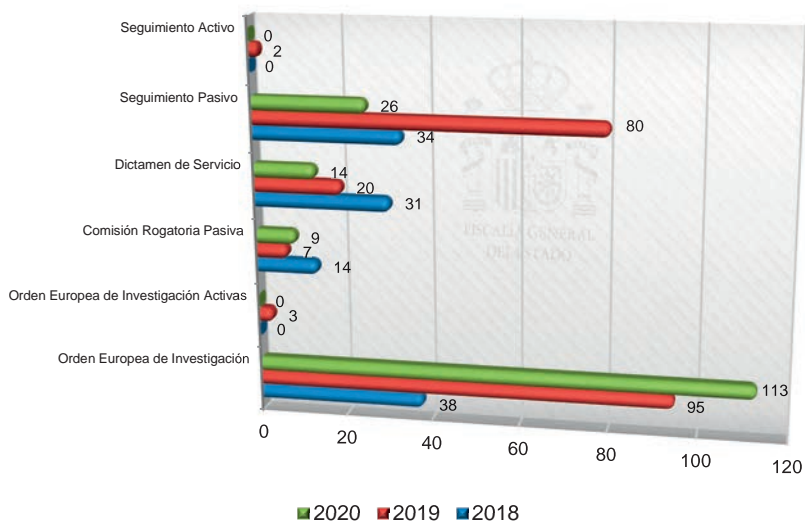
Año anterior (2019): 80.

Seguimiento Activo: 0.

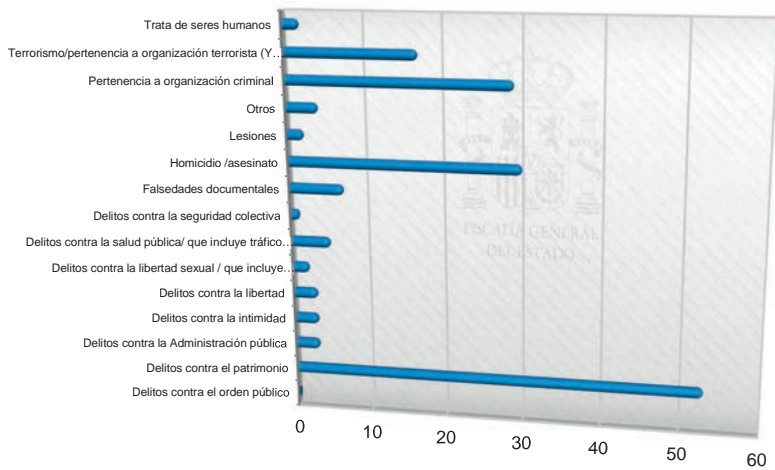
Año anterior (2019): 0.

TABLA RESUMEN

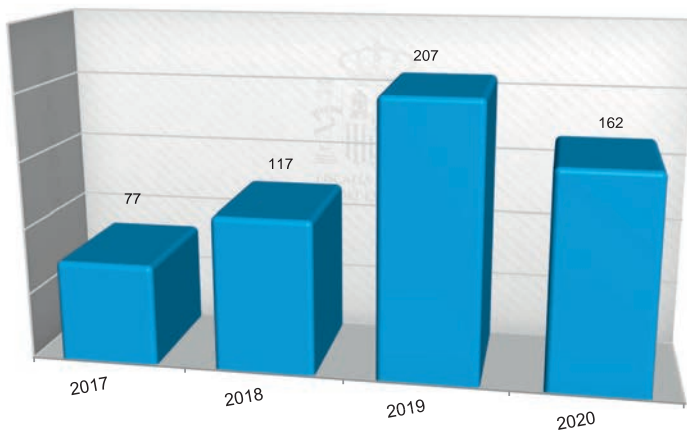
	2018	2019	2020
Orden Europea de Investigación	38	95	113
Orden Europea de Investigación Activas . .	0	3	0
Comisión Rogatoria Pasiva	14	7	9
Dictamen de Servicio	31	20	14
Seguimiento Pasivo	34	80	26
Seguimiento Activo	0	2	0
Total	117	207	162



	Comisión Rogatoria Pasiva	Dictamen de Servicio	Orden Europea de Investigación	Seguimiento Pasivo	Total
Delitos contra el orden público	—	—	—	1	1
Delitos contra el patrimonio.	3	6	39	5	53
Delitos contra la Admón. Pública	—	—	1	2	3
Delitos contra la intimidad.	1	—	2	—	3
Delitos contra la libertad	—	—	3	—	3
Delitos contra la libertad sexual / que incluye explotación sexual de niños y pornografía infantil	1	—	1	—	2
Delitos contra la salud pública/ que incluye tráfico ilícito de sustancias hormonales y otros factores de crecimiento.	—	—	2	3	5
Delitos contra la seguridad colectiva.	1	—	—	—	1
Falsedades documentales.	—	1	4	2	7
Homicidio/asesinato.	1	4	17	8	30
Lesiones	1	—	1	—	2
Otros.	—	—	3	1	4
Pertenencia a organización criminal.	1	1	24	3	29
Terrorismo/pertenencia a organización terrorista (Y y no Y)	—	2	13	2	17
Trata de seres humanos	—	—	2	—	2
Total	9	14	113	26	162



Cooperación Jurídica Internacional	2017	2018	2019	2020
Total general	77	117	207	162



B. Equipos conjuntos de investigación.

Ley 11/2003, de 21 de mayo, reguladora de los ECI incorporó a nuestro ordenamiento los mecanismos necesarios para su creación 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 mismo. Con ello se pretende alcanzar mayores cotas de eficacia en la lucha contra la delincuencia organizada; 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 ECI 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 ECI en la Audiencia Nacional cuando se refieran a materias de su exclusiva competencia y participen en tales equipos, a los 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, 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 ECI 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.

El último equipo de investigación conjunto se creó en 2018 y lo fue en relación a los atentados yihadistas de Barcelona y Cambrils. Dada la situación creada por la pandemia durante este año, no se ha llevado a la práctica ningún ECI.

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.

Fecha	Estado	Delito	Hechos
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. Rumanía.	Estafa y blanqueo.	Boiler rooms en España y Rumanía 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.
02/02/18	Francia.	Terrorismo.	Atentado en Cambrils y en Barcelona el 17/08/2017.

C. Cumplimiento de condenas dictadas en el extranjero y cesiones de jurisdicción (CEX y CJI).

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 Ley 23/2014 de 20 de noviembre, por lo que todas las resoluciones judiciales dictadas al amparo de lo establecido en el artículo 77 y ss. 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 2020 se incoaron 141 procedimientos, dictándose 36 autos de reconocimiento y ejecución en España de las sentencias dictadas por los Tribunales de la Unión Europea. En una de ellas ha sido necesario llevar a cabo la adaptación de condena y se ha concedido en 6 ocasiones la suspensión de la pena. Se han reconocido 2 condenas de libertad vigilada.

Se ha denegado el reconocimiento y ejecución en 12 procedimientos, fundamentalmente por falta de arraigo familiar, laboral y/o social del condenado en nuestro país o por ser la pena cuyo reconocimiento se solicitaba inferior a 6 meses de prisión.

En la actualidad se han acordado 59 archivos definitivos y existen 46 procedimientos pendientes de resolución.

Los países que más han solicitado el reconocimiento y ejecución de sus sentencias son: Rumanía (19), Italia (10), Francia (8) Polonia (9).

Solo han presentado una solicitud: Austria, Alemania y Luxemburgo.

Sala de lo Penal (CJI).

Cesión de Jurisdicción Internacional: 2.

Entradas: 7.

Informes emitidos: 2.

Sala de lo Penal/Servicio Común de Ejecutorias (CEX, AJI, EJI).

Expedientes de Jurisdicción Internacional (EJI): 4.

Sección Segunda: 1.

Sección Tercera: 2.

Sección Cuarta: 1.

Entradas: 91 (CEX, EJI).

Informes emitidos: 21 (CEX, EJI).

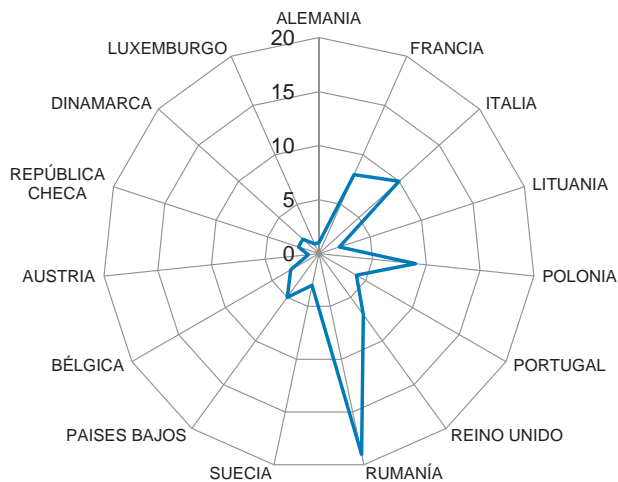
Indultos: 1.

C) Comisiones rogatorias.

Juzgado Central de lo Penal.

ERE/ Comisiones Rogatorias: 77.

Alemania	1
Francia	8
Italia	10
Lituania	2
Polonia	9
Portugal	4
Reino Unido	7
Rumanía	19
Suecia	3
Países Bajos	5
Bélgica	3
Austria	1
República Checa	2
Dinamarca	2
Luxemburgo	1
Total general	77



Archivo Definitivo	59
Pendientes de Resolver	46
Auto de Reconocimiento	36
Auto de No Reconocimiento	12

ARCHIVO DEFINITIVO

Alemania	4
Bélgica	2
Bulgaria	1
Francia	5
Grecia	1
Italia	4
Lituania	5
Países Bajos	3
Polonia	8
Portugal	8
Reino Unido	5
República Checa	2
Rumanía	9
Suecia	2
Total	59

PENDIENTES DE RESOLVER

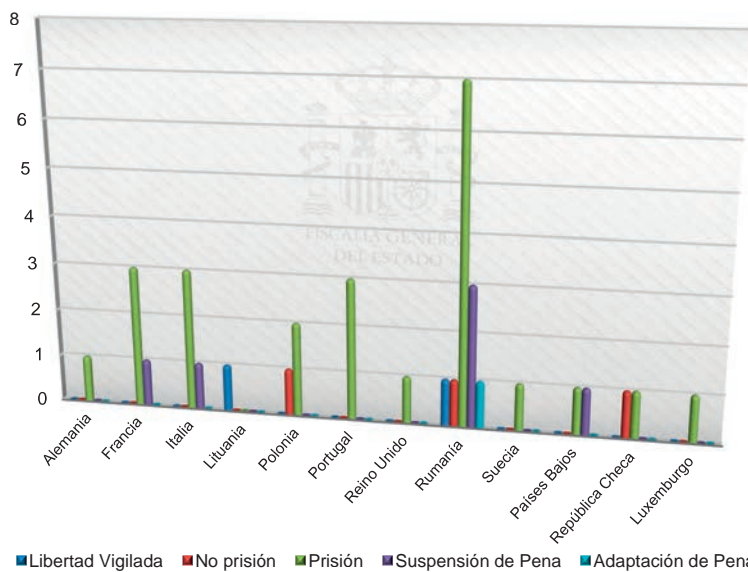
Alemania	6
Bélgica	1
Dinamarca	1
Estonia	1
Francia	8
Italia	10
Países Bajos	3
Polonia	3
Portugal	2
Rumanía	8
Suecia	3
Total	46

AUTO DE RECONOCIMIENTO

Alemania	1
Francia	4
Italia	4
Lituania	1
Polonia	3
Portugal	3
Reino Unido	1
Rumanía	13
Suecia	1
Países Bajos	2
República Checa	2
Luxemburgo	1
Total	36

País	Libertad Vigilada	No prisión	Prisión	Suspensión de Pena	Adaptación de Pena	Total
Alemania	-	-	1	-	-	1
Francia	-	-	3	1	-	4
Italia	-	-	3	1	-	4
Lituania	1	-	-	-	-	1
Polonia	-	1	2	-	-	3
Portugal	-	-	3	-	-	3
Reino Unido	-	-	1	-	-	1

País	Libertad Vigilada	No prisión	Prisión	Suspensión de Pena	Adaptación de Pena	Total
Rumanía	1	1	7	3	1	13
Suecia	–	–	1	–	–	1
Países Bajos	–	–	1	1	–	2
República Checa	–	1	1	–	–	2
Luxemburgo	–	–	1	–	–	1
Total	2	3	24	6	1	36



AUTO DE NO RECONOCIMIENTO

Francia	1
Italia	1
Polonia	2
Portugal	1
Reino Unido	3
Rumanía	1
Países Bajos	1
Bélgica	1
Dinamarca	1
Total	12

INDULTOS INCOADOS 2020

Portugal	1
--------------------	---

La Fiscalía en su totalidad ha emitido 274 informes, con 395 notificaciones y 669 entradas registradas.

4.14 Vigilancia Penitenciaria

Cambios en la Sección.

En octubre de 2020 se produjo un cambio en la coordinación por petición del fiscal que la venía ejerciendo, siendo sustituido por otro compañero de la misma sección. Junto a ello, se produjo un cambio en el reparto de trabajo, asumiendo el fiscal coordinador el despacho de todas las causas relacionadas con el terrorismo de ETA y los otros dos fiscales el diligenciado del resto de causas.

Si bien ajena a la actividad de la fiscalía y a sus propias competencias, merece la pena poner de relieve, en relación con los internos relacionados con ETA, la relevancia que ha tenido durante este año el traslado y progresión a segundo grado de un buen número de ellos. Estas recientes progresiones acordadas por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias han puesto sobre la mesa la cuestión de la legitimación del Ministerio Fiscal para recurrir la decisión de progresión a segundo grado acordada por la institución penitenciaria.

Tras un estudio de la legislación concurrente en esta materia, cabe concluir que el EOMF no confiere una legitimación general al Ministerio Fiscal para recurrir todas y cada una de las resoluciones administrativas que se produzcan en el ámbito penitenciario. De hecho, la facultad de hacerse notificar se predica en el artículo 4.1 del EOMF de cualquier «resolución judicial», excluyendo las administrativas. En cuanto dicha locución precede a la facultad de solicitar información sobre el estado de los procedimientos, debe entenderse que esta potestad se refiere a «procedimientos judiciales.»

Faltando, pues, un precepto estatutario que otorgue al Ministerio Público legitimación procesal general en la materia, debemos tornar la mirada a la legislación específica –penitenciaria–, para solventar esta carencia. Y el camino, en esta tesitura, es la reforma del Reglamento Penitenciario (artículo 107 y concordantes) a fin de otorgar expresamente al fiscal la posibilidad de recurrir todos los grados penitenciarios, como un refuerzo del control de la legalidad de la actuación administrativa en materia penitenciaria.

Otro tema relevante y que ha estado de actualidad en los últimos tiempos es el de los traslados de internos a cárceles distintas a aquellas en las que cumplen condena. Con relación a los mismos, hay que poner de manifiesto que la materia es igualmente ajena al campo de la jurisdicción de vigilancia penitenciaria. Así, el art. 31 RP establece la competencia exclusiva del Centro Directivo para decidir sobre la clasificación y destino de los internos, y así se ha reconocido en diversas sentencias de nuestros más altos tribunales (STS de 5-12-1986, STC 138/86 de 7 de noviembre y Sentencias del Tribunal de Conflictos de Jurisdicción números 16 y 17 de 1986 y la 4 de 2004 de 13 de octubre).

Actividades relevantes.

Como actividades más relevantes realizadas durante este año (y que siguen la estela de anteriores memorias) puede señalarse la aplicación del régimen flexible del artículo 100.2 del RP, bien por propia iniciativa del centro o tras recurso de internos de la organización terrorista ETA clasificados en primer grado, así como la aplicación de programas específicos de tratamiento.

Hay que señalar que durante 2020, de igual forma a como ocurrió en 2019, los internos de esta organización clasificados en primer grado formulan quejas por inaplicación por parte de Instituciones penitenciarias de actividades programadas que regulen el tratamiento penitenciario, lo que ha llevado al Juzgado Central de Vigilancia Penitenciaria a estimar la solicitud del interno en cuanto a la aplicación del artículo 90.2 del RP, que regula las actividades programadas, con el consiguiente mandato a los centros penitenciarios para que adopten las medidas adecuadas para hacer efectivo ese pronunciamiento.

Asimismo, el Juzgado está aplicando a los internos de ETA el régimen flexible del artículo 100.2 del RP, haciendo real lo que se produce en la práctica; y ello es así por cuanto la Administración está ubicando a internos de primer grado en módulos de segundo grado, teniendo en cuenta la evolución tratamental del interno de que se trate y siguiendo una estudiada política criminal que busca romper los lazos con la organización y su disciplina interna.

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.

Una mención especial merece, en esta memoria, el tratamiento que los tribunales están haciendo con las redenciones que los penados han obtenido en cárceles extranjeras (antes de su traslado a nuestro país). Por el momento, la Sección 1.^a desestima la pretensión de aprobar redenciones 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. Es decir, la realización efectiva y real de la actividad se convierte en el presupuesto fundamental de aprobación de este tipo de beneficios (de manera similar a lo que se requiere en nuestro ordenamiento interno para este tipo de redenciones).

Mencionado lo anterior, se puede indicar que los datos estadísticos generales de la actividad de la Fiscalía de Vigilancia Penitenciaria son los siguientes:

EXPEDIENTES

	No Terrorismo	Terrorismo	Total
Permisos	452	245	697
Petición y Queja	218	471	689
Libertad Condicional	46	28	74
Clasificación	141	257	398
Redención	0	23	23
Redención Ext.	4	29	33
R. Alzada	26	74	100
Rf. Condena	12	7	19
Procedimiento genérico	1	10	11
Libertad Vigilada	2	12	14
Queja	3	30	33
Cumplimiento Sanción.	6	3	9
Expedientes gubernativos.	0	1	1
Total Expedientes.	911	1.190	2.101

RECURSOS DE APELACIÓN

	No terrorismo	Terrorismo	Total
Permisos	9	13	22
Clasificación.	3	5	8
Petición y queja	3	2	5
Redención extraordinaria.	1	1	2
Redención ordinaria.	—	2	2
Total	16	23	39

4.15 Diligencias de Investigación y Preprocesales

4.15.1 DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN

Durante el pasado 2020 se han incoado 103 diligencias de investigación (23 menos que el año anterior), es decir, un descenso porcentual del -18,25% respecto al 2019, de las que se deben destacar algunos datos estadísticos de interés:

Delito	Subgrupo	Total
Terrorismo 14.	Terrorismo Art. 571.	1
	Yihadista.	2
	Barcelona.	1
	ETA.	5
	Sellos ETA.	5
Organización criminal/crimen organizado.	Falsificación y fraude.	1
	Blanqueo.	1
	Estafa art. 248.	1
	Contra la hacienda pública.	2
Contra la corona-instituciones.	Art. 504 (contra las instituciones).	3
	Injurias contra La Corona.	44
	Ultraje a los símbolos.	1
Otros.	Cataluña.	3
	Trata de seres humanos.	1
	Abuso sexual a una menor.	1
	Acoso laboral.	1
	Violencia de género y prevaricación.	1
	Amenazas de muerte en redes sociales.	1
	Inscripciones consulares.	2
Denuncias varias.	14	

Delito	Subgrupo	Total
Delitos cometidos en el extranjero.	Delitos cometidos en el extranjero.	1
	Atentado contra intereses españoles en el extranjero.	1
OLAF.	Informes OLAF.	5

Total año actual	103
Total año anterior	126
Diferencia.	-23
Porcentaje.	-18,25%

Delitos Agrupados	Total
Terrorismo	19
Socioeconómicos-Crimen Organizado	5
Contra la Corona-Instituciones	51
Delito cometido en el extranjero	2
Olaf	5
Otros.	21
Total	103

Estado	Total
Archivadas	71
Judicializadas por la Fiscalía de la AN	4
Remisión a Fiscalías Provinciales	5
Remisión al juzgado.	1
No archivadas: Fase de investigación.	22
Total	103

4.15.2 DILIGENCIAS PREPROCESALES

Mediante este cauce se han tramitado en 2020 las siguientes diligencias que se estructuran a partir del organismo remitente:

SEPBLAC

Solicitudes	Contenido	Archivadas	En trámite
21	Suspensión informe transacciones.	21	

DENUNCIAS CUERPOS POLICIALES

Solicitudes	Contenido	Archivadas	En trámite
1	Denuncia Mossos d' Esquadra.	1	

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Solicitudes	Contenido	Archivadas	En trámite
2	Denuncias varias	1	1

FISCALÍAS PROVINCIALES

Solicitudes	Contenido	Archivadas	En trámite
1	Denuncias.	1	

CENTROS PENITENCIARIOS

Solicitudes	Contenido	Archivadas	En trámite
2	Cartas internos.	2	

ESCRITOS VARIOS DE DENUNCIA

Solicitudes	Contenido	Archivadas	En trámite
18	Denuncias varias.	16	2

ESTADO GLOBAL

Diligencias preprocesales	Archivadas	En trámite
45	42	1

4.16 **Jurisdicciones Contencioso-Administrativa y Social**

4.16.1 INCIDENCIAS PERSONALES Y ASPECTOS ORGANIZATIVOS

A la Fiscalía corresponde intervenir en los procedimientos que prevén su participación en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la Ley, así como de velar por la independencia de los tribunales y procurar ante estos la satisfacción del interés social (artículo 124 de la Constitución).

Estos órganos son los Juzgados Centrales de lo Contencioso Administrativo (Doce), la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional (Ocho secciones) y la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional.

Para cumplir esta función, la Fiscalía ha constituido una sección con la finalidad de que los fiscales que la integran despachen los asuntos propios de la misma con el grado de especialización que su complejidad exige. Sus integrantes compatibilizan su despacho con el de la jurisdicción penal y otros servicios.

Medidas adoptadas durante la vigencia del estado de alarma.

El Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID 19, suspendió los plazos y términos procesales, exceptuando determinados procedimientos en cada orden jurisdiccional. De conformidad con el Real Decreto citado y con Real Decreto Ley 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID 19 en el ámbito de la Administración de Justicia, para el despacho de asuntos no suspendidos en los órdenes contencioso y social, y siguiendo las recomendaciones de Consejo General del Poder Judicial y la Fiscalía General del Estado de uso de sistemas telemáticos, se implementó un sistema de comunicación electrónica, centralizada, única y bidireccional entre la Sección de lo Contencioso Administrativo y Social de la Fiscalía de la Audiencia Nacional y los Juzgados Centrales de lo Contencioso Administrativo, secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, Sala de lo Social de la Audiencia Nacional y Comisión Central de Asistencia Jurídica Gratuita.

El sistema de comunicación implementado permitió despachar de forma integrada los asuntos entrantes. En el orden contencioso administrativo, durante la vigencia del estado de alarma se emitieron 333 dictámenes y en el orden social 6 dictámenes. Durante este mismo periodo se celebraron 6 vistas en la Sala de lo Social y 1 ante un Juzgado Central de lo Contencioso.

A partir del 1 de octubre, la Sala de lo Social, los juzgados centrales y salas de lo Contencioso Administrativo envían todos los asuntos a través de la aplicación Lexnet y desde Fiscalía se remiten los dictámenes a través de la misma aplicación. A tal efecto se crearon dentro de la propia aplicación las carpetas necesarias para permitir la recepción, clasificación y distribución del trabajo entre los fiscales de la sección y se habilitó el acceso de los mismos a los expedientes electrónicos.

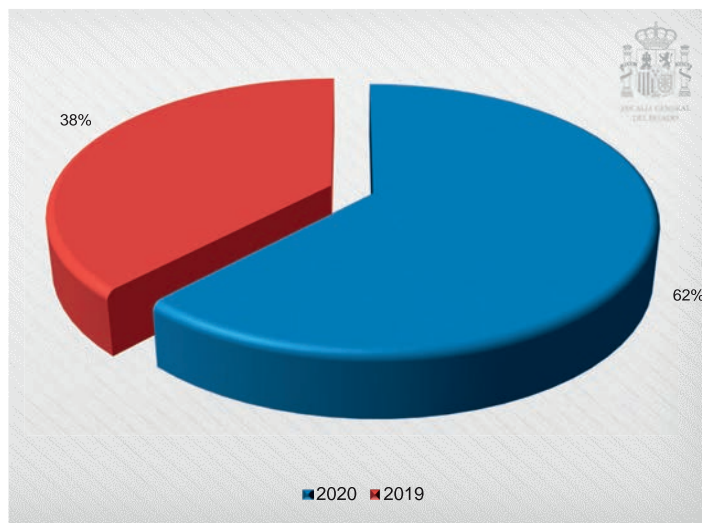
En la actualidad, la totalidad de asuntos de los juzgados y las salas se reciben y se informan a través de la aplicación Lexnet.

Los expedientes de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita para informe de insostenibilidad de pretensiones se reciben y se informan a través de la cuenta de correo electrónico oficial de la sección creada por el CAU a tal efecto.

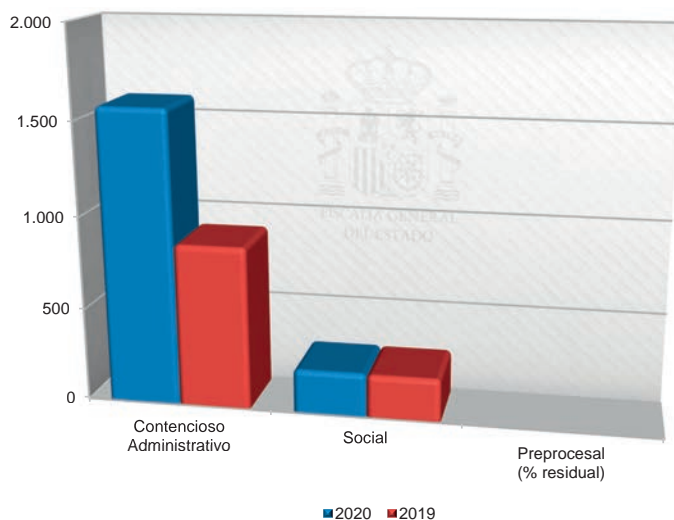
4.16.2 ACTIVIDAD DE LA SECCIÓN

Fiscalía Audiencia Nacional	2020	2019
Datos Generales	1.825	1.115
Contencioso Administrativo.	1.581	878
Social	240	236
Preprocesales	4	1

COMPARATIVA 2019-2020



COMPARATIVA 2019-2020 POR JURISDICCIONES

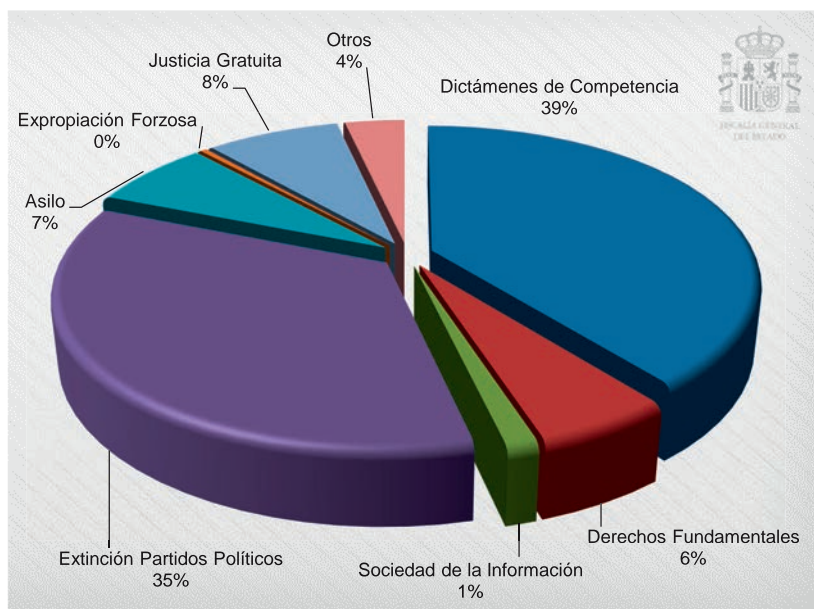


4.16.2.1 Área de Contencioso Administrativo

Se despachan por la Sección todas las cuestiones de jurisdicción y competencia, alegaciones y asistencia a vista en los procedimientos de protección de derechos fundamentales ante los juzgados y la Sala de lo Contencioso Administrativo de Audiencia Nacional, así como informes en expedientes de Insostenibilidad de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita.

Contencioso-Administrativo			2020	2019
Datos Generales.			1.581	878
Dictámenes de Competencia.	Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo.		318	295
	Secciones Contencioso-Administrativo Audiencia Nacional.		303	268
Derechos Fundamentales.	Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo.	Alegaciones.	8	2
		Vistas.	–	2
		Otros.	20	22
	Secciones Contencioso-Administrativo Audiencia Nacional.	Alegaciones.	13	29
		Vistas.	–	–
		Otros.	49	31

Contencioso-Administrativo		2020	2019
Sociedad de la Información.	Vistas.	9	7
	Dictámenes.	12	1
Extinción Partidos Políticos.	Vistas.	142	34
	Dictámenes.	407	-
Asilo.	Menores.	104	14
	Trata seres humanos.	9	-
Expropiación Forzosa.	Dictámenes.	6	
Justicia Gratuita.	Dictámenes.	125	141
Otros.	Dictámenes.	56	32



Como ya se manifestó en la anterior memoria, en los juzgados centrales de lo contencioso administrativo ha aumentado el número de procedimientos especiales para la declaración judicial de extinción de partidos políticos, previsto en el artículo 127 quinquies de la LJCA. La demanda la presenta la Abogacía del Estado a instancia del Registro de Partidos Políticos del Ministerio del Interior, interesando la

declaración judicial de extinción de aquellos que incurren en alguna de las causas previstas en el art. 12 bis 1 de la Ley Orgánica 6/2002 de Partidos Políticos (falta de adaptación de los estatutos a la ley, no haber convocado el órgano competente para la renovación de los órganos de gobierno y representación transcurrido los plazos legales y no haber presentado sus cuentas anuales durante tres ejercicios consecutivos o cuatro alternos).

El cauce es el previsto para el procedimiento abreviado, que incluye la celebración de vista. Dado el elevado número de juicios señalados, teniendo en cuenta la excepcional situación generada por la pandemia y a fin de evitar las dilaciones derivadas por las obligadas suspensiones, se acordó por los fiscales de la sección informar por escrito, aprovechando la previsión legal del art. 78.3 LJCA, 541.2 LOPJ, 3 in fine EOMF e Instrucción FGE 1/2005, de 27 de enero, sobre la forma de los actos del Ministerio Fiscal (II); y ello ha tenido favorable acogida tanto por la Abogacía del Estado, como por los distintos JCCA. La mayoría de estos procedimientos se están resolviendo sin necesidad de vista, que solo se celebra por decisión judicial en los supuestos previstos legalmente.

La Fiscalía se ha personado en procedimientos de expropiación forzosa en los que han sido emplazadas fiscalías provinciales, en defensa de los derechos de los afectados por la expropiación que no estén en condiciones, jurídicas o materiales, de ejercerlos por sí mismo (incomparecencia de titular, personas con capacidad de obrar limitada sin mecanismos de complemento de dicha capacidad, y supuestos de propiedad litigiosa), siguiendo en este sentido los criterios marcados en la Circular 6/2019, de 18 de marzo, de la FGE.

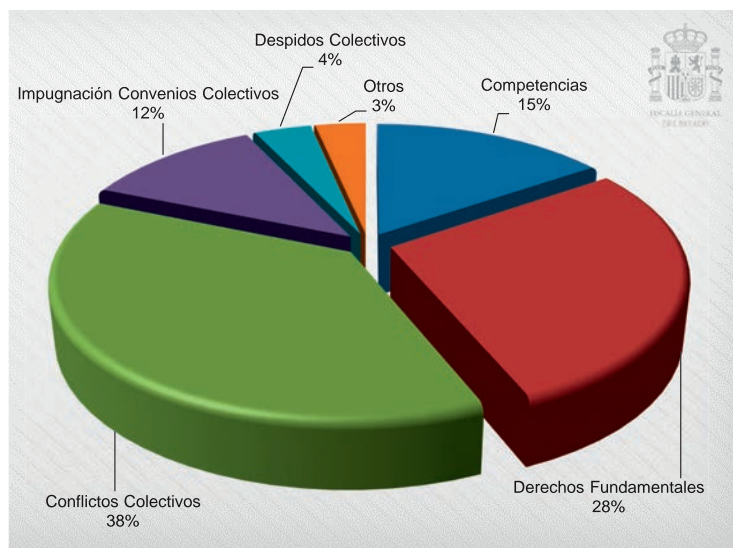
Como se destacó en la Memoria de 2019, en todos los procedimientos en los que se pone en conocimiento del Ministerio Fiscal la existencia de un interesado menor de edad, al amparo de lo establecido en el artículo 124 de la CE, 541 LOPJ y 1 y 2 EOMF, se solicita que la Sala tenga al Ministerio Fiscal por personado y parte a fin de valorar en cada caso la posición más adecuada en defensa de los derechos del menor. Durante 2020 se aprecia el aumento de procedimientos con interesados menores de edad, sobre derecho de asilo fundamentalmente, en los que el fiscal ha emitido dictamen.

4.16.2.2 *Área de Social*

Se despachan por la sección todas las cuestiones de jurisdicción y competencia, asistencia a juicios en procedimiento especial de dere-

chos fundamentales, impugnación de convenios colectivos y otros distintos en los que se invoque la vulneración de derechos fundamentales y recursos ante la Sala de lo Social.

Jurisdicción Social		2020	2019
Datos Generales.		240	236
Competencias.		37	10
Derechos Fundamentales.	Vistas.	42	51
	Dictámenes.	26	27
Conflictos Colectivos.	Vistas.	75	61
	Dictámenes.	15	13
Impugnación Convenios Colectivos.	Vistas.	21	38
	Dictámenes.	7	17
Despidos Colectivos.	Vistas.	8	2
	Dictámenes.	1	1
Otros.	Vistas.	2	11
	Dictámenes.	6	5



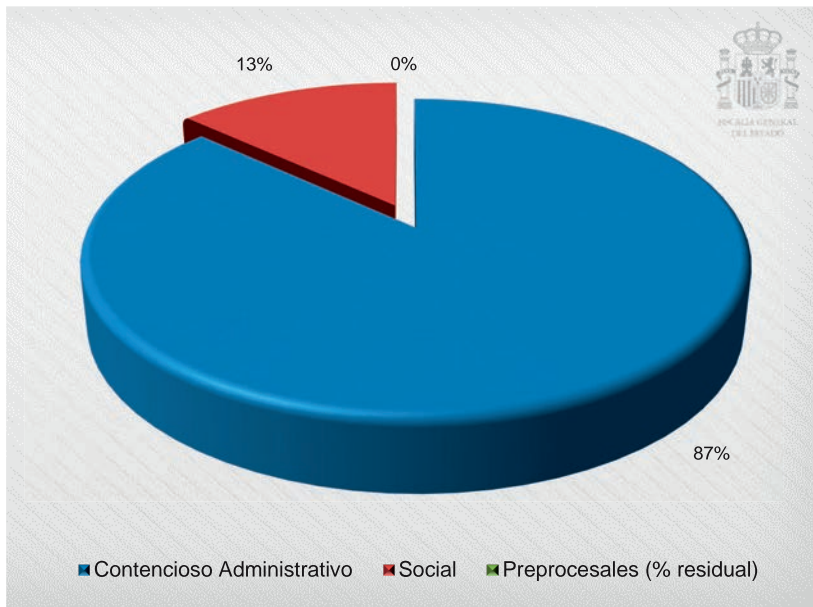
Durante 2020 debe mencionarse el aumento de traslados por parte de la Sala a Fiscalía en procedimientos de conflictos colectivos al plantearse en los mismos la vulneración de derechos fundamentales o por existir un relevante interés público en la pretensión planteada, destacando las demandas contra expedientes de regulación temporal de empleo en el ámbito de las normas aprobadas para hacer frente a la crisis del Covid-19.

1. Diligencias preprocesales.

Las diligencias preprocesales en la fiscalía, relacionadas con los órdenes contencioso y social, vienen motivadas por las comunicaciones efectuadas por los órganos judiciales cuando aprecian, durante la tramitación de los procedimientos, conductas que pudieran ser constitutivas de delito, o las quejas de interesados en los procedimientos tramitados ante estos órdenes.

Diligencias preprocesales	2020	2019
Contencioso Administrativo	2	1
Social	2	–

COMPARATIVA POR JURISDICCIONES



4.17 Consideraciones de reformas legislativas para la memoria

Se reiteran este año, por su importancia, las propuestas de reforma legislativa que constan expuestas con detalle en la Memoria de la Fiscalía General del Estado de 2020, correspondiente al ejercicio anual de 2019, relativas a la necesaria revisión y redefinición de las competencias de la Audiencia Nacional, la redacción de una nueva y más completa ley de testigos protegidos y la reforma de las competencias de la Fiscalía de la Audiencia Nacional en materia de menores.

Como nuevas propuestas, se efectúan este año las siguientes:

4.17.1 MENORES

Se considera necesario realizar una reforma de la jurisdicción de menores que atribuya en exclusiva a la Audiencia Nacional la competencia de todos los delitos que se cometan por los sujetos a la misma, para evitar distorsiones, unificar esfuerzos y dar un sentido unitario a la razón de ser competencial de este órgano especializado de la Administración de justicia, evitando situaciones de vacío legal que dan lugar a problemas competenciales.

De igual manera debería reformarse la Ley de Extradición Pasiva para atribuir al Juzgado Central de Menores la competencia sobre las solicitudes de extradición pasiva referidas a menores que, de momento, siguen residenciadas en los juzgados centrales, siguiendo el modelo establecido en las OEDEs. Dichas modificaciones legislativas servirían no solo para racionalizar esta jurisdicción, sino también para aprovechar más adecuadamente a unos profesionales altamente cualificados y especializados (jueces y fiscales) que en la actualidad se encuentran infrautilizados.

4.17.2 VIGILANCIA PENITENCIARIA

Como se ha indicado en el apartado de esta jurisdicción, sería necesario hacer una modificación en la legislación penitencia en lo relativo a los recursos de las resoluciones administrativas que se produzcan en el ámbito penitenciario, posibilidad que, en la actualidad, no está prevista ni en la normativa penitenciaria ni en la orgánica propia del Ministerio Fiscal.

Resulta cierto que el Fiscal tiene legitimación plena para recurrir las resoluciones provenientes de los juzgados y tribunales, pues así se desprende del tenor literal de la Disposición Adicional 5.^a de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Sin embargo, no ocurre lo mismo respecto de los actos administrativos emanados de la Administración

penitenciaria, en que únicamente se hace referencia en el artículo 107 del Reglamento Penitenciario a los terceros grados: «Todas las resoluciones de clasificación o progresión a tercer grado adoptadas por el Centro Directivo o por acuerdo unánime de la Junta de Tratamiento según lo previsto en el artículo 103.7, se notificarán, junto con el informe de la Junta de Tratamiento, al Ministerio Fiscal dentro de los tres días hábiles siguientes a la fecha de su adopción.»

La expresa mención de las resoluciones que conceden la clasificación a tercer grado y la ausencia de cualquier alusión a otros actos de clasificación (a segundo grado) implica que el legislador (reglamentario) ha querido conceder legitimación expresa al Ministerio Fiscal para recurrir solo este tipo de actos, pero no para formular recurso frente a otras resoluciones administrativas. Que esto es así lo acredita el hecho de que, en la práctica, no se notifica al Ministerio Fiscal ninguna progresión a segundo grado respecto de ninguno de los internos que cumplen pena en cualquiera de los centros penitenciarios españoles.

La conclusión que podemos extraer es que, ciertamente, existe un campo de discrecionalidad administrativa que escapa al control del Ministerio Fiscal. Esto, que resulta ciertamente chocante, no es nuevo en cuanto a la actuación de la Administración en otros ámbitos. Piénsese, por ejemplo, que en la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, la intervención del fiscal es limitada (arts. 7.2; 19.2.f); 117.2; 119; 122.2; 122 bis; 122 quater), referida a los procesos que expresamente estén previstos en la ley, quedando el resto de las materias como una contienda entre el particular y la Administración de que se trate.

En consecuencia, solo puede concluirse, que salvo modificación del art. 107 RP, el Fiscal no tiene legitimación para recurrir los segundos grados concedidos por la SGIP.

Ante esta situación, se propone la reforma de dicho artículo del Reglamento a fin de otorgar expresamente al Ministerio Público la posibilidad de recurrir todos los grados penitenciarios, como un refuerzo del control de la legalidad de la actuación administrativa en materia penitenciaria.

Todo lo anterior llevaría, como lógico corolario, el reforzamiento del papel de la Fiscalía de la Audiencia Nacional en los asuntos que le son propios, así como la redefinición de sus competencias con las otras fiscalías especiales, debiendo establecerse los oportunos mecanismos de cooperación y coordinación para el mejor aprovechamiento de los medios materiales y personales asignados al Ministerio Fiscal, en aras de una mejor y más rápida justicia y en evitación de duplicidades y conflictos competenciales entre las mismas.

5. FISCALÍA ESPECIAL ANTIDROGA

5.1 Introducción

5.1.1 ASPECTOS MÁS RELEVANTES DEL FENÓMENO DEL TRÁFICO DE DROGAS EN 2020

Según el Fiscal de Sala Jefe de la Fiscalía Especial Antidroga, tratar de hacer un análisis y evaluación certeros del fenómeno en una memoria que debe cerrarse en abril del año en curso es tarea muy difícil: no se dispone de las estadísticas policiales o de investigación que, por regla general, realizan memorias o informes que se cierran con posterioridad, incluso en otoño, por lo que no es posible reflejar sus análisis ni sus datos objetivos.

Por ello, como en memorias anteriores, este apartado se nutre especialmente –y los incluye en un resumen muy sintético– de los análisis y datos fácticos que aportan en sus memorias los/as delegados/as de las Fiscalías Antidroga, documentos que son publicados en su integridad por la propia Fiscalía Especial y cuya exhaustiva información permite conocer las tendencias del fenómeno criminal en los territorios de las diferentes comunidades autónomas, además de reflejar, este año, la incidencia que ha podido tener la pandemia de COVID-19 en la actividad criminal.

Respecto del problema de las plantaciones de cannabis –de las que en la Memoria de 2012 se indicaba que, así como las incautaciones de cannábicos en general descendieron un 7,7 % y que dicha disminución fue muy importante en aceite de hachís (96,6 %) y marihuana (46,8 %), las de plantas de cannabis habían aumentado en un 51,4%. En la de 2014, se contabilizó un total de 749 actuaciones sobre instalaciones o plantaciones de cultivo de cannabis de toda clase con un resultado de 100.313 plantas de cannabis aprehendidas que han dado un peso (en seco) de 22.687 kg. Y en los años posteriores se ha ido informando del aumento de plantaciones de cannabis, tanto *indoor* como en el exterior, de los problemas de todo tipo que genera esta actividad, o, en la Memoria de 2016, la incautación de 724.611 plantas de cannabis (frente a 379.846 del año anterior, con un aumento del 90,76 %), hasta llegar al millón de plantas en 2018, cifra que ya se ha superado.

Este notable incremento se une a otros aspectos, de toda índole: los intentos de «pasar» plantaciones ilegales como plantas de cáñamo para uso industrial; las defraudaciones de fluido eléctrico y el correspondiente desabastecimiento como consecuencia del importante consumo de las plantaciones *indoor*; implantación en España de organizaciones

extranjeras violentas, dedicadas a la producción y exportación al resto de Europa; fenómenos de auténtica trata de seres humanos, en una forma contemporánea de esclavitud y la proliferación de organizaciones y grupos que, en lugar de cultivar ellos mismos, tratan de sustraer las cosechas (los conocidos como «vuelcos», citados en las memorias de Almería y Asturias), con uso de armas de fuego y una gran violencia. De este modo, si en un primer momento parecía haber una cierta vinculación de las plantaciones de cannabis de pequeña extensión con los llamados «clubes cannábicos», el fenómeno actual implica la existencia de auténticas organizaciones constituidas sobre todo por personas de nacionalidades diversas y cuya finalidad es sobre todo la exportación a otros países de Europa. Puesto que el mercado interno es insuficiente para cubrir la producción, en ocasiones estas organizaciones están implantadas en varias provincias del territorio nacional. La proliferación de estas plantaciones en prácticamente todo el territorio nacional tiene su reflejo en las memorias de los delegados, de lugares tan diferentes como Alicante, Almería, Asturias, Barcelona, Cádiz, Cantabria, Girona, Huelva, Valencia o Bizkaia. Los delegados andaluces mencionan asimismo la proliferación de plantaciones cuyos responsables declaran que están cultivando cáñamo para usos industriales, aunque no justifican ni documentan dicha declaración, pese a que dicho cultivo no está subvencionado ni parece que genere beneficios importantes. Otros, como Lleida, alegan la facilidad de «camuflaje» de dichas plantas en el interior de cultivos de maíz; finalmente, el delegado de Barcelona sigue poniendo el énfasis en el aumento exponencial observado en las proporciones de principio activo que llevan a postular la conveniencia de fiscalizar toda la planta y reconsiderar si no se trata ya de sustancias que pudieran causar grave daño a la salud.

La Unidad Técnica de Policía Judicial de la Guardia Civil había tratado ya el problema de las plantaciones de cannabis hace casi diez años y posteriormente realizó dos informes, llamados «dardos», el n.º 3/2017, en que incidía en la relación entre estos delitos y la trata de seres humanos, y el 6/2020, en que realizaba un análisis exhaustivo, sobre la implantación territorial de estas plantaciones, las nacionalidades principales de los integrantes de las organizaciones, el notable aumento de principio activo de los nuevos sistemas de cultivo y las consecuencias de todo tipo derivadas de esta actividad delictiva.

Son varios los fenómenos detectados. El incremento y extensión a todo el territorio nacional de las asociaciones o clubes cannábicos, cuyo origen puede situarse en Cataluña –especialmente Barcelona–, y País Vasco, pero que se han extendido a otros territorios, como Alicante, Cantabria, Lleida o Madrid.

La problemática del tráfico de drogas de todo tipo a través de los puertos (Algeciras, Barcelona, Cantabria, Valencia, Bizkaia) y aeropuertos (Barcelona, Madrid, Málaga y Bizkaia).

Los denominados «narcopisos», generalmente en el centro de las ciudades (Madrid, Barcelona, Cádiz, Huelva), e incluso de pueblos y barrios enteros con un tráfico muy intenso de drogas (en ciudades como Barcelona o Madrid).

El mantenimiento de organizaciones «tradicionales», que recuperan sectores de actividad delictiva, como sucede con las llamadas «mafias gallegas», dedicadas al desembarco de cocaína en dicha Comunidad Autónoma (A Coruña y Pontevedra).

Todos ellos demuestran que la actividad delictiva del tráfico de drogas cometida por organizaciones o grupos criminales se extiende por toda España, sin olvidar la existencia de fenómenos particulares de determinadas zonas.

Así, Galicia, además de ser una zona que mantiene una importante actividad de tráfico de cocaína, parece ser un centro «logístico» de distribución de heroína procedente de Holanda por carretera, que extiende sus efectos a la propia comunidad autónoma e incluso a Portugal y Andalucía; en este punto parece que las organizaciones gallegas dedicadas a esta última actividad –desconectadas de las dedicadas al tráfico de hachís o cocaína–, prescinden de Madrid como posible lugar de paso y reciben la droga a través de vías de alta capacidad.

En cuanto a la actividad de la Bahía de Algeciras, es muy significativa, de una parte, la memoria de la delegada en Algeciras y las memorias de la delegada autonómica y de la provincia de Cádiz, además de las de Huelva, Sevilla, Málaga y Almería:

En la primera de ellas se hace referencia a la actividad del puerto de Algeciras, en el que se detectan varios fenómenos: la importación de cocaína a través de contenedores en los que, junto a incautaciones de «envíos de prueba», se han producido varias de más de una tonelada, lo que significa que las organizaciones se arriesgan a cargar grandes cantidades en cada contenedor; la entrada de hachís procedente de Marruecos, vía vehículos particulares o de transporte, que, en la primera modalidad, se ha visto sensiblemente reducida por el cierre de la frontera y en la segunda, por la reducción de transportes y la correspondiente mayor capacidad de control de mercancías; y las organizaciones y grupos implantados en dicha bahía dedicados especialmente al tráfico de hachís, actividad a cuya represión se están destinando los mayores esfuerzos policiales.

Esta presión policial parece haber conseguido controlar o al menos reducir de forma significativa los problemas de seguridad ciudadana que había generado esta actividad delictiva, pero se está traduciendo en otros fenómenos que aquí resumimos: la constitución de grupos u organizaciones de personas residentes en distintas zonas de Andalucía con una clara distribución de funciones; la búsqueda de nuevas (y no tan nuevas) zonas para realizar los alijos y depósito de las drogas, como la provincia de Huelva –e incluso Portugal, donde las embarcaciones de alta velocidad, que constituyen género prohibido en España, no lo están en aquel país–, la de Cádiz, el río Guadalquivir hasta Sevilla y la Costa del Sol, llegando incluso hasta la provincia de Almería.

Por otra parte, la actividad de los fiscales en dicha área se ha traducido en un sustancial aumento de los procesos por blanqueo –teniendo en cuenta que estos solo se registran como tales cuando la importancia de los bienes y ganancias obtenidos exigen un proceso independiente del incoado por tráfico de drogas–, con los consiguientes problemas de gestión de los bienes incautados, notable incremento de las personas presas provisionalmente por estos delitos, etc.

En cuanto a las consecuencias de la pandemia, debe distinguirse entre la propia actividad del tráfico y sus posibles repercusiones en los procesos. La actividad delictiva afectada ha sido aquella que se ha visto restringida por el largo período de confinamiento de la primavera pasada y el cierre de establecimientos y fronteras; por ejemplo, se han reducido las peticiones de cooperación de otros países europeos referidos al transporte por carretera de sustancias estupefacientes –que volvieron a reanudarse en el otoño–. El cierre de *grow-shops* llevó a ciertas personas a tratar de utilizar los estancos de tabaco, lo que ha provocado que desde esta Fiscalía se hicieran gestiones con la Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera, y, en definitiva, con el Comisionado para el mercado del tabaco, a fin de que dichos establecimientos de abstuvieran de comercializar determinados productos cuyo contenido no se correspondía con el etiquetado. En este último punto es de resaltar la actividad de investigación inicial y análisis de información realizado por las policías locales de Bilbao y Madrid.

Aunque no se dispone de cifras, la reducción de vuelos internacionales ha tenido que suponer lógicamente una disminución del transporte de drogas (cocaína) por los propios pasajeros en su cuerpo o equipaje, pero, por el contrario, no parece que se haya reducido el transporte por carretera, mediante contenedores marítimos e incluso con embarcaciones *ad hoc*.

Desde la perspectiva de los procesos, los delegados reflejan, en general, las dificultades iniciales de trabajo telemático, y, ulterior-

mente, para la celebración de juicios, en especial los procesos con múltiples investigados.

Respecto del órgano central, la inicial situación de pandemia y el confinamiento acordado en la primavera de 2020 implicó la toma de una serie de decisiones del Fiscal Jefe en desarrollo de las adoptadas desde la Fiscalía General del Estado, para que se pudieran prestar adecuadamente los correspondientes servicios, reduciendo al máximo el riesgo de contagio y ello pese a las carencias en materia informática que en ese momento se padecían y que se han ido superando, o al menos paliando, a partir del verano, para lo que se ha incluido en la correspondiente comisión de la Audiencia Nacional a un fiscal de esta Fiscalía.

Las prevenciones iniciales que se adoptaron, de acuerdo con los órganos judiciales, fueron:

1.^a Restricción máxima del número de funcionarios de Secretaría que tuvieran que asistir personalmente a la Fiscalía y que se encargaban de la tramitación de los asuntos que ingresaran.

2.^a Autorización a los fiscales –que disponen de despachos individuales– para acudir a la sede de la Fiscalía o teletrabajar desde su domicilio.

3.^a «Papel 0», sustituido por traslado mediante correo electrónico y remisión del correspondiente informe por la misma vía, mediante firma electrónica u otro medio que garantice su exactitud.

4.^a Para la tramitación de las Órdenes Europeas de Detención y Entrega y las peticiones de extradición, conexión vía correo electrónico con las unidades policiales dedicadas a esta actividad, lo que ha permitido una importante agilización de dichas tramitaciones.

5.^a Como se ha indicado, se está desarrollando la plena digitalización de la Audiencia Nacional; para ello, se ha proporcionado de firma electrónica a todos los funcionarios, especialmente los fiscales, se ha dotado asimismo a cada Fiscal de una *webcam* con micrófono, para poder participar en reuniones y actos procesales a distancia, y se está continuamente evaluando y mejorando el sistema Fortuny.

5.1.2 LA EVOLUCIÓN GENERAL DE LA DESTRUCCIÓN DE DROGAS

Desde que se creó la comisión de seguimiento de la destrucción de drogas, el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO), elabora las cifras consolidadas de destrucción, tanto de las propias drogas como de otros objetos (precursores, envoltorios, mercancías), aunque no puede discriminar sobre su proceden-

cia, como ya hemos expuesto en anteriores memorias, y que será objeto del epígrafe siguiente:

Año	Drogas (kg)	Otras sustancias (precursores, contaminadas, etc.)
2012	373.725,00	17.258 kg/l
2013	454.902,50	1.759,20 kg/l
2014	364.743,91	5.643 kg/l
2015	446.844,38	132.200 kg/l
2016	365.333	30.729,94 kg/l
2017	482.298,43	48.638,58 kg/l
2018	595.549,92	59.982,39 kg/l
2019	507.923,19	213.788,15 kg/l
2020	551.177,62 (+8,15%)	222.303,18 kg/l (+3,98%)

El año al que se refiere esta memoria ha supuesto un aumento en el total de droga destruida, que puede cifrarse en el 8,15%, respecto de 2019; y la destrucción del resto de sustancias relacionadas o contaminadas continúa incrementándose (un 3,98% respecto de 2019, y un volumen del 44,33% respecto de la droga).

5.1.2.1 *El problema de la obtención de cifras consolidadas de incautaciones, depósitos y destrucciones*

Hacer un seguimiento totalmente eficaz del flujo de incautaciones-depósitos y destrucciones del total de las drogas, resulta prácticamente imposible porque pese a los esfuerzos desplegados, se cuenta con dos fuentes diferentes que, además, utilizan criterios distintos:

El Ministerio del Interior aporta los datos de las sustancias que, depositadas provisionalmente en dependencias policiales por razones de urgencia, son llevadas a la destrucción sin pasar por las llamadas URCD'S (unidades regionales de depósito), que no reflejan ese flujo, sino el total de las sustancias destruidas en un determinado período de tiempo.

La Dirección General de Coordinación de la Administración Periférica del Estado, dependiente del Ministerio de Política territorial y función pública, por el contrario, elabora mensualmente unos cuadros estadísticos que reflejan adecuadamente los flujos, porque incluyen las cantidades ingresadas en la URCD'S, así como las que salen de ellas para su destrucción; pero, como hemos dicho, estas cifras no alcanzan el 100% del total, sino que oscilan entre el 50% y el 80%.

En todo caso es de destacar que el tiempo que media desde la incautación hasta la efectiva destrucción oscila entre mes y medio y tres meses, que se ha generalizado la destrucción mediante decisión judicial, y, en consecuencia, que es muy excepcional la «destrucción administrativa» de las sustancias (artículo 367 ter.1, párrafo segundo de la Ley de Enjuiciamiento Criminal).

5.1.3 OTRAS CUESTIONES TRATADAS EN LA COMISIÓN DE SEGUIMIENTO DE DESTRUCCIÓN DE DROGAS

Por regla general la comisión se reúne mensualmente, salvo en verano o por circunstancias excepcionales; aparte del propio seguimiento de la destrucción de drogas, en diversas reuniones se han tratado, entre otras las siguientes cuestiones:

1.^a A iniciativa de esta Fiscalía, se trata de llegar a un acuerdo entre la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, la Dirección General de Coordinación de la Administración Periférica del Estado del Ministerio de Política territorial y función pública y el CITCO, para lograr consolidar las cifras totales de incautaciones, depósitos y destrucciones, de modo que se puedan determinar los correspondientes flujos y tendencias.

2.^a Abordaje de la problemática específica de la destrucción de las plantas de cannabis incautadas, cuyo aumento es exponencial. El CITCO ha hecho gestiones, con éxito, para su destrucción en vertederos de basura y en otras dependencias diferentes de los hornos tradicionales. Desgraciadamente, el programa de reuniones en diferentes provincias con jueces y fiscales, además de miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado para concienciar sobre dicha problemática y la necesidad de adoptar decisiones ágiles de destrucción, ha sido suspendido como consecuencia de la pandemia.

3.^a A iniciativa de esta Fiscalía, un programa sistemático de análisis de hojas de plantas de cannabis diferentes de las correspondientes a las sumidades floridas, con vistas a que se pueda aprobar una Orden Ministerial que las declare sustancias fiscalizables. En el momento de redactar estas líneas, está pendiente de la firma de la Ministra de Sanidad.

4.^a Se ha constituido asimismo un grupo de trabajo para poder evaluar los costes de la destrucción de las drogas a fin de poder repercutirlos en las personas que resulten condenadas en los correspondientes procesos.

5.^a Finalmente, se está abordando el Plan Estratégico Nacional contra las plantaciones de cannabis, a iniciativa del Ministerio del Interior.

5.2 Actividad de la Fiscalía

5.2.1 JUNTAS GENERALES DE LA FISCALÍA ESPECIAL

Pese a las previsiones legales de celebración de dos juntas al año, en 2020, vista la situación derivada del Covid-19, no se ha celebrado ninguna ni en forma presencial ni telemática, tanto por la imposibilidad física de realizarla presencial, como por las dificultades técnicas de la segunda opción.

5.2.2 JUNTAS DEL ÓRGANO CENTRAL

La primera Junta, de carácter excepcional se celebró el 18 de mayo de 2020, con la asistencia de todos sus miembros; su objeto fue acordar un reparto provisional de los lotes de trabajo correspondientes a la Ilma. Sra. Doña Cristina Toro Ariza, tristemente fallecida, y de otra fiscal de la plantilla, de baja por enfermedad y cuyo pronto restablecimiento es deseado por todos. Tras un debate, se acordó un reparto provisional de trabajo, distinguiendo entre causas individualizadas y números de procedimientos.

La segunda se celebró el 29 de septiembre de 2020, y su objeto era, de una parte, las medidas a adoptar en el caso de un recrudecimiento de la pandemia de Covid-19, lo que implicó ratificar las adoptadas en primavera de 2020, poniendo nuevamente en marcha, caso de ser necesario, el sistema de teletrabajo que ya se estaba desarrollando desde el Ministerio.

La segunda cuestión fue la creación de un nuevo lote de trabajo por la incorporación efectiva de un fiscal en comisión de servicio.

Por último, se trató de la problemática de una posible exigencia por otros países de la Unión Europea de una Orden Europea de Investigación para el abordaje y registro de barcos con pabellón de dichos países. El problema se ha planteado porque en el abordaje de un barco croata, con tripulación de la misma nacionalidad, se ha exigido por la Fiscalía croata la expedición de una OEI, lo que así se hizo, respondiendo las autoridades del pabellón favorablemente y con prontitud. En otra de Suecia la respuesta de este país se hizo por medio de una OEI.

Tras una exposición por el Fiscal Jefe de las gestiones realizadas con Eurojust, se llega a la conclusión de que, si un Estado exige una OEI para la autorización de abordaje y registro, en el propio escrito de querrela habrá que instar al Juez Central de Instrucción que la expida y se hará un resumen del cuadro para el trabajo del fiscal de guardia.

5.2.3 PROPUESTAS DE *LEGE FERENDA*

Se reiteran las formuladas en años anteriores.

Primera. Debería redefinirse la competencia de la Audiencia Nacional en la instrucción y enjuiciamiento de los delitos de tráfico de drogas, porque la regulación vigente, circunscrita al «tráfico de drogas o estupefacientes (...) siempre que sean cometidos por bandas o grupos organizados y produzcan efectos en lugares pertenecientes a distintas Audiencias», ha quedado realmente obsoleta. Impide la investigación y enjuiciamiento por la Audiencia Nacional de organizaciones, incluso transnacionales, si en España están implantadas en una sola provincia y, por el contrario, trae a la Audiencia Nacional determinados supuestos de «redes» que, en realidad, son organizaciones o grupos independientes.

La nueva regulación debería incluir al menos las investigaciones sobre grupos u organizaciones transnacionales que sean objeto de investigación por otros países, profundizando así en la centralización en la Audiencia Nacional de la cooperación judicial internacional.

Segunda. La instalación de dispositivos de escucha «ambiental» debería ser objeto de una reforma que, al igual que en otros países de nuestro entorno (Francia y Alemania, por ejemplo), no se circunscriba a los encuentros concretos que tengan los investigados, sino que se aproxime a la regulación de las intervenciones telefónicas, con un ulterior proceso de depuración de las grabaciones obtenidas.

Tercera. Aunque la instalación de dispositivos de geolocalización vía GPS ha sido clarificada por la jurisprudencia y la correspondiente Circular de la Fiscalía General del Estado, sería conveniente la reforma del artículo para que excluya expresamente de la decisión judicial los casos en que no esté en juego el derecho a la intimidad de los investigados, como sucede con los contenedores de mercancías.

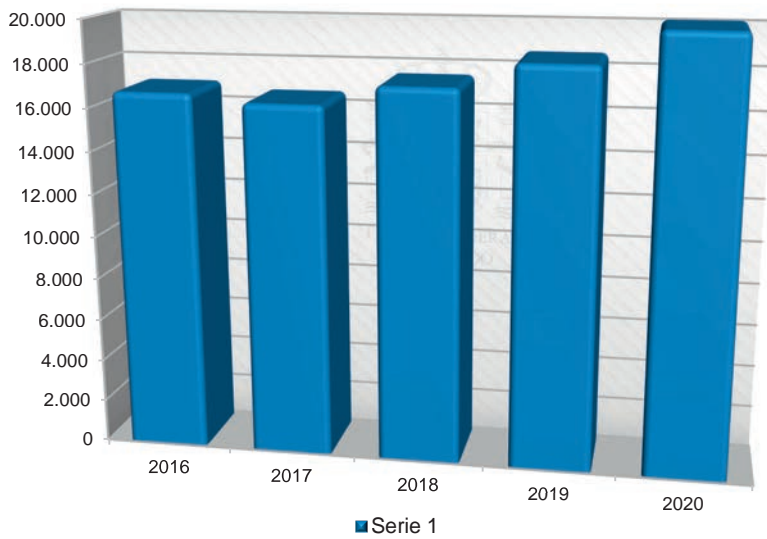
Cuarta. Sería necesario un abordaje integral del problema del aumento exponencial de plantaciones de cannabis y del principio activo que contienen, que incluya la fiscalización de toda la planta, la evaluación de su posible carácter de sustancia que causa grave daño a la salud, según la proporción de principio activo (THC), la evaluación de la notoria importancia y la extrema gravedad por el número de plantas incautadas y no solo por el supuesto peso del principio activo, y, finalmente, una revisión del proceso de destrucción de las plantas intervenidas.

5.3 Actividad procesal de la Fiscalía

5.3.1 DATOS ESTADÍSTICOS NACIONALES

PROCEDIMIENTOS TOTALES POR TRÁFICO DE DROGAS

2016	2017	2018	2019	2020	Dif. 2020-2019
16.792	16.436	17.348	18.481	19.996	5,67%



5.3.2 DATOS POR PROVINCIAS Y EVOLUCIÓN

PROCEDIMIENTOS POR FISCALÍAS PROVINCIALES TRÁFICO DROGAS

	Año 2016	Año 2017	Año 2018	Año 2019	Año 2020	%Año 2019-2020
A Coruña	203	225	228	160	133	-16,88%
Albacete	54	75	98	65	63	-3,08%
Alicante	853	781	852	868	902	3,92%
Almería	280	299	304	414	397	-4,11%
Araba/Álava	102	85	118	179	163	-8,94%
Ávila	16	34	34	35	32	-8,57%
Badajoz	79	64	58	109	112	2,75%
Barcelona	1815	1931	2173	1974	3763	90,63%
Bizkaia	293	264	256	307	372	21,17%
Burgos	71	71	77	64	60	-6,25%
Cáceres	64	62	97	88	105	19,32%
Cádiz/Ceuta	1338	1242	1148	1253	1353	7,98%
Cantabria	160	29	167	137	394	187,59%
Castellón	137	130	183	231	167	-27,71%
Ciudad Real	67	75	105	70	61	-12,86%
Córdoba	256	254	209	345	312	-9,57%
Cuenca	10	25	14	33	40	21,21%
Girona	678	729	698	680	678	-0,29%
Granada	524	674	693	711	713	0,28%
Guadalajara	32	24	52	39	41	5,13%
Gipuzkoa	122	155	179	181	250	38,12%
Huelva	225	233	299	293	211	-27,99%
Huesca	31	32	27	43	50	16,28%
Islas Baleares	467	438	444	595	438	-26,39%
Jaén	115	137	163	128	166	29,69%
La Rioja	77	74	73	75	47	-37,33%
Las Palmas G. C.	1013	1060	1001	947	985	4,01%
León	72	80	72	92	73	-20,65%
Lleida	184	144	175	129	169	31,01%
Lugo	63	49	82	88	71	-19,32%
Madrid	1956	2192	2461	2814	2393	-14,96%
Málaga	887	787	935	1008	939	-6,85%
Murcia	327	371	430	573	475	-17,10%
Navarra	309	128	224	146	136	-6,85%
Ourense	51	89	80	65	57	-12,31%
P. Asturias	102	88	107	148	112	-24,32%

	Año 2016	Año 2017	Año 2018	Año 2019	Año 2020	%Año 2019-2020
Palencia	14	24	49	57	28	-50,88%
Pontevedra	292	245	276	683	379	-44,51%
S/C Tenerife	450	433	228	442	420	-4,98%
Salamanca	84	90	78	113	75	-33,63%
Segovia	47	30	26	35	31	-11,43%
Sevilla	795	461	482	500	459	-8,20%
Soria	30	26	4	12	38	216,67%
Tarragona	481	451	441	488	856	75,41%
Teruel	13	20	7	12	35	191,67%
Toledo	92	158	137	140	150	7,14%
Valencia	1020	855	897	1033	813	-21,30%
Valladolid	68	33	48	52	70	34,62%
Zamora	39	22	40	35	25	-28,57%
Zaragoza	334	458	319	234	184	-21,37%
Totales	16.792	16.436	17.348	18.923	19.996	5,67%

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, nuevamente disminuyeron las cifras globales en 2017, con un total de 16.436 procedimientos, sufrieron un nuevo repunte en 2018, hasta las 17.348 diligencias previas, vuelven a aumentar en 2019 a 18.923 procedimientos, y en 2020 llegan hasta los 19.996, con un leve incremento del 5,67%, pese a las dificultades derivadas de las medidas de confinamiento relacionadas con la pandemia de Covid-19.

Seguimos sin incluir en este apartado de estadística nacional los procesos por blanqueo de capitales, porque resulta imposible identificar el delito precedente, y, por tanto, no es posible comprobar qué blanqueos proceden del tráfico de drogas y cuáles de otros delitos. En todo caso, un cotejo de las cifras nacionales de procedimientos por blanqueo y las referidas a delitos antecedentes parecen mostrar un desfase entre unos y otros procedimientos (los procesos por blanqueo vienen a ser el 16% de los procesos por tráfico de drogas), que solo se justifican en parte en el hecho de que, si se sigue en una misma causa el delito antecedente y el de blanqueo, el procedimiento solo se registrará por el primero de ellos, y, de otra, que la ampliación de posibilidades de decomiso prevista en nuestro Código Penal permite intervenir directamente los bienes, ganancias y efectos.

5.3.3 DATOS DE LA JURISDICCIÓN MILITAR

Diligencias previas o sumarios instruidos como consecuencia del tráfico o consumo de drogas: Total 16 procedimientos, 10 diligencias previas, 6 sumarios (Madrid Central 0-0; Madrid –territorial-2-3, Sevilla, 3-2, Barcelona 2-0, A Coruña 3-1; resto, 0-0).

Otras actuaciones procesales instruidas como consecuencia del tráfico o consumo de droga (incluso inhibiciones) o de las que se hayan deducido testimonios al respecto: 2, Madrid. Resto, 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 L. O. 8/2014, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas: Total: 20 (9 Madrid-territorial, 4 Sevilla, 3 Barcelona, 4 A Coruña, 0 Santa Cruz de Tenerife).

Expedientes disciplinarios instruidos como consecuencia del consumo de drogas con habitualidad y/o en el desempeño del servicio (art. 8.8 de la L. O. 8/2014, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas: total: 87: Central: 0; territorial 1, Madrid: 19; territorial 2, Sevilla: 32; territorial 3 Barcelona 9; territorial 4, A Coruña 17; territorial 5, Tenerife: 10.

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.º23 de la L. O. 12/2007, de régimen disciplinario de la Guardia Civil): 2; 1 por embriaguez, 1 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.º26 y 8.28 de la L. O. 12/2007, de régimen disciplinario de la Guardia Civil): total 10, 7 por embriaguez y 3 por consumo de drogas.

5.3.4 DATOS ESTADÍSTICOS DE LOS PROCESOS SEGUIDOS EN LA AUDIENCIA NACIONAL

5.3.4.1 *Procesos incoados por los JCI por tráfico de drogas*

JUZGADOS CENTRALES DE INSTRUCCIÓN

Año 2020	D. Prev.	P. Abrev.	S.º Ord
Jdo. n.º 1.....	9	1	1
Jdo. n.º 2.....	11	0	3

Año 2020	D. Prev.	P. Abrev.	S.º Ord
Jdo. n.º 3.....	9	0	3
Jdo. n.º 4.....	8	2	1
Jdo. n.º 5.....	14	3	3
Jdo. n.º 6.....	12	0	3
Totales	63	6	14

Evolución de los datos: aunque se mantiene en general 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 son transformaciones de diligencias previas anteriores– por los juzgados centrales de instrucción, este año ha habido una ligera disminución respecto del año 2019 y el número de incoaciones sigue siendo inferior al de los años 2015 y 2016; en efecto, se ha pasado 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, a 63 en 2017, a 70 en 2018, a 80 en 2019, y a 63 en 2020, lo que supone una disminución del 21,25%.

5.3.4.2 *Procedimientos incoados por blanqueo de capitales*

Juzgado Central n.º 1	0
Juzgado Central n.º 2	0
Juzgado Central n.º 3	0
Juzgado Central n.º 4	2
Juzgado Central n.º 5	1
Juzgado Central n.º 6	2
Total	5

En blanqueo de capitales se observa también en general 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 mantuvo en 2017 y que se redujo a 2 en 2018, aumentando a 4 en 2019. 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, a diferencia de la estadística nacional, en que es prácticamente imposible identificar el delito antecedente.

Por otra parte, la proporción de procesos por blanqueo de capitales en relación con los incoados por tráfico de drogas es este año el 7,93%.

Las diferencias entre el número de procesos incoados por tráfico de drogas y los seguidos por blanqueo de capitales se explican por varias razones: de una parte, porque en el propio proceso por tráfico de drogas se decomisan todos los bienes que deban ser considerados instrumentos, efectos y ganancias, sin que ello implique un delito de blanqueo; en segundo lugar, porque en algunos casos (cuando el blanqueo no es especialmente complejo) se tramita en el mismo proceso el tráfico de drogas y el blanqueo conexo, lo que se registra por el primero de los delitos y no por el segundo; finalmente, porque no está en la LOPJ prevista la competencia de la Audiencia Nacional para conocer de los delitos de blanqueo autónomos, de modo que este órgano judicial únicamente conoce de los delitos de blanqueo de capitales conexos a un tráfico de drogas competencia de aquella.

5.3.4.3 *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 31 sentencias, frente a 33 sentencias en 2019, (reducción del 6,06%), 44 en 2018, 43 en el 2017, 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; por otra parte, el Juzgado Central de lo Penal solo ha dictado una 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, fundamentalmente en casos de rebeldes en procedimientos en que ya haya conocido, respecto de otros acusados, dicho Juzgado. Finalmente, este año se ha dictado por una sección de la Audiencia Nacional una sentencia en procedimiento de decomiso autónomo, procedimiento en el que esta Fiscalía ya ha tenido varias experiencias, derivadas tanto de fallecimientos como de rebeldías de investigados.

SENTENCIAS 2020

Dictadas por la Audiencia Nacional	29
Dictadas por el Jdo. Central Penal	1
Total	30
Acusados:	
Personas Físicas – españoles	54
Personas Físicas – extranjeros	110
Personas Jurídicas	0
Total	164
Condenados:	
Personas Físicas – españoles	48
Personas Físicas – extranjeros	102
Personas Jurídicas	0
Total	150
Absueltos:	
Españoles	6
Extranjeros	8
Personas Jurídicas	0
Total	14
Sentencias dictadas por la Audiencia N.:	
Sección 1. ^a	9
Sección 2. ^a	9
Sección 3. ^a	9
Sección 4. ^a	2
Total	29
Juzgado Central Penal	1
Total	1
Total Audiencia Nacional + Jdo. Penal A. N	30
Dictadas en sumarios	19
Dictadas en Procedimiento Abreviado	10
Total	29
Juzgado Central Penal:	
Dictadas en P. Abreviado	1
Total	1
Totales	30
Demanda de decomiso autónomo	1

5.3.5 DICTÁMENES DE LOS FISCALES

El siguiente cuadro estadístico refleja la suma de los dictámenes emitidos por todos los Fiscales de la plantilla. Basta comparar el número de dictámenes emitidos con el de causas incoadas, para valorar la complejidad de los procedimientos que se siguen en la Audiencia Nacional.

DICTÁMENES 2019-2020

Procedimientos	Org. Jud.	Año 2019	Año 2020	2019-2020
D. Previas/PA. (Juzgados).	Central 1.	279	224	-19,71%
	Central 2.	163	117	-28,22%
	Central 3.	453	281	-37,97%
	Central 4.	224	265	18,30%
	Central 5.	382	366	-4,19%
	Central 6.	364	373	2,47%
P. Abreviados. (Secciones).	Sección 1. ^a .	9	6	-33,33%
	Sección 2. ^a .	6	12	100,00%
	Sección 3. ^a .	26	9	-65,38%
	Sección 4. ^a .	7	6	-14,29%
Extradiciones.	Central 1.	51	52	1,96%
	Central 2.	52	25	-51,92%
	Central 3.	38	83	118,42%
	Central 4.	74	81	9,46%
	Central 5.	42	43	2,38%
	Central 6.	60	79	31,67%
Euroórdenes.	Central 1.	51	144	182,35%
	Central 2.	79	60	-24,05%
	Central 3.	67	83	23,88%
	Central 4.	92	142	54,35%
	Central 5.	119	110	-7,56%
	Central 6.	134	131	-2,24%
Sumarios. (Juzgados).	Central 1.	116	72	-37,93%
	Central 2.	131	63	-51,91%
	Central 3.	73	108	47,95%
	Central 4.	107	117	9,35%
	Central 5.	94	101	7,45%
	Central 6.	247	155	-37,25%

Procedimientos	Org. Jud.	Año 2019	Año 2020	2019-2020
P. Ordinario.	Sección 1. ^a .	115	107	-6,96%
	Sección 2. ^a .	101	111	9,90%
	Sección 3. ^a .	49	40	-18,37%
	Sección 4. ^a .	93	54	-41,94%
Indultos.	Sección 1. ^a .	5	6	20,00%
	Sección 2. ^a .	6	1	-83,33%
	Sección 3. ^a .	4	6	50,00%
	Sección 4. ^a .	3	2	-33,33%
Decomiso Aut.	Sección 3. ^a .	3	1	-66,67%
Ejecutorias.		1845	1965	6,50%
E. J. I. Jdo. CP.		221	195	-11,76%
E. J. I. Secciones.		326	50	-84,66%
Total, Dictámenes.		6311	5846	-7,37%

Este es el quinto 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 redujeron en 2017 respecto de 2016 (en que se llegó a 6328 dictámenes), en una proporción del 5,5%, aumentaron en 2018 a 6292 (el 5,18%), volvieron a aumentar en 2019 (6311, un 0,30%) pero han disminuido nuevamente a 5846 en 2020, con una reducción del 7,37%, lo que supone una media de 417 dictámenes por Fiscal, a los que habrá que añadir los emitidos en materia de Vigilancia Penitenciaria y los otros actos procesales que se reflejan a continuación.

5.3.5.1 *Dictámenes en Vigilancia Penitenciaria*

Asunto	Año 2018	Año 2019	Año 2020	%+2019/2020
Competencia	1	1	5	400
Clasificación.	835	664	560	-15,62%
Peticiones y Quejas	547	538	628	16,72%
Permisos de salida Positivos y Negativos	2.450	2.241	2.153	-3,92%
Intervención comunicaciones.	35	40	43	7,5%

Asunto	Año 2018	Año 2019	Año 2020	%+-2019/2020
Redenciones ordinarias y extraordinarias	15	8	19	70%
Reformas y apelaciones en general	1774	1454	1710	14,97%
Libertad condicional	711	653	860	31,70%
Sanciones	112	73	63	-13,69%
Refundición de condena.	66	59	57	-3,39%
Otros.	0	0	0	0%
Total	6546	5731	6106	7%

Los dictámenes de vigilancia penitenciaria pasaron de 6545 en 2018, a 5731 en 2019, y han aumentado a 6106 en 2020 (7%). Ello supone una media de 436 dictámenes anuales por fiscal, que, añadidos a los emitidos en otras materias, supone un total medio anual de 853 dictámenes por fiscal.

5.3.5.2 *Otros actos procesales*

	2019	2020	Diferencia
Vistas Apelación.	72	82	13,88%
505 LECrim	406	535	31,77%
Calificaciones.	42	34	-19,05%

5.3.5.3 *Diligencias de investigación de la Fiscalía*

Diligencias de investigación	2019	2020	Dif.
Incoadas	55	36	-34,54%
Judicializadas	13	9	-30,77%
Remitidas a otras Fiscalías.	6	2	-66,66%
Archivadas	24	13	-45,83%
En trámite.	12	12	0%
Entregas vigiladas	9	6	-33,33%
Expedientes Gubernativos	–	17	–

5.3.6 COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN GENERAL

La Fiscalía Especial Antidroga desarrolla una intensa actividad internacional, que comenzó en su momento mediante la oferta a otros

países de constituirnos en interlocutor privilegiado en la cooperación internacional para la lucha contra el tráfico de drogas y el blanqueo de capitales asociado a aquel, que posteriormente se ha fortalecido mediante una serie de memorándums de cooperación, especialmente con Francia e Italia que, lógicamente, está implicando un aumento significativo en el ámbito de la cooperación europea como consecuencia de lo establecido en la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea, cuyo artículo 187.2 declara que «El Ministerio Fiscal es la autoridad competente en España para recibir las órdenes europeas de investigación emitidas por las autoridades competentes de otros Estados miembros». Dentro de esta actividad deben destacarse las reuniones de coordinación convocadas por Eurojust que, como consecuencia de la pandemia del Covid-19 se han desarrollado sobre todo en forma telemática, no presencial.

Junto a la actividad de cooperación judicial internacional en sentido estricto –tanto en el ámbito de la Unión Europea como fuera de ella– numerosas instituciones extranjeras e internacionales, así como programas de la Unión Europea, requieren los servicios de miembros de esta Fiscalía –tanto del órgano central como delegados–, para actividades de formación y de otro tipo, que también serán objeto de consideración y en las que las funciones del Fiscal Jefe suelen consistir en informar a los miembros de esta Fiscalía de las peticiones formuladas, en algunos casos designar al experto y en otros se limita a informar que no existen razones de servicio para la intervención en dicha actividad del fiscal designado. Este año también se ha producido una notable reducción de la actividad, como consecuencia de la pandemia.

5.3.6.1 *Instrumentos de reconocimiento mutuo: OEDES y extradiciones pasivas*

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 Órdenes Europeas de Detención y Entrega (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, especialmente, las órdenes europeas de investigación y la ejecución de sentencias dictadas por otro Estado.

En lo que afecta a las OEDES, seguimos sin datos concretos de las activas, es decir, de las emitidas por los jueces españoles en el marco de los procedimientos que se llevan en esta Fiscalía Especial Antidroga, y menos aún si tratamos de atender a datos nacionales, puesto que dichas órdenes son emitidas en cada caso por el correspondiente juez de instrucción competente para hacerlo en el marco de la pertinente causa.

Por el contrario, sí disponemos de estadísticas de las OEDES pasivas, porque como es sabido, su tramitación y resolución está radicada en la Audiencia Nacional, se registran en el pertinente sistema informático y son dictaminadas por los miembros de esta Fiscalía Especial, por lo que se reflejan en el pertinente cuadro estadístico. Estas últimas cifras son:

5.3.6.2 Órdenes Europeas de Detención y Entrega (OEDES)

Total: 246.

Países emisores	
Alemania	31
Austria	3
Bélgica	20
Bulgaria	2
Dinamarca	4
Eslovaquia	1
Eslovenia	1
Estonia	1
Francia	58
Hungría	2
Irlanda	4
Italia	50
Lituania	8
Países Bajos	11
Polonia	19
Portugal	10
Reino Unido	14
Rumanía	4
Suecia	3
Total	246

5.3.6.3 Extradiciones

Este instrumento, correspondiente a Estados que no pertenecen a la Unión Europea, es más lento que las OEDE y su cifra es muy inferior a la de éstos. Las peticiones han descendido levemente a 82 en 2019, y a 71 en 2020, con una reducción del 13,41%.

Entregas	3
Denegaciones	0
Condicionamientos/ suspensión entrega	0
Otros	68
Total	71

Países	
Marruecos	20
Perú	7
Brasil	11
Rusia	6
Argentina	3
Suiza	6
Colombia	1
Serbia	2
EEUU	4
Albania	2
Argelia	1
Ucrania	1
Turquía	4
Venezuela	1
Moldavia	1
Honduras	1
Total	71

El presente año 2020 se ha visto marcado por las excepcionales circunstancias derivadas de la pandemia del Covid-19 y la declaración del estado de alarma y confinamiento del país desde el 14 marzo 2020, con suspensión de los plazos procesales. Este estado de alarma fue levantado el 21 junio 2020, si bien con limitaciones de movimiento, a pesar de lo cual la incidencia en las entregas no ha sido relevante. En todo caso se ha articulado una comunicación vía correo electrónico, tanto para las OEDES como para las extradiciones pasivas, que han

agilizado notablemente el trabajo de los fiscales encargados en cada caso.

Por lo que se refiere a las OEDES, de acuerdo con las informaciones de SIRENE y las autoridades judiciales de la Audiencia Nacional (órgano de ejecución de todas las OEDES pasivas), durante la vigencia del estado de alarma, la mayor parte de las OEDES se han tramitado en plazo (la media ha sido de 10 días), y tan solo cuando las restricciones de movimiento han impedido la entrega material al país requirente, se ha aplicado por la autoridad judicial el art 23 de la Decisión Marco reguladora del citado instrumento de reconocimiento mutuo. Según el supuesto, usando el n.º 3 (fuerza mayor) o el n.º 4 (razones humanitarias por motivos de salud pública) del precepto, con las consiguientes y diferentes consecuencias que conllevan.

Las soluciones se han tomado caso a caso, sobre todo en lo concerniente a la situación personal de los reclamados, vistos los plazos perentorios de prisión provisional que afectan a este tipo de entrega.

En cuanto a las entregas extradicionales, la respuesta ha sido diferente: en estos supuestos, nos hemos encontrado con una gran variedad de situaciones que presentan los Estados requirentes en lo relativo a las medidas restrictivas por el COVID-19, lo cual afecta de modo diferente a cada expediente extradicional dado que no existe una previsión legal en la Ley de Extradición pasiva, como el antes indicado art 23 DM relativa a la OEDE.

Por todo ello, una vez concluido el procedimiento de extradición con la fase gubernativa –dando el visto bueno de manera definitiva a la entrega– las soluciones se han ido adoptando caso por caso mediante acuerdos con las autoridades centrales de los países requirentes, pero con retrasos materiales de las entregas en todos los supuestos.

Sin embargo, se han podido comprobar dos ritmos de ejecución en las extradiciones. En los casos de extradiciones simplificadas –donde la persona reclamada consintió a la entrega– el procedimiento de extradición siguió los mismos patrones que en la OEDE para proceder a su entrega material rápidamente. Mientras en el resto de procedimientos ordinarios, se han postergado (debido a la suspensión de plazos procesales por la declaración del estado de alarma) los trámites de audiencia de los reclamados, dilatando mucho la resolución final de los expedientes. Esto se refleja en la estadística anual por la cantidad de ellos sin resolver a fecha 31-12-20, que asciende a un total de 68.

Finalmente, se ha instaurado un procedimiento de comunicación por medio de correo electrónico, de modo que todos los fiscales de la plantilla tienen conocimiento cabal de las reclamaciones y detenciones en tiempo real, lo que ha facilitado extraordinariamente su despacho.

5.3.6.4 *Órdenes Europeas de Investigación y Comisiones Rogatorias Internacionales*

Si el año 2018 se erigió en el punto de inflexión en lo que hace al uso de instrumentos de reconocimiento mutuo por la transposición en España de la Directiva 2014/41/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 3 abril 2014 mediante Ley 3/2018 de 11 julio por la que se modifica la Ley 23/2014 de 20 noviembre de Reconocimiento Mutuo, en el año 2019 se evidenció el incremento exponencial en los expedientes de cooperación jurídica en el marco europeo, que contrastan claramente con las comisiones rogatorias internacionales, procedentes de países que no pertenecen a la Unión Europea: 417 instrumentos de reconocimiento mutuo, frente a 65 Comisiones Rogatorias Internacionales, y que en 2020 han llegado, pese al Covid-19, a 412 instrumentos de reconocimiento mutuo frente a 33 comisiones rogatorias internacionales.

Por lo tanto, la carga de trabajo de la Sección de Cooperación jurídica internacional está experimentando un notable aumento, no solo por el número de expedientes, sino por la cantidad de documentos que cada uno de ellos genera, además de las múltiples contestaciones a las autoridades requirentes sobre el estado de ejecución de sus OEI.

En lo concerniente a las notificaciones del art 13 de la Decisión 2009/426/JAI del Consejo de 16 de diciembre de 2008, este año tan solo se han llevado a cabo 3 intercambios de información a Eurojust, todos ellos en el marco de entregas vigiladas autorizadas desde esta Fiscalía Especial Antidroga.

Al igual que ocurre con las OEDES y extradiciones, la ejecución de solicitudes de asistencia judicial se ha visto afectada en este año 2020 por la situación derivada de la pandemia mundial de Covid-19 y, en especial, de la declaración del estado de alarma en España.

Si bien en los momentos iniciales del confinamiento decretado en nuestro país, el ritmo de recepción y ejecución de tales peticiones se vio muy ralentizado como consecuencia de la paralización de plazos procesales y el ritmo de trabajo mucho más lento que el habitual de juzgados, tribunales y fiscalías, a partir del mes de abril se volvió a la recepción cada vez mayor de peticiones de auxilio penal. Todo ello hasta el punto de que el año 2020 se ha cerrado con 408 OEI registradas (frente a 326 en 2019, con un aumento del 25,25%), y 74 CRI (frente a 65 de 2019, aumento del 13,84%).

De la grave crisis sanitaria, sin embargo, se ha sacado una conclusión muy positiva que ha facilitado en gran manera la ejecución de los auxilios judiciales demandados. Todas las partes implicadas han emprendido una digitalización forzosa acelerada que ha repercutido favorablemente en la ingente cantidad de trabajo de 2020. Así, la mayor parte de las peticiones están llegando vía email a la cuenta genérica de la FEAD, ya sea desde la autoridad europea requirente, Eurojust, o la Autoridad central española. Asimismo, los juzgados centrales y su decanato tan solo reciben ahora los expedientes vía correo electrónico y las unidades de policía judicial reciben las peticiones de ejecución por idéntica vía, dirigiéndose de igual modo al fiscal encargado incluso para la firma de mandamientos a entidades bancarias, telefónicas, etc., lo cual se realiza digitalmente y se les reenvía. Como consecuencia de ello, también desde la FEAD se devuelven las OEI ejecutadas desde este órgano directamente al requirente vía online, reforzándose la comunicación directa entre autoridades judiciales, base del reconocimiento mutuo.

En definitiva, 2020 ha sido un año de aumento de trabajo en cooperación jurídica en general en la FEAD, pero, pese a las grandes dificultades surgidas a nivel laboral derivadas de la grave situación sanitaria mundial, este órgano ha sabido reaccionar a los retos planteados, gestionando todos los temas (OEI, extradiciones, OEI y CRI) de manera rápida y eficiente y mejorando el modo en que ello se ha llevado a cabo.

ESTADÍSTICA 2020 UE-OEI

País	Orden Europea de investigación pasiva	Orden Europea de investigación activa	Comisión Rogatoria Internacional Pasiva	Reconocimiento Mutuo Pasivo
Alemania	21	1	1	1
Bélgica	20	–	–	–
Bulgaria	2	–	–	–
Eslovenia	5	–	–	–
Finlandia	7	–	–	–
Francia	143	1	1	1
Grecia	2	–	–	–
Italia	64	–	–	–
Lituania	9	–	–	–

País	Orden Europea de investigación pasiva	Orden Europea de investigación activa	Comisión Rogatoria Internacional Pasiva	Reconocimiento Mutuo Pasivo
Países Bajos . . .	68	–	–	11
Polonia	11	1	–	–
Portugal	8	–	–	–
Reino Unido . . .	6	1	–	–
Rumanía	17	–	–	–
Suecia	25	–	–	–
Totales	408	4	2	13

COMISIONES ROGATORIAS (ESTADOS NO UE)

País	Comisión Rogatoria Internacional Pasiva
Albania	2
Andorra	1
Argentina	2
Armenia	2
Bolivia	1
Brasil	14
Chile	1
Colombia	5
Estados Unidos	5
Japón	1
Macedonia	3
Marruecos	2
México	1
Noruega	3
Paraguay	1
Perú	7
Rep. de Montenegro	1
Rep. de Serbia	4
Rusia	2
Suiza	11
Turquía	2
Uruguay	1
Totales	72

5.3.6.5 *Reconocimiento y ejecución en España de sentencias condenatorias extranjeras*

**UNIÓN EUROPEA: JUZGADO CENTRAL DE LO PENAL AÑO 2020
LEY 23/2014**

País de Origen	Incoados	Dictámenes totales
Francia	9	37
Italia	8	18
Portugal	10	49
Bélgica	2	4
R. Unido	3	7
Suecia	8	24
Alemania	6	15
P. Bajos	3	12
Polonia	2	21
Austria	1	4
Dinamarca	2	4
Total	54	195

El año 2019 fue el primero en que se incluyó esta estadística; destaca, posiblemente debido a la pandemia de COVID, la reducción del número de expedientes, que pasó de 71 a 54 (reducción del 23,94%), aunque el número de dictámenes de los Fiscales encargados de su despacho creció de 167 a 195 (aumento del 16,76%).

NO UE: SECCIONES SALA DE LO PENAL C. E. X.

País de Origen	Incoados	Dictámenes totales
Marruecos	4	9
Perú	3	4
Turquía	2	2
Brasil	3	4
EEUU	2	3
Colombia	2	8
Andorra	3	14
Suiza...	1	2
Venezuela	1	4
Total	21	50

5.3.6.6 *Reuniones de coordinación de Eurojust*

Como se ha indicado, a partir de febrero de 2020 se suspendieron las reuniones presenciales, sustituidas en determinados casos por reuniones telemáticas. Como ejemplos podemos destacar las siguientes:

Reunión de coordinación entre autoridades nacionales de Italia, Alemania y España, relacionada con el caso de referencia ID 56909, en que se investiga un presunto delito de tráfico de sustancias estupefacientes y sustancias psicotrópicas y cuyo objetivo es intercambiar información sobre el estado de las investigaciones entre las autoridades implicadas, así como evaluar cuestiones de cooperación futura, estando el caso judicializado en el Juzgado Central de Instrucción n.º 6.

Reunión de coordinación entre autoridades nacionales de Reino Unido, Rumanía y España, relacionada con el caso de referencia ID 57524, referido a un presunto delito de tráfico de sustancias estupefacientes y pertenencia a organización criminal, cuyo objetivo es intercambiar información sobre el estado de las investigaciones entre las autoridades implicadas, así como evaluar cuestiones de cooperación futura en un caso judicializado en el Juzgado Central de Instrucción n.º 4, para los días 14 y 15 de marzo de 2020.

5.3.6.6.1 Otras reuniones de cooperación judicial internacional en el extranjero

También la pandemia de COVID ha supuesto la suspensión de otras reuniones de cooperación internacional en el extranjero: como muestra podemos destacar la inicial designación de una fiscal de la plantilla para participar en la actividad «Taller sobre medidas especiales de investigación de delincuencia organizada en Cuba», con código J-2.2.2.01-RT-CUB-20, que tendría lugar del 23 al 28 de marzo de 2020 en Cuba, y que fue finalmente suspendido.

Se celebraron presencialmente el «Programa global para prevenir y combatir el Tráfico de Drogas y el Crimen Organizado a lo largo de las rutas del Tráfico de Drogas», primera actividad, Foro Ecuador y España, en la ciudad de Guayaquil, Ecuador y la segunda actividad en Panamá, República Dominicana y España, en la ciudad de Santo Domingo, del 12 al 20 de febrero de 2020.

Otras actividades de cooperación internacional.

El Fiscal Jefe formó parte de la Delegación española que asistió al 63º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes que se celebró en Viena (Austria) del 2 al 6 de marzo de 2020.

5.3.6.7 *Otras reuniones internacionales*

El 15 de diciembre de 2020 se celebró la Reunión anual de puntos de contacto de la Red de Fiscales Antidroga Iberoamericanos, a la que asistieron los puntos de contacto de RFAI en 18 Fiscalías de Iberoamérica: Andorra, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana y Uruguay. Representación del proyecto UNODC CRIMJUST.

Programa y debates: La reunión se inició dando la bienvenida a las nuevas Fiscalías de Honduras y Andorra que se sumaron a la Red en 2020, así como a los nuevos puntos de contacto designados.

Actividades en 2020. En una primera parte del encuentro se presentaron las actividades ejecutadas durante este año. Estas actividades conjugaban tanto iniciativas de naturaleza operativa en materia de transmisión e intercambio de información, la constitución de equipos conjuntos (ECIs) y la ejecución de entregas controladas, como aquellas otras encaminadas a la difusión de las herramientas necesarias para mejorar la investigación transnacional del narcotráfico. En este sentido, el punto de partida era el Plan de Acción redactado a principios de año, que identificaba los ECIs y las entregas controladas a través de la aplicación del Protocolo. La capacidad de la red para responder a la situación asociada a la pandemia ha permitido que, con estos referentes, hayamos alcanzado los objetivos que nos habíamos trazado.

Junto a un buen número de actividades, estructuradas principalmente en cursos online (con 487 participantes) y webinaros, entre las que se destaca el curso sobre entregas controladas con la participación de fiscales de todas las fiscalías de la AIAMP y la Conferencia Iberoamericana sobre narcotráfico y delincuencia organizada, con la colaboración de la Fiscalía de Chile, celebrada los días 16 a 18 de diciembre, resulta imprescindible reseñar que estas iniciativas evidencian la capacidad de la Red para asociarse tanto con las distintas redes y grupos de trabajo de la AIAMP como con instituciones y proyectos internacionales. Entre ellos, resulta particularmente importante la asociación con CRIMJUST/UNODC que, de forma sostenida, a través del trabajo conjunto, culminó con nuestra participación en la Conferencia de Naciones Unidas sobre delincuencia organizada, en un evento paralelo el 12 de octubre y en nuestra presencia como socio preferente en la reunión anual de CRIMJUST celebrada en el mes de noviembre.

En último término, a modo de balance general, el escenario asociado a la pandemia y a sus consecuencias, en particular el confina-

miento, ha exigido nuestra constante actualización encaminada a tener mayor presencia en las fiscalías antidroga y en el acompañamiento a los fiscales. Como resultado, creemos que la Red ha incrementado notablemente su visibilidad y su apoyo, y ha difundido entre los fiscales de Iberoamérica las distintas herramientas para mejorar la investigación transnacional del narcotráfico a través de actividades que han recibido un interés abrumador, en muchos casos con más de 1000 solicitudes para participar en una de las iniciativas ejecutadas. Como articulación de la capacitación y el plano operativo, ha sido determinante la capacitación en materia de entregas controladas, que permite promover el uso del Protocolo aprobado por la Asamblea General de la AIAMP en 2019.

Plan de acción 2021

1. Tres son las actividades que se identifican como determinantes para asegurar el funcionamiento de la red en 2021:

a. Las videoconferencias entre los puntos de contacto, que garantizan que el Plan de Acción y sus iniciativas responden a las necesidades y prioridades. Estas videoconferencias están previstas inicialmente para abril, julio y octubre de 2021.

b. La plataforma online de capacitación que pusimos en marcha a finales de 2020 con la ejecución de dos cursos online y dos webinarios, como vehículo para canalizar nuestras iniciativas de difusión y capacitación durante el 2021 (mayo a diciembre).

c. La reunión anual y presencial de puntos de contacto prevista para diciembre de 2021 en Argentina si la situación sanitaria así lo permite.

2. Sostenibilidad: pese a los avances mencionados en materia de entregas controladas y equipos conjuntos de investigación, estos continúan siendo dos de los principales ejes para 2021, a través de actividades que permitan a los fiscales familiarizarse con estas herramientas de investigación. Entre estas actividades, está previsto dar continuidad al curso sobre entregas controladas organizado conjuntamente con CRIMJUST, afianzando sus aspectos prácticos, así como también desarrollar foros para abordar la persecución de casos transnacionales. De igual forma, la red ofrece a través de sus puntos de contacto la posibilidad de articular cursos o actividades nacionales para una fiscalía en particular, si así fuera de interés, con expertos de la Red para compartir la experiencia de otros países, tanto para apoyar la reglamentación de las entregas controladas, si fuera preciso, como para asegurar la eficacia en su ejecución.

3. Constitución de grupos de trabajo: a través de la especialización y de la experiencia de los puntos de contacto, incorporando cuando sea necesario expertos en las materias correspondientes; la Red propone abordar fenómenos o dinámicas específicas con el objetivo final de identificar buenas prácticas que permitan a los fiscales enfocar con mayor eficacia sus investigaciones. En la discusión con los puntos de contacto se acordó la constitución de tres grupos de trabajo que mantendrán una primera reunión en el mes de marzo:

a. Tráfico de drogas por vía marítima (contenedores, veleros, buques), liderado por España con la participación de Panamá, Uruguay y Portugal, y la eventual participación del proyecto SEACOP.

b. Tráfico de drogas por vía aérea (aeropuertos y avionetas), con dos líderes, Chile y Paraguay, y la participación de Brasil, Honduras, Guatemala, México, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, con la eventual participación de representantes de los proyectos AIRCOP y COLIBRÍ.

c. Drogas sintéticas, nuevas sustancias y precursores, liderado por Argentina y con la participación de España y fiscales de la Fiscalía de Países Bajos como observadores.

4. Fortalecimiento de la complementariedad y el trabajo con otras redes y grupos de la AIAMP, y con otras plataformas e iniciativas. Este pilar del Plan de Acción de 2021 se despliega a través de las siguientes acciones:

a. Identificación de actividades conjuntas con las redes y grupos especializados de la AIAMP, en particular con la Red de cooperación penal internacional, las redes de trata y de cibercrimen, y los grupos de extinción de dominio y lavado de activos.

b. Fortalecimiento de la relación a nivel operativo y de capacitación con la Red de Fiscales de habla portuguesa.

c. Fortalecimiento del trabajo conjunto con CRIMJUST en distintas actividades de capacitación y en los foros de investigación sobre casos transnacionales.

5.3.7 ACTUACIONES DEL SERVICIO EJECUTIVO DE LA COMISIÓN DE PREVENCIÓN DEL BLANQUEO DE CAPITALES

En 2020 no se ha recibido en esta Fiscalía ninguna comunicación directa del Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de capitales.

5.3.8 PARTICIPACIÓN EN DETERMINADOS ORGANISMOS Y GRUPOS DE TRABAJO

La Fiscalía Especial Antidroga está integrada en todos los órganos de prevención del blanqueo de capitales y financiación del terrorismo (comisión, y comités permanente y estratégico). Todos estos organismos han trabajado con alguna reunión presencial, varias por vía telemática, y, en varios casos, mediante solicitudes de informe por escrito.

El Fiscal Jefe es miembro nato de la Comisión de Prevención del Blanqueo de capitales, que celebró reuniones el 16 de julio y el 30 de octubre de 2020, y se solicitaron informes escritos en varias ocasiones; entre los temas tratados y no sometidos a secreto, pueden destacarse los informes al Anteproyecto de Ley de Prevención del Blanqueo de Capitales y financiación del terrorismo, a la lista de Personas con responsabilidad Política, y al nombramiento del nuevo Director del Servicio Ejecutivo de la Comisión (SEPBLAC).

Para el Comité Permanente y el Comité estratégico se designaron dos fiscales de la plantilla. Otro fiscal de la Fiscalía Especial forma parte del grupo de trabajo «plan estratégico nacional contra el enriquecimiento ilícito (2021-2023), que tiene ya muy avanzados sus trabajos.

Finalmente, esta Fiscalía Especial informó al Delegado de Protección de Datos de la Fiscalía General del Estado sobre los ficheros responsabilidad de aquella, y las medidas adoptadas para su adecuada protección.

5.3.9 DATOS DE LA UNIDAD DE POLICÍA JUDICIAL ADSCRITA A LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

De acuerdo con los datos aportados, cabe destacar:

La plantilla está compuesta por siete (7) funcionarios, 6 del Cuerpo Nacional de Policía y 1 de la Guardia Civil pertenecientes a esta Unidad Adscrita, similar a los últimos años; si bien desde fechas pasadas recientes dispone de seis funcionarios, al trasladarse uno de los componentes a prestar sus servicios a la Jefatura Superior de Policía de Madrid.

Se ha producido un aumento en cuanto al total de asuntos recibidos pasando de 117 en el año 2019 a 121 en el 2020 (+3,41%); aumentando en el mismo periodo los Procedimientos Judiciales de Cooperación Internacional (Comisiones Rogatorias y Órdenes Europeas de Investigación), Diligencias Informativas y Diligencias de Investigación.

También han aumentado los asuntos finalizados –y en proporción superior a la de los ingresados–, lo que es muestra de un importante

esfuerzo, pasando de 116 en 2019 a 126 en 2020 (+8,62%), incrementándose también los Procedimientos Judiciales de Cooperación Internacional (Comisiones Rogatorias y Órdenes Europeas de Investigación), y las Diligencias Informativas y de Investigación.

Destacan como asuntos más destacados a lo largo del año 2020:

– Investigación 298/19 de Finlandia, realizada en torno a organización de blanqueo de dinero del narcotráfico compuesta por varias personas, se les identifican cuentas con diversas cantidades de dinero en Caixabank, Evo y BBVA.

2. Operación QUIÑONES, derivada del Procedimiento de Cooperación Judicial Internacional 10/19 de Rusia, del Juzgado Central de Instrucción 5 de la Audiencia Nacional, investigación económico patrimonial realizada sobre una organización de narcotraficantes colombianos; se localizan cuentas bancarias en Open Bank, BBVA, Caixabank, Banco Evo y dos empresas con sede en Madrid.

3. Operación DIEPEVEEN, dimanante de la Orden Europea de Investigación 39/20 de Países Bajos, investigación económica-patrimonial realizada sobre organización de narcotraficantes de origen holandés; se detectan diversas cuentas con diversos saldos en Banco Popular, Sabadell, Deutsche Bank, tres empresas y una vivienda con un valor catastral de 200.000 euros en la localidad gerundense de Playa de Aro.

4. Operación JAGTMAN, (NIV C/00041/20), procedente de la Orden Europea de Investigación 73/20 de Países Bajos, investigación económico patrimonial realizada sobre organización de narcotraficantes compuesta por seis personas holandesas; se localizan cuentas bancarias con diversos saldos en BBVA, Caixabank, un inmueble y una empresa en la localidad de Marbella (Málaga).

5. Operación SCHALKS, (NIV C/00997/20), con origen en la Orden Europea de Investigación 82/20 de Países Bajos; investigación económica-patrimonial realizada en torno a una organización de blanqueo de dinero procedente del narcotráfico, integrada por varias personas holandesas, detectándose cuentas en el Sabadell, Caixabank, y tres inmuebles y tres empresas en la localidad malagueña de Torremolinos.

6. Operación CASPER, (NIV C/01349/20), procedente de Orden Europea de Investigación 102/20 de Holanda; investigación económica-patrimonial realizada sobre una organización de crimen organizado internacional. Se localizan cuentas bancarias con saldos de interés en Caja Rural Central, Cajamar, así como una empresa en las localidades de Archena y Cartagena (Murcia).

7. Operación CHAMS, (NIV C/01446/20), dimanante de la Orden Europea de Investigación 97/20 de Países Bajos, investigación económica-patrimonial sobre red de narcotráfico, de origen árabe, se localizan cuentas en Santander, CaixaBank, Sabadell, así como una empresa en Ceuta.

8. Operación SANTANA (NIV C/0217/20), procedente de Procedimiento de Cooperación Judicial Internacional 24/20 de EEUU, sobre organización de narcotráfico compuesta por 7 personas de diversas nacionalidades. En la investigación económica-patrimonial realizada en la provincia de Cuenca se localizan diversas cuentas bancarias con una cierta cantidad de dinero de las entidades BBVA, Santander y CaixaBank.

9. Operación DRAGOTA, dimanante de la Orden Europea de Investigación 190/20 de Rumanía. Investigación económica-patrimonial realizada sobre organización de crimen organizado de rumanos se detectan diversas cuentas en Bankinter, BBVA y Unicaja, así como varios vehículos.

10. Operación JALINK, procedente de la Orden Europea de Investigación 275/20 de Países Bajos. Investigación económica-patrimonial realizada sobre organización de narcotraficantes de ese país en la que se descubren diversas cuentas en Bankia, Banca March, CaixaBank y Sabadell.

6. FISCALÍA ESPECIAL CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

6.1 Introducción

La memoria de la actividad desplegada por la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada no puede comenzar sin una referencia a la durísima situación vivida este año 2020, marcado por la crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19 en toda España – en todo el mundo– que ha condicionado la marcha de la Fiscalía a nivel profesional y humano, especialmente desde la promulgación del *Real Decreto 463/202, de 14 de marzo que declaró el Estado de Alarma en todo el territorio nacional*, como se expondrá más adelante.

Esta trágica realidad ha ensombrecido, lógicamente, un año que tenía además una especial significación para esta Fiscalía Especial, por conmemorarse el veinticinco aniversario de su creación. El 14 de diciembre de 1995 comenzó su andadura la entonces denominada Fiscalía

Especial para la represión de los delitos económicos relacionados con la corrupción, 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 diferente. Con el paso de los años, podemos hoy afirmar que la Fiscalía Especial está plenamente consolidada gracias al trabajo, el esfuerzo y el compromiso de todos quienes a lo largo de estos veinticinco años han trabajado en ella.

Un año más, la memoria constituye el cauce adecuado para exponer la actividad desplegada durante el correspondiente período anual, partiendo de la información estadística disponible. Esta recopilación de información permite presentar cuantitativamente los parámetros más significativos de la actuación de la Fiscalía, cumplir con el deber de información a que legalmente está obligado el Ministerio Fiscal y concretar su compromiso de transparencia con la sociedad. Además, la elaboración de la memoria concede anualmente una oportunidad para la reflexión sobre la labor desempeñada por la Fiscalía y permite extraer conclusiones sobre sus fortalezas y debilidades para, fruto de esta reflexión, esbozar las soluciones que nos hagan ser más eficaces en la tarea que nos ha encomendado la sociedad española.

Entre las mentadas fortalezas de la Fiscalía Anticorrupción no puede dejar de mencionarse su capital humano, de incalculable valor, pues aún la profesionalidad y la preparación con una ejemplar ilusión en el desempeño del trabajo, cualidades que están en la base de los logros alcanzados por esta Fiscalía a lo largo de estos veinticinco años. Si esta afirmación ha sido cierta en los años pasados, es de estricta justicia reproducirla en este, pues la terrible situación que vivió la sociedad española y que todavía padece a la fecha de la redacción de estas líneas como consecuencia de la epidemia del Covid-19 y el consiguiente confinamiento vivido entre los meses de marzo y junio de 2020, nunca frenaron la actividad de los miembros de esta Fiscalía, que continuaron trabajando desde sus domicilios, avanzando en la tramitación de los procedimientos y dando lo mejor de sí mismos, en un ejercicio de responsabilidad, compromiso y compañerismo, no por esperado, menos digno de elogio.

Si en la memoria del año pasado recordaba a los ocho fiscales que llevaban años trabajando en comisión de servicios, pese a la incertidumbre que generaba la demora en resolverse esta situación, el año 2020 permitió, ya en el mes de noviembre, superar tan anómala situación con la consolidación de las ocho plazas, que acrecientan la plantilla de la Fiscalía hasta un número ya razonablemente suficiente para atender la actual carga de trabajo.

Como en las memorias de los pasados tres años, se consolida el sistema de selección de procedimientos especialmente significativos que se estima necesario reflejar anualmente, dejando ya en el olvido prácticas pasadas en que se reseñaban listados exhaustivos de los procedimientos seguidos en Fiscalía. Este sistema, establecido en la Instrucción 1/2014 *sobre las Memorias de los Órganos del Ministerio Fiscal y de la Fiscalía General del Estado*, es también más respetuoso con la normativa relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales.

En lo que concierne a la actividad desplegada durante el año 2020 por la Fiscalía, cabe poner de manifiesto, a modo de síntesis, un incremento en el número de procedimientos penales incoados y un descenso en el de diligencias de investigación. La Fiscalía intervino en 761 procedimientos judiciales frente a los 746 del año 2019 o los 678 del año 2018. En cuanto a las investigaciones penales, se han iniciado 19 en 2020, frente a las 26 de 2019. A tal cifra hay que añadir las 40 diligencias de investigación que se encontraban en trámite a 31 de diciembre de 2019, lo que implica que durante el 2020 se estuvieron tramitando un total de 59 de estos expedientes. Sin duda la situación epidémica y el consiguiente confinamiento sufridos durante buena parte del año ha condicionado estos datos, pues en 2020 se registraron en Fiscalía 2.346 denuncias, frente a las 2.828 del año 2019, esto es, un 17,1 % menos.

El número de escritos de acusación presentados ha sido de 47, siete más que los presentados en 2019. Han descendido, por el contrario, el número de sentencias condenatorias dictadas en primera instancia en procedimientos en los que ha intervenido esta Fiscalía Especial, que ha sido de 16, frente a las 39 de 2019 o las 28 de 2018. De las 16, 10 han sido condenatorias y 6 absolutorias.

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 estaba compuesta a principios de 2020, conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 62/2015, de 6 de febrero, por un Fiscal Jefe, un Teniente Fiscal y 19 fiscales, pertenecientes a la segunda categoría. Además, durante cinco años, formaron parte de la Fiscalía otros 8 fiscales en comisión de servicio, habida cuenta del volumen de asuntos y de su complejidad; un remedio excepcional y temporal que se prolongó excesivamente y, que evidentemente, no era

una solución a una situación estructural de insuficiencia de Fiscales. La aprobación y entrada en vigor del Real Decreto 255/2019, 12 de abril en su artículo 1 b) amplió la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal para adecuarla a las necesidades existentes y consolidó 9 plazas de segunda categoría para la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad organizada.

El 1 de octubre de 2020, la publicación de la Orden JUS/922/2020, de 24 de septiembre por la que se convocan para su provisión destinos vacantes en la Carrera Fiscal, ha permitido consolidar su plaza a 7 de los 8 fiscales que se encontraban en comisión y que el 11 de noviembre del mismo año han pasado a ser nombrados fiscales de plantilla, a la que se incorporan igualmente un fiscal que consolida su plaza convocada al amparo del art. 355 bis de la LOPJ tras su cese en la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado, y otros dos fiscales más, uno de los cuales regresa a esta Fiscalía desde la Inspección Fiscal.

Cabe destacar que la Ilma. Sra. Dña. Concepción Sabadell Carnicero fue nombrada el 29 de julio de 2020, Fiscal de la Fiscalía Europea, quedando en situación administrativa de servicios especiales.

Actualmente, la plantilla está compuesta por un Fiscal Jefe perteneciente a la primera categoría, una Teniente Fiscal y 27 fiscales pertenecientes a la segunda categoría.

La Fiscalía Especial ha estado integrada por 20 fiscales delegados permanentes, y por 10 fiscales delegados temporales. Debe destacarse el nombramiento del Fiscal delegado temporal en Almería (BOE 17-12-2020) y del Fiscal delegado temporal en Barcelona (BOE 17-12-2020), que sustituye a quien lo fuera y presta servicio ahora en la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado. Por otra parte, la Fiscal delegada en Tenerife, fue nombrada el 9-9-2020 como Fiscal Jefe de la Fiscalía Provincial de Tenerife.

En cuanto al personal funcionario de la Fiscalía, la plantilla está integrada por 31 funcionarios, de los cuales, una es secretaria particular del Fiscal Jefe, 2 pertenecen al Cuerpo de Gestión Procesal y Administrativa, 24 al Cuerpo de Tramitación Procesal y Administrativa, 9 de los cuales eran funcionarios interinos de refuerzo y 4 al Cuerpo de Auxilio Judicial. Por Acuerdo de 18 de diciembre de 2019 firmado entre el Ministerio de Justicia y los sindicatos, se ha procedido a la conversión en plantilla de las plazas de interinos de refuerzo que cuentan con una antigüedad mínima de tres años ininterrumpidos que fueron ofertadas en el concurso de traslados publicado en septiembre de 2020. La plantilla de funcionarios es, a todas luces, insuficiente, no habiéndose acompasado el nombramiento de los mismos al incremento del número de fiscales y miembros de las Unidades de Apoyo.

6.2.2 UNIDADES DE APOYO Y UNIDADES ADSCRITAS

Una de las singularidades de la Fiscalía Anticorrupción y, probablemente la que la dota de mayor capacidad investigadora, es 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–.

Tanto unas como otras continúan cumpliendo sus funciones a plena satisfacción de la Jefatura y de los fiscales integrantes de la plantilla, en definitiva, los principales destinatarios de su trabajo, que se concreta fundamentalmente en los correspondientes informes y tareas de asesoramiento.

Como ya se expuso en la Memoria de 2019, sería deseable la creación de nuevas Unidades de Apoyo a la Fiscalía Anticorrupción en diversas materias, entre ellas las contables y financieras, especializadas estas últimas que 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 la Administración Tributaria (AEAT)*

La Unidad de Apoyo a la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada –creada por Resolución de la Agencia Tributaria de 8 de enero de 1996, de conformidad con el Convenio de Colaboración, en materia de apoyo al Ministerio Fiscal en la lucha contra los delitos económicos, suscrito, el día 27 de diciembre de 1995, por los Ministerios de Justicia e Interior, Economía y Hacienda, y la Agencia Tributaria–, presta asesoramiento en los ámbitos financiero, contable y tributario y, en términos generales, en el ámbito económico.

Actualmente está compuesta por doce personas pertenecientes a la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, correspondiendo cinco de ellas al cuerpo de Inspectores de Hacienda del Estado, desempeñando el cargo de Jefes de Unidad, prestando una de ellas las funciones de Coordinación, y las otras siete pertenecen al cuerpo Técnico de Hacienda como Subjefes de Unidad.

Se debe mencionar que en el ejercicio 2020, como consecuencia de la declaración del estado de alarma e inmediato confinamiento, esta Unidad de Apoyo realizó las actuaciones de Informe y de Apoyo a la Fiscalía Especial que le son propias, mediante el uso de medios digitales, sin que tal circunstancia alterase su función específica y el tiempo de emisión de los informes.

6.2.2.2 *La Unidad de Apoyo de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)*

Esta Unidad, integrada en la Fiscalía Especial como la perteneciente a la AEAT, durante el año 2020 ha pasado de tener nueve funcionarios adscritos, cinco del Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado y otros cuatro del Cuerpo Técnico de Auditoría y Contabilidad, a ocho miembros, cuatro del Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado y cuatro del Cuerpo Técnico de Auditoría y Contabilidad al finalizar el año 2020. En años anteriores la Unidad había tenido diez funcionarios adscritos.

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 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 643 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, dentro de la Unidad Central de Delincuencia Económica y Fiscal (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 y de la UDEF, de la que depende orgánicamente.

La Unidad de Policía Judicial del Cuerpo Nacional de Policía adscrita a esta Fiscalía está compuesta por dieciséis personas: un Inspector-Jefe, Jefe de la Unidad, dos Inspectoras, jefas de sendos grupos operativos, cuatro subinspectores, dos por grupo, y cuatro policías de la escala básica por grupo, así como una secretaría para las funciones administrativas.

6.2.2.4 *Unidad Adscrita de la Guardia Civil*

Esta Unidad Adscrita de Policía Judicial realiza las funciones propias de apoyo a las necesidades de la Fiscalía Especial y, genéricamente, cuanto se contempla en la Orden Comunicada del Ministerio

de Justicia de 16 de noviembre de 1995, en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en los Estatutos del Ministerio Fiscal y, en la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

La 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, esta Unidad cuenta con el apoyo operativo de todas las Comandancias territoriales de la Guardia Civil y sus Unidades de Policía Judicial, así mismo cuenta con el apoyo de las Unidades Centrales de Criminalística y Policía Judicial.

La composición de la plantilla de esta Unidad Adscrita en cuanto al número de efectivos es de 15 y está configurada por un Comandante, un Capitán, dos Tenientes, dos Suboficiales, dos Cabos y siete Guardias Civiles.

En consecuencia, en el año 2020 la plantilla de la Fiscalía Especial estaba integrada por los siguientes efectivos:

Fiscales (incluido el Fiscal Jefe)	29
Fiscales delegados	20
Fiscales delegados temporales	10
Personal colaborador	31
Unidad de Apoyo de la A. E. A. T	12
Unidad de Apoyo de la I. G. A. E	8
Unidad Adscrita de la Policía Nacional	16
Unidad Adscrita de la Guardia Civil	15
Total	141

6.3 Medios materiales e informáticos

Las referencias a medios materiales e informáticos permanecen invariables respecto de memorias anteriores. La Fiscalía Anticorrupción mantiene su sede ubicada desde 2011 en un palacete sito en el número 4 de la calle Manuel Silvela de Madrid, cercano a la sede de la Audiencia Nacional.

Si bien inicialmente, la rehabilitación y reforma operada en el edificio, adaptaron el mismo a las necesidades de la Fiscalía en ese momento, en la actualidad, la Sede de la Fiscalía Especial Anticorrup-

ción resulta claramente insuficiente para albergar adecuadamente a los distintos departamentos que la componen, así como al personal integrante de los mismos.

El incremento en los últimos años de la actividad desplegada, así como el aumento significativo de la plantilla de la Fiscalía, que ha pasado desde la inauguración de la nueva sede de dieciséis a veintinueve fiscales, al igual que la de miembros pertenecientes a las Unidades de Apoyo y Adscritas, que trabajan y comparten sede con los Fiscales en aras al mejor desarrollo de las investigaciones, o del personal auxiliar de la administración que presta en ella sus servicios, ha supuesto un problema para la ubicación de todos ellos, resuelto en parte, aunque de forma poco satisfactoria, mediante la utilización conjunta de algunos despachos por dos fiscales, lo que como ya se decía en las Memorias de 2018 y 2019, quiebra la inicial y deseable situación en la que cada fiscal disponía de su propio despacho individual.

La especialidad y 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 el despacho compartido constituye una rémora para el buen desempeño de la labor del fiscal, perjudicado por las interferencias derivadas de comunicaciones telefónicas, atención del personal auxiliar o de las unidades de apoyo, visitas de letrados, etc.

En cuanto a las Unidades de Apoyo y adscritas, algunos de los miembros de la IGAE ya se ubican fuera de la sede, lo que perjudica la fluidez de ese asesoramiento permanente que constituye, como se ha repetido en tantas ocasiones, buena parte del valor que aportan estas Unidades. En cuanto a la Unidad de Policía Nacional, el incremento de la dotación de sus miembros, tan conveniente, ha reducido aún más el espacio disponible en la planta sótano, con un número de personas en cada dependencia superior al apropiado. Carencias que no son mayores porque la Unidad de la Guardia Civil no está ubicada en la sede de Fiscalía, como sería deseable en una correcta configuración espacial de la Fiscalía.

Por lo que se refiere a los medios materiales e informáticos, esta Fiscalía mantiene un retraso considerable en lo que a nuevas tecnologías se refiere con respecto a otras Fiscalías. Si bien el 16-11-2020 entró en funcionamiento el proyecto de justicia digital FORTUNY, que supondrá un significativo cambio en la modernización tecnológica de la Fiscalía, habrá que esperar todavía para comprobar su eficacia y funcionamiento antes de poder evaluar si el esfuerzo realizado ha logrado los objetivos propuestos.

6.4 Actividad de la Fiscalía

6.4.1 LA FISCALÍA ESPECIAL, 25 AÑOS DESPUÉS: PRESENTE Y FUTURO

Pese a los esfuerzos llevados a cabo a nivel nacional e internacional en las últimas décadas por ofrecer una respuesta eficaz y armónica ante la corrupción, este maligno fenómeno sigue siendo uno de los más graves problemas que afectan a nuestra sociedad actual y que más intensamente inquietan a los españoles. Así lo han venido indicando los barómetros del CIS de los últimos años en los que la preocupación por la corrupción solo era superada por el paro y la crisis económica. Es cierto que, más recientemente, se observa un significativo descenso en esta preocupación. Así, en el último barómetro del CIS correspondiente a 2020, la corrupción solo preocupaba al 3,9% (decimocuarto problema para los españoles), frente al 20,7% de diciembre de 2019 (cuarto problema) o el 24,7% del mismo mes de 2018 (segundo problema). No debemos ser demasiado optimistas ante dicho descenso y, mucho menos, relajar la respuesta ante la corrupción, pues la mencionada bajada puede explicarse por el menor número de grandes escándalos de corrupción producidos en los dos últimos años y la creciente preocupación de los ciudadanos por otros problemas no menos inquietantes, señaladamente en los pasados y trágicos meses de este año 2020, la salud y la sanidad en general y las consecuencias económicas derivadas de la epidemia de coronavirus.

Por otra parte, la inquietud ciudadana por la corrupción también se refleja en los correspondientes informes de la Comisión Europea o en los Índices de Percepción de la Corrupción elaborados anualmente por Transparencia Internacional. En cuanto a estos, no hay cambios significativos. España se mantiene en el mismo nivel de 2019 (62/100) pero empeora dos puntos su posición en el ranking mundial (32/180). Recordemos que en 2018 España obtuvo 58/100 puntos y ocupaba el puesto 41.

Por lo demás, las experiencias reales de corrupción muestran datos coherentes con esta sombría percepción ciudadana y son ciertamente alarmantes. No está de más recordar que la dimensión y complejidad de la moderna corrupción, bien distinta y más nociva que la que podríamos denominar tradicional o histórica, ha invadido la actual economía globalizada, limitando su eficacia y competitividad y contaminando el sistema financiero. Representa, asimismo, una rémora para el crecimiento económico, pues la desviación de recursos públicos que podrían destinarse a fines productivos, asistenciales y a reformas estructurales sostenibles socava la eficiencia del gasto público, algo especialmente visible en tiempos de crisis. Al margen de esta ya de por sí inquietante

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.

Como ya decíamos en la memoria de 2017, 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, todavía presente en parte de la sociedad, de que la justicia no trata igual al poderoso. Entre ellas, el retraso en la instrucción 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 o la proliferación 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 consideración de que el delito merece la pena, las prescripciones que conducen al archivo de responsabilidades, el benigno tratamiento penitenciario que a veces se dispensa a este tipo de delinquentes o, ya al margen del ámbito judicial, los indultos en ocasiones concedidos a los condenados por corrupción.

En este crítico contexto opera la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, cuya andadura comenzó hace veinticinco años con el ánimo de combatir con mayor eficacia la moderna corrupción y la delincuencia económica organizada, una criminalidad diferente de la que podríamos denominar tradicional o histórica que había llevado al Consejo de Europa a recomendar la creación de organismos específicos anticorrupción, capaces de emplear modernas técnicas de investigación y de análisis financiero-criminal para desarmar los complejos montajes jurídico-económicos que respaldan esta delincuencia. Junto a estas razones estructurales también concurrieron en su creación motivos coyunturales pues, indudablemente, con el alumbramiento de la nueva Fiscalía se pretendía sosegar el crispado clima social y político existente en España en 1994, propiciado por los graves casos de corrupción que habían estallado ruidosamente en los medios de comunicación (Casos popularmente conocidos como Roldán, Fondos Reservados del Ministerio del Interior, Banesto, PSV, Filesa, AVE, etc.).

La Fiscalía Anticorrupción, que comenzó siendo una experiencia pionera en Europa, con la integración en ella de Unidades de Apoyo (Agencia Tributaria e Intervención General de la Administración del Estado) y de Unidades Adscritas (Policía Nacional y Guardia Civil), ha sido elogiada por relevantes organismos internacionales implicados en

la lucha contra la corrupción (OCDE, GRECO, GAFI) y servido de modelo para otras fiscalías similares nacidas en los países de nuestro entorno, hasta haberse convertido, con el paso del tiempo, en «un referente indispensable en la lucha contra la gran delincuencia económica y relacionada con la corrupción, tanto en el espacio nacional como en el ámbito internacional» (Instrucción 4/2006, de la FGE). También ha ido creciendo en medios, especialmente personales, con un notable incremento de la plantilla, que se ha consolidado en 2020, y la incorporación de una valiosa red de delegados en distintas Fiscalías territoriales.

A lo largo de estos últimos veinticinco años, las condenas recaídas en los casos conocidos como Gescartera, Ballena Blanca, Malaya, Palma Arena, Noos, Las Teresitas, Palau, tarjetas *black*, Afinsa y Fórum Filatélico o Gürtell, por citar solo algunos concluidos con sentencia firme, además de los antes mencionados y otros muchos que la Fiscalía Anticorrupción inició y en los que asumió un indiscutible protagonismo –consiguiendo recuperar cientos de millones de euros para las arcas públicas– están ya en la historia judicial española y han contribuido, no solo al prestigio de la propia Fiscalía sino también a lo que es más importante: que los ciudadanos perciban que la justicia en su conjunto es capaz de dar una respuesta contundente a la corrupción política y a la más compleja criminalidad económica y que las conductas delictivas asociadas a esta delincuencia no quedan impunes.

El ámbito de actuación de la Fiscalía Anticorrupción se extiende hoy 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. En la Memoria correspondiente a 2017, se repasaban las principales características de cada uno de estas tres categorías criminales, que se mantienen plenamente vigentes pasados estos años.

La delincuencia económica, necesariamente vinculada al crimen organizado, la delincuencia transnacional o el blanqueo de capitales a gran escala continúan estando en el foco de atención de la Fiscalía. El fraude fiscal a gran escala, especialmente el relacionado con el impago del IVA, de gran complejidad, difícil acreditación y extraordinario perjuicio para las arcas públicas (fraude organizado al IVA intracomunitario, en sus modalidades de fraude en la introducción y fraude carrusel) que ha constituido tradicionalmente una de las mayores preocupaciones de la Fiscalía Especial, continúa, algo atenuado, ocupando la atención de la Fiscalía, habiéndose celebrado todavía algún juicio relevante en este año 2020.

Las consecuencias penales de las llamadas crisis bancarias, cuya génesis y trascendencia se apuntaban en la Memoria de 2017, han

continuado durante 2020, en que se han celebrado algunos de los últimos juicios pendientes por estas conductas, que requieren un gran esfuerzo para su comprensión y para su posterior encaje penal y formulación de las eventuales acusaciones, no siempre bien entendidas y que, por ende, no han recibido el respaldo de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, como ha sucedido con la sentencia absolutoria finalmente recaída por la salida a bolsa de BANKIA en julio de 2011.

Por lo que se refiere a la criminalidad organizada, continúa siendo uno de los principales retos a los que se enfrenta el Ministerio Fiscal y, sin duda, uno de los focos de mayor atención de la Fiscalía Especial. Como en 2019, también este año se han presentado importantes acusaciones contra complejas organizaciones criminales del Este de Europa, al tiempo que se han iniciado otras investigaciones actualmente en curso.

Dejando de lado el estéril debate de si existe hoy más o menos corrupción que en décadas pasadas y sin caer en una siempre perniciosa autocomplacencia, es indudable que la Fiscalía Anticorrupción ha cumplido con creces los objetivos que animaron su creación hace ya veinticinco años. En el horizonte aguarda una tarea mayúscula, con la asunción de la nueva responsabilidad investigadora que al Fiscal le atribuye el Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal, ante la que la Fiscalía Especial se encuentra particularmente preparada tras años de llevar a buen término complejas investigaciones penales. Este apasionante reto exigirá, no obstante, al margen de un cierto cambio de mentalidad y el refuerzo de la independencia del Ministerio Fiscal, en lo tocante específicamente a la Fiscalía Anticorrupción, la plena implementación de las tecnologías en los procesos de trabajo, el incremento de los medios personales y materiales, la mejora y ampliación de los mecanismos de cooperación institucional e internacional, la determinación del marco de relaciones con la nueva Fiscalía Europea y, finalmente, la instauración de una adecuada política de comunicación. El objetivo último no cambia: afrontar con la máxima eficacia, celeridad y transparencia y, por supuesto, con todo rigor jurídico, los procedimientos penales, para transmitir a la sociedad española que el Ministerio Fiscal no tolera espacio alguno de impunidad, y con ello contribuir a regenerar una confianza en las instituciones democráticas y en quienes las sirven que buena parte de los ciudadanos españoles parece haber perdido.

6.4.2 LA FISCALÍA ESPECIAL Y LA CRISIS SANITARIA OCASIONADA POR EL COVID-19

Como se ha dicho, la actividad de la Fiscalía Anticorrupción, como la del resto de fiscalías, órganos judiciales y, en general, la prác-

tica totalidad de los organismos e instituciones de este país, se ha visto extraordinariamente condicionada por la crisis sanitaria derivada de la pandemia ocasionada por el Covid-19 y las consiguientes medidas adoptadas por el Gobierno de España. Con esa finalidad, el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo declaró «el Estado de Alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19, con la adopción de medidas urgentes». En las disposiciones adicionales segunda y tercera estableció la suspensión de los términos y plazos procesales y administrativos. Este Real Decreto fue prorrogado en seis sucesivos Reales Decretos, desde el RD 476/2020, de 27 de marzo hasta el RD 555/2020, de 5 de junio, extendiéndose el estado de alarma hasta el 21 de junio de 2020. Finalmente, el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, declaró el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2 hasta el día 9 de noviembre.

La gestión de la crisis por esta Jefatura, en el ámbito de actuación que le fue conferido por las disposiciones generales dictadas y por los sucesivos decretos de la Fiscal General del Estado, tuvo como máxima prioridad procurar que el trabajo de la Fiscalía se desempeñara en las mejores condiciones de seguridad, que minimizaran cualquier brote de coronavirus en una sede en la que habitualmente trabajan en torno a cien personas. Por eso, el propio día 10 de marzo de 2020, aun antes de que fuera dictado el Decreto de la FGE de esa misma fecha, desde la Jefatura se instó a todos los fiscales, miembros de las Unidades de Apoyo y adscritas y funcionarios en general para que todos quienes pudieran hacerlo y no tuvieran la necesidad de acudir a la sede de la Fiscalía, continuaran su actividad desde casa, con preferencia para quienes tuvieran menores de 14 años o personas mayores dependientes a su cargo. En adelante, la Jefatura impartió las siguientes instrucciones:

– *Miércoles, 11 de marzo de 2020.* Adopción de primeras medidas en la Nota de Jefatura por la que, conforme al Decreto de la FGE de 10 de marzo de 2020, se autoriza provisionalmente a todos aquellos funcionarios/as con hijos/as menores de 14 años y mayores dependientes a su cargo a permanecer en su domicilio y ausentarse de su puesto de trabajo durante dos semanas, en prevención de la epidemia del COVID-19, sin perjuicio de las decisiones que adopte la autoridad competente en coordinación con esta Fiscalía.

– *Jueves, 12 de marzo de 2020.* Primer contacto estrecho con un infectado de coronavirus (esposo de una funcionaria). Se ordena a todos los funcionarios que comparten despacho con ella que permanezcan en casa. En cuanto al personal diagnosticado por Covid-19 se

detecta a funcionarias (3), Fiscales (3), personal laboral de Fiscalía (2) y Unidades Adscritas (2).

– *Viernes, 13 de marzo de 2020.* Nota de Jefatura: suspensión de todos los viajes fuera de la sede de la Fiscalía, atendiendo al Decreto de la Fiscal General de Estado, de 10 de marzo de 2020).

– *Lunes, 16 de marzo de 2020.* Decreto del Fiscal Jefe: conforme al Decreto de la Fiscal General del Estado, de 13 de marzo de 2020 y la Nota Interna que lo desarrolla, de 15 de marzo de 2020, se imparten instrucciones que tienen por objeto garantizar el funcionamiento de la Fiscalía y la prestación efectiva de las funciones que tiene encomendadas, proteger la salud de los Fiscales y funcionarios de plantilla y dar cumplimiento a las recomendaciones de las autoridades sanitarias. Se establecen turnos de un funcionario por Secretaría del 17 de marzo hasta el 3 de abril, otro funcionario en la Secretaría Fiscal Jefe y un Fiscal. Durante la semana del 16 al 20 de marzo el Fiscal Jefe asume el primer turno, asistido de la Secretaria de Jefatura, Dña. Nieves Rico Raposo. La siguiente semana, acude a Fiscalía en cumplimiento del citado turno, la Teniente Fiscal.

– *Lunes, 23 de marzo de 2020.* Decreto del Fiscal Jefe remitido a los fiscales conforme al cual se establece un turno de permanencia de los fiscales en la sede de la Fiscalía, similar al ya adoptado para los funcionarios de los Cuerpos de Gestión, Tramitación y Auxilio Judicial, y al que opera en las otras Fiscalías Especiales y en la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, de modo que un fiscal de la plantilla, por turno rotatorio diario de mayor a menor antigüedad en la Carrera Fiscal, acuda cada mañana a la sede de la Fiscalía para atender el despacho de aquellos asuntos de especial urgencia, entendiéndose por tales los mencionados en el apartado 1 del Decreto de 16 de marzo de 2020 de esta Jefatura, a saber: actuaciones en causas con presos o detenidos, medidas cautelares urgentes o cualquier otra también urgente en materia de vigilancia penitenciaria y, en general, aquellas que de no llevarse a cabo pudieran causar perjuicios irreparables o impedir o hacer muy gravosa la obtención de la tutela judicial solicitada. En cuanto al trabajo a realizar, de acuerdo con la Presidencia de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, se establece que los/las magistrados/as remitirán al correo electrónico del fiscal de permanencia en cada Fiscalía los escritos y las peticiones de informe que deban ser despachados. A tal efecto, el fiscal de permanencia que reciba en su correo el escrito correspondiente debe despacharlo él mismo o remitirlo por la misma vía al fiscal a cargo del asunto para su despacho, de modo que, una vez realizado el oportuno informe, se remite al correo electrónico de la autoridad judicial requirente, sin necesidad de acudir

a firmar documento alguno a la sede de la Fiscalía. Para el cumplimiento de este sistema de trabajo, se acuerda comunicar a la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional el turno establecido junto con los correos electrónicos del Fiscal que se halla de permanencia.

– *6 de mayo de 2020.* Decreto del Fiscal Jefe: en relación con el Decreto de 30 de abril de 2020 de la FGE tras la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia, se imparten instrucciones de general cumplimiento. Atendiendo al referido Decreto se modifica el régimen de asistencia de fiscales y funcionarios, y se establece un turno diario de cuatro fiscales y cuatro funcionarios de plantilla. Desde Gerencia Territorial de Órganos Centrales se facilita la distribución de mascarillas, guantes y gel hidroalcohólico entre quienes acuden a trabajar.

– *Semanas del 11 al 22 de mayo de 2020.* Tras la Orden JUS/394/2020, de 8 de mayo, por la que se aprueba el Esquema de Seguridad Laboral y el Plan de Desescalada para la Administración de Justicia ante el COVID-19, se mantiene el sistema de turnos presenciales de cuatro funcionarios y cuatro fiscales.

– *Semanas del 25 mayo a 5 de junio.* Se incrementan los turnos a seis funcionarios y seis fiscales, que posteriormente se elevan a ocho.

– Tras la Orden JUS/504/2020, de 5 de junio, por la que se activa la Fase 3 del Plan de Desescalada para la Administración de Justicia ante el COVID-19 y el Decreto de la FGE, de 3 de junio, se ordena la incorporación de la totalidad de la plantilla de funcionarios y se mantienen las medidas de teletrabajo para los y las fiscales. Por parte de la Gerencia Territorial de Órganos Centrales, se procede a dotar de mamparas a los despachos y a suministrar mascarillas, guantes y geles, imponiendo el uso obligatorio de la mascarilla. Esta situación se mantiene en la actualidad en la que se ha adoptado un sistema optativo de turnos de mañana y tarde en las secretarías de tramitación.

El 23 de julio, una vez superado el confinamiento, la Fiscalía tuvo el honor de recibir la visita de la Excma. Sra. Dña. Dolores Delgado García, Fiscal General del Estado, quien tuvo asimismo la oportunidad de conocer con detalle la sede de la Fiscalía y dialogar con los integrantes de la misma.

No se puede concluir este apartado sin referirme al especial dolor causado por la epidemia al Fiscal de esta Fiscalía José Miguel Alonso, cuya esposa, la también Fiscal de la Fiscalía Antidroga y muy querida compañera, Cristina Toro Ariza, falleció en los primeros días del confinamiento. Asimismo, al de los fiscales Ignacio Stampa y José Grinda, quienes perdieron a su padre y madre, respectivamente y a la tramita-

dora, Sra. Dolores Zapata, cuyo padre también falleció, todos ellos víctimas del coronavirus en unas circunstancias de aislamiento que hicieron especialmente dolorosas estas pérdidas.

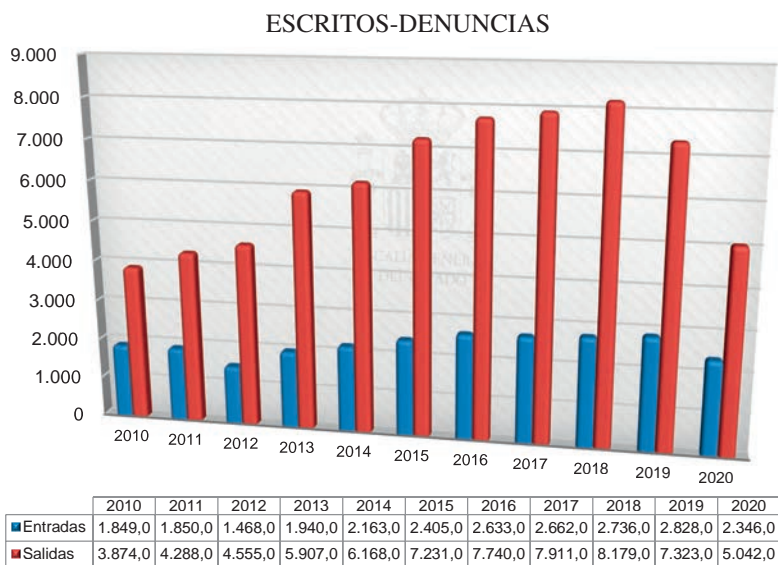
6.4.3 ESCRITOS Y DENUNCIAS

El análisis comparativo de los escritos y denuncias presentados en la Fiscalía respecto del año 2020, arroja los siguientes datos:

- a. Registros de entrada: 2.346 frente a 2.828 del año 2019.
- b. Registros de salida: 5.042 en comparación a 7.323 del año 2019.

De estos escritos registrados en la Fiscalía, 1.069 correspondieron a denuncias, frente a las 809 del año 2019. 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 descenso del número de escritos que tuvieron entrada en la Fiscalía Especial durante el año 2020, tal y como se refleja en el siguiente gráfico:



6.4.4 DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN

Reguladas en el art. 5 EOMF (Ley 50/1981) y en el art. 773.2 LECrim, las Diligencias de Investigación cobran una especial importancia en el caso de la Fiscalía Anticorrupción, toda vez que gran parte de los procedimientos judiciales en los que interviene, tienen su origen en investigaciones propias, al socaire del apoyo que le prestan sus trascendentales Unidades de Apoyo y Unidades adscritas.

Pues bien, analizando numéricamente la actividad en este ámbito, resulta que durante el año 2020 se incoaron 19 diligencias de investigación. A tal cifra hay que añadir las 40 que se encontraban en trámite a 31 de diciembre de 2019, lo que implica que durante el 2020 se estuvieron tramitando un total de 59 diligencias de investigación.

A lo largo de 2020 se concluyeron 32 diligencias de investigación, 3 correspondientes a 2017, 14 correspondientes a 2018, 8 correspondientes a 2019 y 7 de las incoadas en 2020. Por consiguiente, el 31 de diciembre de 2020 quedaban pendientes de tramitación 26 diligencias de investigación.

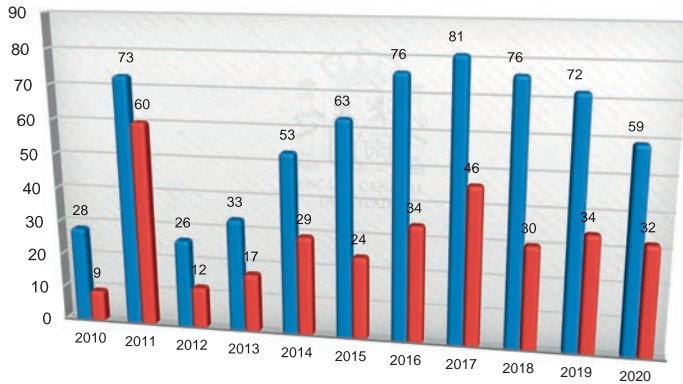
Es de resaltar que, de las 32 diligencias de investigación concluidas, en 13 ocasiones el Fiscal formuló la correspondiente querrela o denuncia, que dio lugar a los correspondientes procedimientos judiciales en los que esta Fiscalía Especial ha mantenido su competencia. Y en 2 ocasiones se incorporaron a causas judiciales ya incoadas y también competencia de esta Fiscalía.

Los datos expuestos tienen su reflejo en los siguientes cuadros:

DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN

	Diligencias anteriores al 31-12-19	Diligencias durante el 2020	Total
En trámite durante 2020. . . .	40	19	59
Concluidas	25	7	32
Pendientes al 31-12-2020. . .	24	12	26

DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN



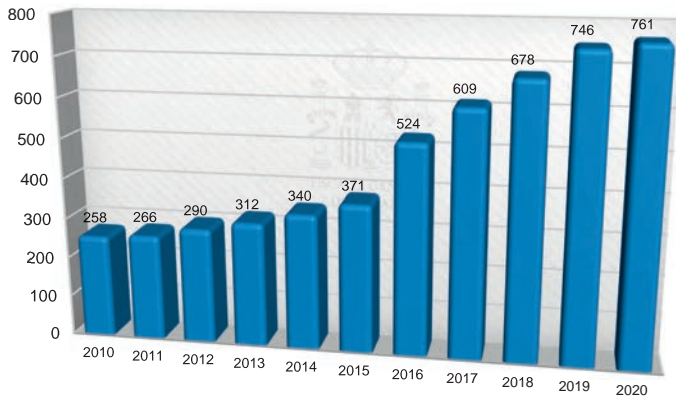
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
■ En trámite	28	73	26	33	53	63	76	81	76	72	59
■ Concluidas	9	60	12	17	29	24	34	46	30	34	32

6.4.5 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 2020 esta Fiscalía intervino en 761 procedimientos judiciales frente a los 746 del año 2019 o los 678 del año 2018. Durante el año 2020 se incoaron 15 procedimientos penales nuevos.

El siguiente gráfico refleja lo así expuesto:

CAUSAS JUDICIALES EN TRÁMITE



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
■ En trámite	258	266	290	312	340	371	524	609	678	746	761

6.4.5.1 Escritos de Acusación

Durante el año 2020, la Fiscalía Especial formuló 47 escritos de acusación, esto es, 7 más que los presentados en el año 2019.

Es de resaltar que los tipos penales por los que se formuló más frecuentemente una acusación fueron los delitos contra la Hacienda Pública, la Seguridad Social y contrabando (11), los de malversación de caudales públicos (20), los de prevaricación administrativa (24), los de blanqueo de capitales (10), cohecho (23) y societarios (13), entre otros.

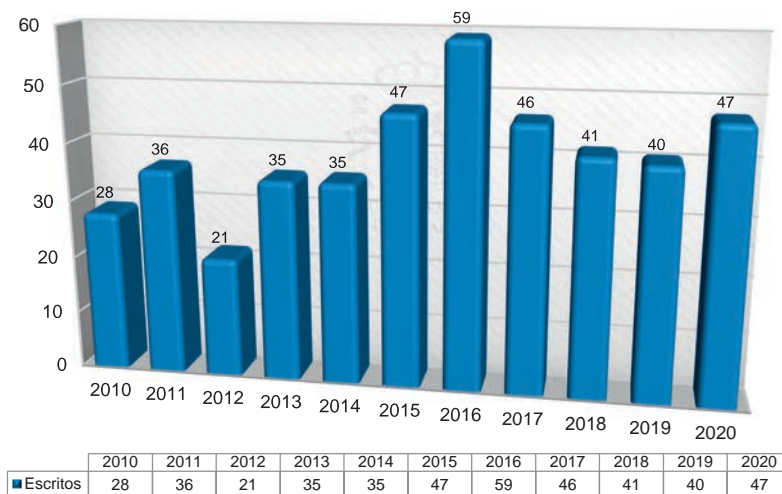
A ellos hay que añadir una serie de delitos conexos con los que el art. 19.4 EOMF atribuye a esta Fiscalía y que resultan también de su competencia, por lo que fueron igualmente objeto de acusación. Se trata de delitos de falsedad documental (los más numerosos), coacciones, amenazas, robo con fuerza, o contra la salud pública.

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:

Calificaciones	
Contra la Hacienda	11
Prevaricación	24
Abuso o uso indebido información privilegiada	0
Malversaciones caudales públicos	20
Fraudes y exacciones ilegales	1
Tráfico de influencias	6
Cohecho	23
Negociación prohibida a funcionarios	0
Defraudaciones	0
Insolvencias punibles	0
Societarios	13
Blanqueo de capitales	10
Corrupción en transacciones comerciales internacionales	1
Corrupción en el sector privado	1
Conexos con los anteriores	59
Crimen organizado	4

La evolución anual de los escritos de acusación se expone en el siguiente gráfico:

ESCRITOS DE ACUSACIÓN



6.4.5.2 Sentencias

Durante el año 2020, se han dictado 16 sentencias, en primera instancia, en causas judiciales en las que ha intervenido esta Fiscalía Especial. De ellas 10 han sido condenatorias y 6 fueron absolutorias. Recordemos que en 2019 se dictaron 39 sentencias y 28 en 2017.

6.4.6 COOPERACIÓN JUDICIAL INTERNACIONAL

Entre las funciones del Ministerio Fiscal se encuentra la de «Promover o, en su caso, prestar el auxilio judicial internacional previsto en las leyes, tratados y convenios internacionales» (art. 3.15 EOMF).

Tal función resulta de una notable importancia en el ámbito de delitos que son competencia de esta Fiscalía (artículo 19.4 EOMF), dado el marco de delincuencia económica transnacional que nos ocupa, por cuanto una gran parte de las ilícitas prácticas que se investigan tienen conexión, directa o indirecta, con territorios fuera de nuestras fronteras. Precisamente ese marco internacional es buscado, de propósito, por los delincuentes económicos para hacer impune su comportamiento.

6.4.6.1 *Asistencia Judicial Pasiva*

A) Comisiones Rogatorias.

Durante el año 2020, continuando con la tendencia del año anterior, la mayor parte de la asistencia judicial prestada ha sido en el ámbito europeo por lo que las comisiones rogatorias –pasivas y activas–han disminuido considerablemente. En concreto, se han tramitado 8 comisiones rogatorias pasivas procedentes de Perú, Brasil, Colombia, Panamá, Andorra y Armenia. De estas comisiones, 2 se han recibido a través de la autoridad central y el resto por comunicación directa, habiéndose cumplimentado 5 de ellas durante el mismo 2020.

La mayor parte de esta asistencia se refiere a investigaciones sobre delitos de blanqueo de capitales (6), si bien también se ha solicitado para investigaciones relativas a delitos de estafa (1), fraude por autoridad o funcionario (1) tráfico de influencias (1), fraude fiscal (1) y malversación de caudales públicos (1).

B) Órdenes Europeas de Investigación (OEI).

Durante el año 2020 se han recibido 25 OEI, 21 por comunicación directa y 4 a través de Eurojust, procedentes de Alemania, Chipre, Eslovenia, Estonia, Italia, Letonia, Lituania, Polonia, Azores, Portugal, Rumanía y Suecia. Dicha asistencia se ha solicitado en el curso de investigaciones relacionadas con delitos de blanqueo de capitales (9), cohecho (2), corrupción en negocios (2), delito contable (1), delitos fiscales (3), falsedad en documento público (1), fraude de subvenciones (1), fraudes comunitarios (2), malversación de caudales públicos (1) y tráfico de influencias (1). Las diligencias interesadas principalmente han sido declaraciones testificales y de investigados –bien presenciales bien a través de videoconferencia o sistemas similares–, así como obtención de información bancaria y financiera.

De todas ellas, 14 se cumplimentaron en el mismo 2020, en 7 se acordó su inhibición a otras Fiscalías y 4 estaban en trámite al terminar el año.

Entre las OEI recibidas destaca, por ser la primera ocasión en que se solicitaba en esta Fiscalía este tipo de diligencia, la procedente de las autoridades de Letonia interesando, en el curso de una investigación relacionada con delitos de organización criminal y blanqueo de capitales, la autorización de un agente encubierto en España. Tras valorar su procedencia y utilidad, fue autorizada por esta Jefatura, coordinándose desde esta Fiscalía con la Unidad Especializada en Agentes Encubiertos de la Policía Nacional todos los detalles de su

ejecución. Y, si bien inicialmente se autorizó por un periodo de un mes, previa solicitud motivada de las autoridades letonas y seguimiento y control desde esta Fiscalía del resultado que iba arrojando la actuación del agente encubierto, se prorrogó en cuatro ocasiones más hasta que, después de seis meses, se acordó su cese al culminar con éxito el cometido de la actuación en España del referido agente encubierto.

6.4.6.2 *Asistencia Judicial Activa*

En lo que respecta a las comisiones rogatorias emitidas por esta Fiscalía consta la remitida a las autoridades de Irlanda solicitando, en el curso de unas diligencias de investigación incoadas por la posible comisión de un delito de blanqueo de capitales, diversa información bancaria. La misma se envió a través de la autoridad central y está pendiente de cumplimiento.

Y, en lo atinente a las OEI Activas, se han emitido dos dirigidas a las autoridades de Luxemburgo y Reino Unido solicitando, también dentro de investigaciones incoadas en Fiscalía por delitos de blanqueo de capitales y fiscales, la práctica de medidas consistentes en declaraciones e información bancaria y financiera.

Por último, destacar que en los procesos judiciales despachados por la Fiscalía se han emitido numerosas comisiones rogatorias y OEI con intervención del Ministerio Fiscal.

6.4.6.3 *Otras actividades de colaboración con otros países e instituciones*

Si bien la situación provocada como consecuencia del Covid-19 alteró sustancialmente la forma de trabajo de esta Fiscalía, uno de los ámbitos que más se vio afectado fue el de las actividades de colaboración con otros países e instituciones, pues inicialmente conllevó una paralización de todas ellas, salvo en casos urgentes, que paulatinamente se reanudaron gracias al uso de la tecnología, lo que permitió practicarlas de manera virtual.

Por ello, salvo las Jornadas de Cooperación Internacional organizadas anualmente por la Fiscalía General del Estado, que pudieron celebrarse presencialmente a principios del mes de marzo en Oviedo, el resto de actividades se realizaron de manera virtual. Entre estas destacan:

- Reunión de coordinación de nivel 2 celebrada el 17 de julio de 2020 entre las autoridades de la Fiscalía de Malta y la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada convocada por Eurojust (La Haya, Países Bajos).

– Participación como Punto de Contacto Nacional Anticorrupción de la Unión Europea en la actividad del Servicio Nacional de Coordinación de Eurojust.

– Participación en reunión de coordinación con Eurojust celebrada el 18 de septiembre de 2020 con Alemania, Chequia, Eslovaquia y Lituania.

6.4.6.4 *Conferencias y ponencias de miembros de esta Fiscalía relacionadas con la actividad internacional*

– Intervención en el curso de la Academy of European Law titulado «Conducting investigations into Tax Fraud and Tax Evasion in the EU», con una ponencia titulada «Investigating and prosecuting fraudulent tax offences» (ERA, octubre 2020).

– Elaboración para el programa el PACTO de un documento estratégico sobre la creación y funcionamiento de Equipos Conjuntos de Investigación en el ámbito latinoamericano.

– Participación en diversas actividades sobre la Fiscalía Europea previas a su puesta en funcionamiento inicialmente prevista para el 20-11-2020: dirección de la Revista monográfica del Ministerio Fiscal n.º 9 sobre «Fiscalía Europea y proceso penal español» (FGE, junio 2020); asistencia al «Seminario sobre la protección de los intereses financieros de la Unión Europea y la Fiscalía Europea» (Red Europea de Formación Judicial. Letonia, junio 2020).

– Clase sobre la cooperación jurídica internacional en el Curso de Especialización en Policía Judicial para integrantes de la Guardia Civil, celebrada en mayo de 2020.

– Ponencia sobre «Cómo investigar de modo efectivo los delitos fiscales transfronterizos: presentación de un caso que sería de la Fiscalía Europea» en el Curso sobre delito fiscal vs defraudación fiscal organizada por la Academia Europea de Derecho (ERA) en Trier, Alemania, octubre 2020.

Por último, cabe resaltar el nombramiento en el mes de noviembre de un integrante de esta Fiscalía como Punto de Contacto Judicial Focal del Proyecto I-CAN de INTERPOL.

6.4.6.5 *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, elogiado por relevantes organismos internacionales implicados en la lucha contra la corrupción (OCDE, GRECO, GAFI, Transparencia Internacional, etc.) sirviendo de modelo para otras Fiscalías Anticorrupción algunas nacidas al socaire de distintos proyectos de hermanamiento con otros países (*twining projects*) financiados por la Comisión Europea. Por ello la Fiscalía contra Corrupción y la Criminalidad Organizada participa –en ocasiones las lidera– en visitas internacionales que recibe la Fiscalía española.

Sin embargo, a lo largo del año 2020, han sido restringidas las visitas debido a la evolución de la pandemia Covid-19:

- El 9 de julio, visita de la Magistrada de Enlace de Francia en España.
- El 28 de septiembre, del Jefe de la Unidad Inteligencia Financiera de México y la Consejera Electoral del Instituto Nacional Electoral.

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 2020 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 (conocido como caso Fórum Filatélico).*

Seguido por delitos de estafa, falseamiento de cuentas anuales, insolvencia punible, administración desleal y blanqueo de capitales, como en el «caso Afinsa», las diligencias practicadas 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), con 268.000 perjudicados, la mayor defraudación de la historia de España.

Tras siete meses de juicio, el procedimiento finalizó mediante sentencia 23/2018, de 13 de julio, por la que fueron condenadas 20 personas, fijándose una responsabilidad civil por importe de 3.707.127.583 €. Las penas máximas fueron para el presidente de Fórum Filatélico –12 años y 4 meses de prisión–, aunque deben también destacarse las condenas impuestas a otros responsables de la entidad, al auditor externo y a otros partícipes en la estafa situados en la red de proveedores. La sentencia fue recurrida ante el Tribunal Supremo, en el año 2019 hasta haber sido finalmente confirmada parcialmente por STS n.º 688/2019, de 4 de marzo de 2020, habiendo resultado condenados 20 personas y fijándose indemnizaciones por más de 3.700 millos de euros a favor de más de 268.000 perjudicados. Con motivo de estas condenas se ha declarado en firme el decomiso de 31 fincas radicadas en varias localidades españolas, así como un total de 6.014.420 €, 24.000 CHF y el saldo obrante en otras 8 cuentas bancarias. Actualmente, está en trámite esta compleja ejecutoria.

– *Sumario 2/2013 del Juzgado Central de Instrucción n.º 1 (caso Afinsa).*

La ejecutoria (n.º 100/17) sigue su normal tramitación con las incidencias propias de la complejidad de la causa de la que trae origen, evacuándose continuamente informes por el Ministerio Fiscal.

– *Diligencias Previas 241/2006 del Juzgado Central de Instrucción n.º 5.*

Se investigó una trama organizada de sociedades y personas físicas que tenía 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.

Concluida la instrucción del procedimiento se acordó la incoación del procedimiento abreviado en fecha 16.06.2016 contra 51 acusados, tres partícipes lucrativos y como responsables civiles subsidiarios el

BBVA e Iberdrola. 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, Rollo de Sala 15/17.

Las sesiones del juicio oral se iniciaron el 16 de abril de 2018 continuando durante los meses de junio, julio, septiembre, noviembre y diciembre. La sentencia, de 23 de abril de 2019 fue conforme con las peticiones del Fiscal. Debe hacerse constar que ya en trámite de conclusiones definitivas prestaron su conformidad con el pago de las cuotas defraudadas (años 2002/2003/2004) por 11.000.000 euros la cía. BBVA TRADE, filial del BBVA, quien los consignó en la pieza de responsabilidad civil del Juzgado, y una compañía informática por 1.500.000. Actualmente, se encuentra pendiente el recurso de casación.

– *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 SL como autora de varios delitos de fraude a la Hacienda Pública y falsedades, además de la colaboración como cooperadores necesarios de otras sociedades.

La sentencia condenatoria 13/2018 de fecha 4 de mayo, (auto de aclaración de 22/5/18) en la que fueron 44 condenados, fue recurrida en casación y resuelta en febrero de 2020 por el Tribunal Supremo. Actualmente se encuentra en fase de ejecución. Ha sido recuperada la cantidad de 7.300.447,52 €.

– *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, provisional-

mente, 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 20.09.2017 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. En este periodo la SGAE se ha apartado de su condición de acusación particular, continuando como perjudicada. Finalmente se ha procedido ante la Sección 2.^a de la Audiencia Nacional a celebrar juicio oral durante los meses de septiembre a diciembre del año 2020.

La pieza separada «Informe MF 3085» (ARTERIA) tiene por objeto la investigación de la llamada red ARTERIA (a raíz de denuncia del que fue arquitecto de la SGAE durante más de 20 años). Merece destacarse que en esta, tras la solicitud del Ministerio Fiscal y haberse dictado auto de prosecución del procedimiento abreviado el 5 de abril de 2019, finalmente confirmado por la Sala de lo Penal (Sección 3.^a) en noviembre de 2019, se formuló por el Ministerio Fiscal escrito de calificación el 11 de diciembre de 2019, en el cual se solicita para el único acusado y principal dirigente de la SGAE, la pena de cuatro años de prisión por delito de administración fraudulenta, así como una indemnización cercana a los treinta millones de euros como perjuicio ocasionado a la SGAE como consecuencia de la adquisición por esta entidad de gestión –a través de la «Fundación Autor»– de los teatros Lope de Vega y Coliseum, más ciertas fincas anejas. El 18 de diciembre de 2019 se dictó auto de apertura de juicio oral ante el Juzgado Central de lo Penal.

Es de significar que, a lo largo de 2020, la SGAE, en cuanto parte perjudicada y personada como acusación particular, con escrito de acusación en buena medida coincidente con el del Ministerio Fiscal; procede, primero a apartarse en su condición de parte acusadora y, después, a reservarse las acciones civiles, no sin antes adoptar una postura idéntica a la defensa del acusado, contraria a la que había venido manteniendo durante años en las fases de instrucción e intermedia del proceso.

– *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 de algunos compradores de pagarés corporativos de distintas empresas de la llamada Nueva Rumasa, fue admitida por auto de 03.06.2011, tras informe favorable del Fiscal. Ello ha determinado la remisión de las Diligencias de Investigación 2/2010, incoadas el 09.03.2010 tras la denuncia presentada por la Delegación Central de Grandes Contribuyentes de la AEAT, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 773.2 LECrim. El procedimiento se sigue por delitos de estafa, alzamiento de bienes, delito contra la Hacienda Pública y blanqueo de capitales.

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. El procedimiento se encuentra elevado a la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, habiéndose señalado el inicio de las sesiones del juicio oral para el mes de octubre de 2022.

– *Diligencias Previas 170/2011 del Juzgado Central de Instrucción n.º 3 (Caja de Ahorros del Mediterráneo).*

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.

El 27.04.2015 se dictó auto de procedimiento abreviado y se presentó escrito de acusación el 9.2.2016. Durante los meses de mayo a julio de 2017 se celebró el juicio oral, habiéndose dictado sentencia condenatoria 28/2017, de 17 de octubre, en buena parte coincidente con la acusación del Ministerio Fiscal, que fue confirmada parcialmente por sentencia del Tribunal Supremo dictada el 22 de julio de 2019. Se encuentra en fase de ejecución.

– *Pieza separada de Cuotas Participativas y Deuda Subordinada.*

En el año 2017 el Ministerio Fiscal solicitó el sobreseimiento provisional y archivo y, si bien se acordó respecto a la emisión de cuotas participativas, no ocurrió lo mismo en relación a la deuda subordinada.

En fecha 25 de enero de 2018 el Ministerio Fiscal presentó, al amparo de lo dispuesto en el artículo 783.1 LECrim, escrito de conclusiones provisionales absolutorias al entender que las tres emisiones de participaciones preferentes realizadas por la CAM en los años 2001,

2002 y 2009 así como la de deuda subordinada del año 2004 objeto de investigación en este procedimiento no eran constitutivas de delito, celebrándose en el mes de julio de 2018 ante la Sección 4.^a de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional el juicio oral en el que, como cuestión previa, se alegó por el Ministerio Fiscal la falta de legitimación de la acusación popular, cuestión que fue estimada por la Sala que, en fecha 12 de julio, dictó auto acordando el sobreseimiento y archivo de este procedimiento.

Esta resolución ha sido recurrida en casación por la acusación popular. En fecha 11 de marzo de 2020 el Tribunal Supremo dictó sentencia confirmando íntegramente el auto de 12 de julio de 2018 dictado por la Sección 4.^a de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional que declaró su sobreseimiento libre y archivo, tal y como solicitada el Ministerio Fiscal, por falta de legitimación de la acusación popular para actuar como única parte acusatoria.

– *Diligencias Previas 77/2012 del Juzgado Central de Instrucción n.º 3 (pieza separada CAM: operaciones con Valfensal, S. L.).*

Querrela de la Fundación CAM por apropiación indebida, administración desleal, contra el Director general de la CAM, el Director general de empresas de la CAM y contra los empresarios del Grupo Mar Confort Hoteles, en relación a operación realizadas por la sociedad TIP, Tenedora de Inversiones y Participaciones, S. L. participada el 100% por la CAM, con sociedades pertenecientes al grupo Valfensal.

Celebrado el juicio oral, durante el mes de octubre de 2020, se dictó sentencia el 15 de diciembre del mismo año, condenatoria para todos los acusados.

– *Diligencias Previas 59/2012, del Juzgado Central de Instrucción n.º 4 (Bankia).*

Se inició mediante querrela formulada el 11.06.2012, por el partido político Unión, Progreso y Democracia (UPyD) contra las entidades Bankia y Banco Financiero y de Ahorros (BFA) y sus consejeros por la presunta comisión de delitos de falsedad de las cuentas anuales, delitos de administración fraudulenta, maquinación para alterar el precio de las cosas, y apropiación indebida. Sobre estos hechos, la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada había ordenado en fecha 28.05.2012, la apertura de las Diligencias de Investigación 5/2012, que cesaron tras la referida judicialización.

Procedimiento de extraordinaria amplitud y complejidad, referido al proceso de fusión de las Cajas de Ahorro que dio origen a la consti-

tución de BFA, al deterioro patrimonial de Bankia, S. A., que ha ido creciendo progresivamente en un breve período de tiempo hasta el punto de sugerir la existencia de un fraude contable previo a la ulterior salida a bolsa de Bankia, hechos circunscritos a un período de tiempo muy concreto: 2010 y 2011.

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.

Las sesiones del juicio oral ante la Sección 4.^a de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, comenzaron el 26 de noviembre de 2018 y se han extendido hasta el día 2 de octubre de 2019, en sesiones mayoritariamente de mañana y tarde. Con fecha 29 de septiembre de 2020 ha recaído sentencia absolutoria sobre todos los hechos y partícipes, tanto respecto de los incluidos en el escrito de conclusiones provisionales del Fiscal como de los contenidos en la posterior ampliación en conclusiones definitivas. La Fiscalía no ha recurrido la sentencia en casación.

Respecto de la pieza separada referida a la existencia de unas tarjetas de crédito proporcionadas por los responsables de Caja Madrid y Bankia y de Bankia a algunos consejeros y directivos fuera del circuito ordinario de otorgamiento de tarjetas de empresa de la entidad («tarjetas *black*»), 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, recayendo sentencia condenatoria de fecha 23.02.2017, contra 64 usuarios de tales tarjetas, plenamente conforme con la petición del Fiscal. Recurrída en casación el 16.03.2017 fue casi íntegramente confirmada por el Tribunal Supremo en sentencia 438/2018, de 3 de octubre. En 2018 se inició la ejecución, parte de los condenados ingresaron en prisión y se despacharon cuestiones diversas relativas a la suspensión de condena, sustitución de penas, liquidaciones de condenas pecuniarias y pago de intereses, entre otras. Durante el 2020 se ha continuado con la ejecución, emitiendo la Fiscalía varios informes sobre progresiones de grado, acceso a la libertad condicional o permisos penitenciarios. Fundamentalmente entre 2018 y 2019 se produjo la satisfacción de todas las responsabilidades pecuniarias posteriores a la sentencia, existiendo también pagos anteriores al juicio oral. Las cuantías impuestas ascienden en total a 1.949.781,68 € en concepto de responsabilidad civil y 37.800 € en concepto de multa.

Finalmente, la pieza de participaciones preferentes, fue archivada por auto de 17 de mayo de 2018 del Juzgado Central de Instrucción n.º 4, que hizo suyos los argumentos expuestos por el Fiscal en su informe de 14 de mayo de 2018. El archivo fue confirmado por la

Sección 3.^a de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional en autos de 15 de octubre de 2018 y 28 de febrero de 2019.

– *Diligencias Previas 76/2012 del Juzgado Central de Instrucción n.º 1 (Banco de Valencia).*

Estas diligencias se incoaron con motivo de la denuncia interpuesta por el FROB contra, entre otros, el Consejero Delegado del Banco de Valencia por la posible comisión de diversos delitos societarios.

Por auto de 27.06.2012 se requirió de inhibición al Juzgado de Instrucción 3 de Valencia respecto de las DP 773/12 que se siguen por querrela presentada por algunos accionistas de la entidad Banco de Valencia contra miembros del Consejo de Administración.

Tras la práctica de las diligencias de instrucción necesarias, el 27 de febrero de 2018 se presentó escrito de calificación por un delito de administración desleal, dictándose auto de PA el 26.02.2018. El Juzgado dictó auto de apertura de juicio oral el 22 de octubre de 2018.

De este procedimiento se han desgajado las DP 33/13; 39/13; 45/13 y 46/13. En estas últimas se dictó auto de PA el 19.02.18 y fue presentado escrito de acusación el 23 de febrero de 2018.

El Juzgado Central de lo Penal ha señalado el juicio para los meses noviembre y diciembre de 2021.

– *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, SA.

La instrucción de la causa concluyó el 06.06.2017 El Ministerio Fiscal formuló escrito de acusación en fecha 23 de abril de 2018 contra 19 personas físicas y 7 personas jurídicas, habiéndose dictado auto de apertura de juicio oral de 11 de junio de 2018. Interesa destacar que el 2 de diciembre de 2019 se celebró el juicio oral, recayendo sentencia núm. 14/2020, de 6 de octubre, de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional que condenó a siete personas físicas y una persona jurídica con penas que van desde los seis meses a los seis años de prisión, por delitos de falseamiento de cuentas anuales y otra información económica o contable, falsedad en documento mercantil, estafa y utilización de información relevante. Dicha sentencia no es firme por haberse recurrido en casación. Con motivo de estas condenas se acordó el decomiso –todavía no firme– de 4.651.000 €.

En cuanto a la pieza separada «Pescanova PS 1», se incoó por auto de 5 de febrero de 2018 a partir de información financiera transmitida por las autoridades de Andorra. Se formuló escrito de acusación por el Ministerio Fiscal en marzo de 2019 y se celebró el juicio durante el mes de julio de 2020. El hecho más relevante es que la Sección 4.^a de la Sala de la Penal de la Audiencia Nacional, se dictó sentencia núm. 12/20, de 21 de septiembre, absolviendo a los tres acusados. Aunque se anunció y preparó recurso de casación, finalmente la Fiscalía del Tribunal Supremo no consideró procedente su interposición.

– *Diligencias Previas 63/2013 del Juzgado Central de Instrucción n.º 5. (HSBC).*

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 SA, 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 €. Actualmente estas piezas han requerido la labor de coordinación con las Fiscalías receptoras y diversas cuestiones procesales.

Por otra parte, las actuaciones principales que permanecen en el Juzgado Central n.º 5, han dado lugar a dos nuevas piezas: Gestores y Entidades, por auto de fecha 22 de junio de 2018, se declaró la complejidad de la primera, y respecto de la segunda, más avanzada, por auto de fecha 30 de octubre de 2018, se declaró la complejidad de la causa, ambas se encuentran en fase de instrucción. En abril de 2020 las representaciones procesales de los investigados de ambas entidades interpusieron recursos de apelación solicitando el archivo de las actuaciones que fueron desestimados por autos de la Sala de lo Penal de julio del mismo año.

– *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 2013, 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.

Tras la práctica de las oportunas diligencias, finalmente, se presentó escrito de acusación por un delito continuado de falsedad de cuentas del art. 290.2 del CP, frente al ex consejo de administración del Banco de Valencia. Se encuentran pendientes de resolver los recursos de apelación contra el auto acordando la incoación del procedimiento abreviado.

– *Diligencias Previas 118/2013 del Juzgado Central de Instrucción n.º 3 (Bancaja, Gran Coral).*

Entre 2005 a 2009, Bancaja y su filial Banco de Valencia, realizaron, a través su sociedad inmobiliaria Bancaja Habitat y del propio Banco de Valencia una serie de inversiones en el Caribe, concretamente en México. De toda la operativa descrita en el informe de PwC, destacan tres operaciones muy significativas y que implican la comisión de un delito de apropiación indebida.

Se presentó escrito de acusación el 26 de septiembre de 2018 por delito de apropiación indebida y blanqueo de capitales contra cuarenta y ocho acusados. Los hechos vienen referidos a la Operación Grand Coral en la que resultó perjudicada Bancaja y Banco de Valencia, solicitándose una indemnización de 178.283.103 € a favor de las sucesoras de estas entidades bancarias. Dictándose auto de apertura de juicio oral el 8 de noviembre de 2018, dicho auto quedó anulado de resultas de un recurso ante la Sala y el Fiscal volvió a calificar en nuevo escrito de conclusiones provisionales de fecha 28 de febrero de 2019, lo que motivó el auto de 11 de abril de 2019, acordando la apertura del juicio oral. Se elevó inicialmente a la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacio-

nal para su enjuiciamiento, pero se acordó su devolución al Juzgado Central de Instrucción núm. 3.

– *Diligencias Previas n.º 45/2019, del Juzgado Central de Instrucción n.º 6.*

En 2020 se ha dado por concluida la fase de instrucción, dirigiéndose la acusación contra el anterior CEO y 4 personas directivas inmediatamente dependientes de aquel, por un delito continuado de falsedad de cuentas anuales de la mercantil DIA, S. A. ya en 2021.

– *Diligencias Previas 2310/2015 del Juzgado de Instrucción n.º 31 de Madrid.*

Tiene su origen en una denuncia formulada por el Ministerio Fiscal, contra el exPresidente de Caja Madrid y Bankia y su asesor fiscal por delitos contra la Hacienda Pública, alzamiento de bienes, blanqueo de capitales y corrupción privada.

Se llevaron a cabo numerosas declaraciones de investigados y de testigos, e investigaciones por la ONIF y por la UCO. En los años 2015 y 2016 se abrieron 7 piezas separadas habiéndose archivado 2 de ellas, e incoado una nueva el 24.05.2017.

En relación a la Pieza de Corrupción en los Negocios, por auto de fecha 21 de mayo de 2019, se acordó la apertura de juicio oral.

En julio de 2020 se presentó informe pericial y se interesó la práctica de varias diligencias, encaminadas a la toma de medidas cautelares que garantizaran el eventual decomiso de los bienes de naturaleza ilícita controlados por el investigado.

– *Diligencias Previas 31/2016 del Juzgado Central de Instrucción n.º 6 (Vitaldent).*

Procedentes de las Diligencias Previas núm. 606/2015, del Juzgado de Instrucción núm. 2 de Majadahonda, traen su origen de las Diligencias de Investigación núm. 13/2013 de esta Fiscalía Especial. Por auto de 22.03.2016, el Juzgado Central de Instrucción núm. 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, lo que determinó la detención de los investigados, entradas y registros y adopción de medidas cautelares personales y reales. Se investiga la trama económica de Vitaldent, con relación a un posible delito de insolvencia punible y blanqueo de capitales mediante contacto con la «mafia» siciliana.

Se promovió la administración judicial del grupo empresarial Vitaldent para, posteriormente, venderlo al fondo de inversión JB, permitiendo la continuidad del negocio y los puestos de trabajo.

Actualmente, se encuentra pendiente de la ejecución de varias Comisiones Rogatorias y del informe pericial de la Agencia Tributaria.

– *Diligencias Previas 30/2017 del Juzgado Central de Instrucción n.º 2 (caso Iberdrola).*

Las 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.

El 12 de julio de 2019 se acordó por la Fiscalía, con la finalidad de impulsar la tramitación del procedimiento, la práctica de diversas diligencias consistentes en la recopilación de información a través de la Unidad de Policía Judicial adscrita a esta Fiscalía. La documentación se ha incorporado al procedimiento y motivado la petición de nuevas diligencias acordadas por el Magistrado Instructor.

– *Diligencias Previas 42/2017 del Juzgado Central de Instrucción n.º 4 (Banco Popular Español).*

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, SA 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 estos, 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.

En el marco del procedimiento se ha pedido a la CNMV la elaboración de un informe sobre la existencia de uso de información relevante para la cotización, a los efectos prevenidos en el artículo 285 del Código Penal.

Tras haberse presentado un informe pericial, en abril de 2019, elaborado por inspectores del Banco de España, se han realizado las diligencias necesarias para recopilar la documentación e información que se ha considerado conveniente para el esclarecimiento de los hechos y recibida declaración como investigados a 20 de los miembros del consejo de administración de la entidad bancaria. Durante 2020, se siguen practicando diligencias tendentes a la incorporación a la causa de documentos necesarios para el esclarecimiento de los hechos y declaraciones testificales.

– *Diligencias Previas 35/2017 del Juzgado Central de Instrucción n.º 1 (caso 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. En la actualidad el número de investigados asciende a 43 personas físicas y 21 personas jurídicas.

En el año 2020 se ha recibido nuevo informe de la unidad policial investigadora sobre el resultado de las evidencias analizadas y relativas a presuntas irregularidades por excesos en las facultades de administración del patrimonio de la Real Federación Española de Fútbol, así como llevado a cabo otras diligencias de instrucción.

En la actualidad, el procedimiento se encuentra pendiente del resultado de las diligencias periciales acordadas a instancia del Fiscal y de las comisiones rogatorias en trámite.

– *Diligencias Previas n.º 42/18, del Juzgado Central de Instrucción n.º 4.*

Se trata del que pudiera ser considerado el mayor desfalco a nivel mundial que se haya cometido de un fondo soberano, en este caso de Malasia, con ramificaciones en España. Es un procedimiento que se inicia en virtud de denuncia del Ministerio Fiscal de 14.06.2018, a partir de una investigación que se estaba llevando a cabo en el seno de las Diligencias de Investigación n.º 6/2017. La judicialización reali-

zada consigue evitar la salida de territorio nacional de una importante suma de millones de euros que constituiría ganancia procedente de delito de blanqueo de capitales cometido a través de negocio jurídico concluido tres años antes con dinero procedente de cuenta bancaria en país extranjero, a su vez con origen en actividad delictiva en otros países. Adicionalmente se han adoptado otras medidas cautelares reales sobre bienes valorados también en un muy alto importe.

Tanto por blanqueo como por otros delitos se han originado investigaciones, y existen juicios en marcha, en varios continentes dadas las dimensiones extraordinarias de la actividad delictiva de base, que bien podría superar en conjunto los cuatro mil quinientos millones \$ USA.

– *Diligencias Previas 63/2014, del Juzgado Central de Instrucción n.º 1 (caso 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 *wifi* 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.

Con fecha 4 de abril de 2019, se formuló escrito de acusación contra personas físicas y jurídicas, entre otros, por delitos de falsedad, apropiación indebida, delito societario, fraude de inversores, fraude a los presupuestos de la Unión Europea y uso de información relevante para la cotización. El 21 de agosto de 2019 se dictó auto de apertura de juicio oral. Se encuentra pendiente de señalamiento.

– *Diligencias Previas 56/2017 del Juzgado Central de Instrucción n.º 4 (caso 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 SA suscrito mediante la aportación de múltiples fincas con serios indicios de haber sido fuertemente sobrevalorados.

Se han practicado numerosas diligencias recabando documentos, recibiendo declaraciones a investigados y la práctica de declaraciones de testigos tendentes, fundamentalmente, a acreditar la responsabili-

dad penal de la persona jurídica Grant Thornton. Finalizada la instrucción, se dictó auto de continuación por los trámites del Procedimiento Abreviado en octubre de 2020. Están imputadas como personas jurídicas Grant Thornton Corporation S. L. P y, además, Urbas Grupo Financiero S. A.

– *Diligencias Previas n.º 9/2020 del Juzgado Central de Instrucción núm. 2.*

El origen de las presentes diligencia está en una investigación cuya referencia fueron las diligencias de investigación núm. 13/2018 de esta Fiscalía Anticorrupción, que dieron lugar a que se interpusiese querrela ante la Audiencia Nacional, habiendo sido admitida por el Juzgado Central de Instrucción núm. 2 que ha decretado el secreto de las actuaciones.

La investigación, consiste de forma sucinta en la existencia de unos ciudadanos ucranianos y letones que formando parte de una red internacional no identificada hasta el momento, se dedica al tráfico ilegal de armamento, creando para ello una estructura societaria en territorio español, utilizando personas interpuestas y entramados societarios ubicados en países de la Unión Europea y en países con nula colaboración fiscal, todo ello con la finalidad de dar apariencia legal a la adquisición de patrimonio proveniente de empresas de transporte marítimo, que fletan buques en donde se traslada material armamentístico destinado a países en procesos bélicos, sin la preceptiva autorización de las Naciones Unidas, violando así los embargos internacionales.

– *Diligencias Previas 42/2018 del Juzgado Central de Instrucción número 4.*

Las Diligencias se incoaron en virtud de denuncia formulada por el Fiscal en fecha 14 de junio de 2018, derivadas de las diligencias de Investigación 6/17 de esta Fiscalía, que tuvieron su origen en informe de inteligencia financiera remitido por el SEPBLAC por presuntos delitos de blanqueo de capitales y organización criminal.

La judicialización realizada consigue evitar la salida de territorio nacional de una importante suma de millones de euros que constituiría ganancia procedente de delito de blanqueo de capitales cometido en el extranjero. Adicionalmente se han adoptado otras medidas cautelares reales sobre bienes valorados también en un muy alto importe.

Tanto por blanqueo como por otros delitos se han originado investigaciones, y existen juicios en marcha, en varios continentes dadas

las dimensiones extraordinarias de la actividad delictiva de base, que bien podría superar los cuatro mil quinientos millones de dólares.

– *Diligencias Previas 31/16 del Juzgado Central n.º 2.*

La querrela que dio lugar a esta causa tiene por origen informe emitido por la Oficina Nacional de Investigación del Fraude (ONIF) sobre la actividad de un despacho consistente en el auxilio a sus clientes en la formación de estructuras societarias ficticias para favorecer la elusión de impuestos, así como en la utilización por el propio despacho de estructuras idénticas para la elusión de sus propios tributos y la de sus socios.

El instructor el 12 de junio de 2019 dictó auto de transformación de Procedimiento Abreviado. Contra el auto de PA por parte de algunos de los investigados se interpusieron recursos de reforma y de apelación. Tras su resolución, por providencia de 3 de enero de 2020 se dio traslado para la emisión del escrito de calificación.

En la causa se han presentado seis escritos de calificación con conformidad de otros tantos acusados y un escrito de calificación genérico, de fecha 28 de febrero, que comprende todos los hechos objeto de acusación que afecta a 31 acusados (incluidos los seis que han prestado su conformidad). Tras ello se dictó auto de apertura de juicio oral con fecha 11 de junio de 2020 que motivó la presentación de varios recursos de reforma y subsidiarios de apelación.

6.5.2 RELACIONADAS CON LA CORRUPCIÓN

– *Diligencias Previas 275/2008 del Juzgado Central de Instrucción n.º 5 (Caso Gürtell).*

El objeto del procedimiento es la investigación de la actividad de un grupo personal y societario dirigido por F. C. 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 esta (Boadilla del Monte, Majadahonda, Pozuelo de Alarcón, Arganda del Rey), a la Comunidad Valenciana, Castilla y 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».

El Ministerio Fiscal formuló escrito de acusación en enero de 2015 dictándose auto de apertura de juicio oral el 05.03.2015.

Tras elevarse la causa a la Sección Segunda de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional las sesiones del juicio oral comenzaron el 04.10.2016, extendiéndose durante 126 sesiones. El juicio quedó visto para sentencia el 17.11.2017. El 17.05.2018 recayó sentencia condenatoria (auto aclaración de 12/6/18), contra la que se interpuso recurso de casación por el Ministerio Fiscal (22.11.2018) y por los condenados.

La Sala II del Tribunal Supremo ha dictado sentencia, el 14.10.2020 resolviendo los diversos recursos de casación y confirma, prácticamente, las 29 condenadas de la sentencia de instancia dictada por la Sala 2.^a de la Audiencia Nacional, con pequeños ajustes técnicos. Tras ello, se abrió la correspondiente ejecutoria, habiendo ingresado ya en prisión aquellos condenados a penas de prisión superiores a los 5 años, ejecutándose las responsabilidades pecuniarias, las sanciones económicas y los decomisos.

- Pieza Separada «FITUR».

Tras de 11 meses de juicio, el 08.02.2017 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. En fecha 8 de mayo de 2018 el Tribunal Supremo dictó sentencia desestimando íntegramente los recursos de casación interpuestos por los condenados, lo que motivó el ingreso en prisión de todos ellos. Actualmente se siguen ejecutando las penas impuestas que fueron superiores, para alguno de los acusados, a los 13 años de prisión.

– 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. El 30.07.2015 se procedió por la Sección 2 de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional a la formación del Rollo de Sala.

Mediante auto de 27.02.2017 se procedió por el Juzgado Central de Instrucción a la reapertura de las diligencias respecto de determinados investigados cuyas actuaciones habían sido objeto de sobreseimiento provisional.

En los escritos de acusación, la sociedad Unifica, tenida como responsable civil subsidiaria, ha ingresado antes del juicio oral, 194.503,94 € en la cuenta de consignaciones correspondientes a la cuota defraudada por el impuesto de sociedades de Unifica en el ejercicio 2007, atendiendo al escrito de acusación del Ministerio Fiscal.

Las sesiones del juicio oral se celebrarán durante el mes de febrero prolongándose hasta el 20 de mayo de 2021.

– 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 presentó calificación por el Ministerio Fiscal el 23.11.2015 y por auto de enero de 07.01.2016 se acordó la apertura del juicio oral, que se ha celebrado entre los meses de mayo y septiembre del año 2019, en el que se dictó sentencia parcialmente condenatoria el 20.11.2019, a los integrantes del «grupo Correa» y apreciando para el resto de funcionarios del Ayuntamiento de Jerez, la absolución por prescripción de los hechos. El Fiscal interpuso recurso de casación, actualmente pendiente de resolución.

– 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. El auto de apertura de juicio oral fue dictado el 08.01.2016. Por auto de la Sección 2.ª Sala Penal de la Audiencia nacional de 10.10.2018, se admiten las pruebas propuestas en Rollo de Sala 6/16, y se acuerda señalamiento sesiones juicio oral, que finaliza con sentencia condenatoria el 27.05.2019.

– 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. Formulada acusación con fecha 05.09.2014, con fecha 11.01.2016 se dictó auto de apertura de juicio oral. Elevado a la Sección Segunda de la Sala Penal de la Audiencia Nacional, se encontraba pendiente de señalamiento de juicio oral.

A instancia del Ministerio Fiscal, se acuerda retrotraer las actuaciones a la fase de instrucción, acordándose por resolución de 12 de julio de 2018, la Reapertura de la instrucción de la Pieza n.º 5 de las DP 275/08 del Juzgado Central de Instrucción n.º 5 de la Audiencia Nacional, conocida como pieza valenciana de contratación, con el fin de investigar la participación que habría tenido el entonces Presidente de la Generalitat Valenciana en dichas adjudicaciones, presentándose el 18 de junio de 2019 escrito de acusación.

– 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 oral se celebró entre los meses de enero y mayo de 2018 y recayó sentencia condenatoria por delitos electorales, falsedad y contra la Hacienda Pública. La sentencia fue confirmada en vía de apelación en 2019 y se encuentra en trámite de ejecución. Con fecha 12.07.2018, como consecuencia de la prueba practicada en el transcurso de las sesiones de la vista oral, se solicitó la reapertura de la pieza separada n.º 5 de contrataciones de la Administración valenciana (PA 3/16, Sección 2.ª de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, ver *supra*).

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. Tras la celebración de la vista oral a lo largo de tres meses (que tuvo que suspenderse en marzo causa del confinamiento para ser retomado en mayo) y su finalización a finales de julio 2020, el 25 de noviembre

de 2020 se ha dictado sentencia condenatoria por la Sección 2.^a de la Audiencia Nacional para 19 acusados, con una media de 14 años de prisión para los cabecillas de lo que se viene llamando «Grupo Correa».

«Pieza Principal», delitos fiscales y blanqueos. Tras dictarse auto de Procedimiento Abreviado el 09.03.2020 el Fiscal recurrió dicho auto en Apelación al haberse acordado el sobreseimiento para diversos partícipes para los que la Fiscalía entendía, existían sobrados indicios de participación. La Sala estimó los recursos del Fiscal en auto de 16 de septiembre de 2020. El Fiscal presentó su escrito de conclusiones provisionales en octubre de 2020 y se dictó por parte del Juzgado Central de Instrucción n.º 5 auto de Apertura de Juicio Oral el 04.11.2020, estando por tanto pendiente de señalamiento.

- 5. «Pieza de Boadilla del Monte».

La Sección Segunda de la Audiencia Nacional ha señalado la celebración del Juicio Oral del 22 de septiembre al 24 de febrero de 2021 ya que se trata de otra pieza voluminosa con 27 acusados.

- 6. «Pieza Arganda del Rey». Está 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.

Con fecha 18 de diciembre de 2020, el Ministerio Fiscal emitió informe por el que se interesaba el sobreseimiento provisional, al no existir elementos indiciarios suficientemente sólidos que permitieran mantener una pretensión acusatoria. Ya en 2021 (auto de 12 de enero) se decretó el sobreseimiento provisional y el archivo de las presentes actuaciones.

– *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.

Los investigados fueron inicialmente los citados, así como las mercantiles de las que eran titulares y administradores solidarios y/o apoderados. Posteriormente se han ampliado los investigados a otros administradores de las empresas pagadoras en calidad de servicios por no aportar elementos documentales que justificasen tales servicios por los que habrían pagado importantes cantidades a los inicialmente denunciados. Asimismo, del resultado de las diligencias de instrucción practicadas derivó la imputación de otras personas, el propio ex Presidente de la Generalitat de Cataluña y algunos de sus familiares directos.

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.

A pesar de estar pendientes varias diligencias y el cumplimiento de diversas comisiones rogatorias internacionales se dictó en fecha 16 de julio de 2020 auto de transformación de Procedimiento Abreviado.

– *Diligencias Previas 112/2013 del Juzgado de Instrucción n.º 1 de El Vendrell, Tarragona («Caso 3%»).*

La investigación se refiere a la posible existencia de un entramado en el Ayuntamiento de Torredembarra donde pudieran participar posibles concejales de partidos políticos, así como mandos de la policía local, funcionarios y personas que por sus cualidades técnicas se

encuentran en estrecha conexión con aquellos para conseguir adjudicaciones, licencias, y demás documentos a cambio de dinero.

Dada su gran complejidad se interesó y así se acordó con fecha 29.10.2014 la formación de nueve piezas separadas, algunas de las cuales, con fecha 20.12.2016, fueron transformadas decidiéndose su continuación como Diligencias Previas, como se indica a continuación. Por lo que se refiere a la pieza principal, por auto de 12.09.2017, se acordó el sobreseimiento provisional de las actuaciones.

Las piezas n.º 1, 2 y 4 continuaron como piezas n.º 1, 2 y 4, abriéndose las DP n.º 655/2016 (pieza n.º 3), 656/2016 (pieza n.º 5), 657/2016 (pieza n.º 6), 658/2016 (pieza n.º 7) y 659/2016 (pieza n.º 8). Las DP n.º 655/2016 fueron objeto de inhibición a la Audiencia Nacional, dando lugar a las DP n.º 14/218 (a las que luego nos referimos) y las n.º 48/2018 del Juzgado Central de Instrucción n.º 5.

Las DP n.º 658/2016, 660/2016 y 302/2016 (referidas a delitos contra la Hacienda Pública de quien fuera alcalde de Torredembarra, se acumularon por auto de 24-8-2018 a las D. P. n.º 656/2016.

Las DP n.º 657/2016, fueron objeto de inhibición a la Audiencia Nacional, tramitándose por el Juzgado Central de Instrucción n.º 4 (DP n.º 37/2019, mencionadas más adelante)

Las DP n.º 659/2016 fueron convertidas al Procedimiento de Tribunal de Jurado n.º 1/2018, cuyo juicio se celebró el 3 de marzo de 2020, habiendo sido dictada sentencia condenatoria ese mismo día, tras la conformidad de los acusados, sus defensas, la acusación particular (Ayuntamiento de Torredembarra) y la Fiscalía.

La pieza n.º 1 será objeto de juicio los días 12 y 13 de julio de 2021, ante la Sección 4.ª de la Audiencia Provincial de Tarragona.

La pieza n.º 2 está pendiente de celebración de juicio oral ante la Sección 4.ª, de la Audiencia Provincial de Tarragona. El escrito de acusación se presentó el 9 de febrero de 2016.

La pieza n.º 4 fue objeto de juicio oral en enero 2020, dictándose sentencia condenatoria, de 9 de abril de 2020, por el Juzgado de lo Penal n.º 2, de Tarragona.

En las DP n.º 656/2016 ha recaído auto de 30-03-2021, de la Sección 2.ª, de la Audiencia Provincial de Tarragona, por el que se resuelven los recursos de apelación interpuestos contra el auto de imputación judicial (desestimándolos en la práctica totalidad), de manera que en las próximas fechas se dará traslado a esta Fiscalía para formular el correspondiente escrito de acusación.

En las DP n.º 48/2018 se dictó auto de incoación de procedimiento abreviado, de 30-7-2020, que ha sido objeto de numerosos recursos de apelación, pendientes de resolver.

– *Diligencias Previas 85/2014 del Juzgado Central de Instrucción n.º 6. (Operación Púnica)*

Durante el año 2020 ha continuado la instrucción de esta macrocausa, una vez reordenada la causa en distintas piezas separadas en virtud del escrito de la Fiscalía de 1 de agosto de 2019, a saber:

– Pieza 1, revelación de secretos. Concluida por sentencia condenatoria firme (STS 138/2019, de 13-3). Se encuentra en trámite de ejecutoria.

– Pieza 2, hechos concernientes a las fraudulentas adjudicaciones a las mercantiles vinculadas a dos investigados, en León. Presentado el escrito de acusación en marzo del 2018, se está a la espera de la apertura del juicio oral.

– Pieza 3, hechos concernientes a las fraudulentas adjudicaciones a las mercantiles vinculadas a dos investigados, en Murcia. Se ha presentado escrito de acusación a la espera de la apertura del juicio oral.

– Pieza 4, hechos concernientes al urbanismo de Valdemoro y blanqueo de capitales.

– Pieza 5, hechos referentes a la contratación menor local en Valdemoro, Torrejón de Velasco y Serranillos del Valle.

– Pieza 6, hechos relativos a la contratación de Cofely. En el año 2020, se preparó el escrito de acusación.

– Pieza 7, hechos relativos a la contratación de Waiter Music.

– Pieza 8, hechos relativos a la etapa de FG en la Comunidad de Madrid.

– Pieza 9, hechos concernientes a la financiación ilícita del PP de la Comunidad de Madrid.

– Pieza 10, hechos concernientes a las fraudulentas adjudicaciones a las mercantiles vinculadas a dos investigados, en Denia, Valencia, Madrid, Majadahonda, Valdemoro, Comunidad de Madrid y terceros países.

– Pieza 11, hechos relativos a la contratación de Alfedel.

– Pieza 12, blanqueo y recuperación de activos, se mantuvieron contactos con las autoridades de países como Suiza, Irlanda y Francia en aras de conseguir una cooperación para la recuperación de activos.

– *Diligencias Previas n.º 24/2015 del Juzgado Central de Instrucción n.º 6 (Acuamed).*

Se investigan supuestas 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 pre-

suntos delitos de malversación de caudales públicos, prevaricación, fraude a la administración pública y falsedad documental.

En el año 2019 el Fiscal ha emitido más de 90 informes, en su mayoría relativos a diligencias de investigación a practicar. En el año 2020, en aras del impulso procesal, se han emitido más de 60 informes, mayoritariamente relativos a la práctica de nuevas diligencias de investigación. Dada la complejidad del procedimiento, sigue siendo constante el flujo de documentación complementaria a recabar para su análisis y una nueva fase de declaraciones de investigados y testigos.

– *Diligencias Previas 2539/16, Juzgado de Instrucción 36 de Madrid.*

Tienen por objeto la investigación de la supuesta utilización de fondos federativos para gastos de carácter particular del presidente de la Federación Española de Baloncesto (en adelante FEB) y otros miembros de dicha federación en el periodo comprendido entre 2008 y 2012, efectuándose asimismo pagos hasta 2015, así como posibles modificaciones contractuales en los contratos celebrados con determinados proveedores perjudicando a la FEB, en concreto con la Agencia de Comunicación «Carat» y patrocinio de eventos con cargo a la federación a cambio de comisiones de directivo de la federación, hechos que pudieran ser constitutivos de los delitos de apropiación indebida y administración desleal, con importante perjuicio económico para la FEB. En junio de 2020 el Fiscal, tras concluir la fase intermedia, presentó su escrito de conclusiones provisionales estando pendiente de señalamiento por la Audiencia Provincial de Madrid.

– *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, falsedad documental e insolvencias punibles, cometidos con ocasión de la construcción de la Línea de Tren de Alta Velocidad de Levante, iniciado a partir de la denuncia presentada por la AEAT en relación con presuntas contingencias fiscales de un entramado de empresas creadas ad hoc, sin actividad conocida y emisoras de facturas falsas. Las investigaciones se centran en el desvío de fondos procedentes del presupuesto de ADIF (Administrador de Infraestructuras Ferroviarias), a resultas la ejecución de las obras de reposición de infraestruc-

turas hidráulicas de la línea de Alta Velocidad (tramos Crevillente-San Isidro-Orihuela-Colada de la Buena Vida-Murcia).

En fecha 22.05.19 se presentan conclusiones provisionales contra 40 acusados, por delitos de prevaricación, fraude en concurso medial con malversación de caudales públicos, contra la Hacienda Pública, falsedad en documento mercantil y blanqueo de capitales, solicitándose la apertura de juicio oral respecto de otras 40 personas (físicas y jurídicas), en su condición de responsables civiles subsidiarias y partícipes a título lucrativo.

El perjuicio causado a ADIF asciende al menos, a la cantidad de 24.964.016,07 euros y el causado a la Hacienda Pública, al menos a la cantidad de 2.115.535,25 euros.

Por auto de 13 de diciembre de 2020 se dictó por la Sección 3.^a de la Audiencia Provincial de Murcia, la incoación de Procedimiento Abreviado, del que se ha dado traslado al Ministerio Fiscal, para formular escrito de acusación.

– *Diligencias Previas n.º 1253/2020, del Juzgado de Instrucción n.º 39 de Madrid (AECID).*

Mediante escrito de 14 de julio de 2020 se formuló querrela contra 15 investigados y 7 personas jurídicas, en concepto de responsables civiles subsidiarias, por delitos de prevaricación administrativa, malversación de caudales públicos y fraude en la contratación, en relación con los procesos de contratación de los servicios informáticos de gestión de la AECID basados en la herramienta SAP. El entramado de actuaciones, desarrollado para favorecer la contratación de determinados operadores, se orquestó bajo el mandato de los entonces máximos responsables de AECID, ICEX y TRAGSA.

– *Diligencias Previas n.º 91/2016 del Juzgado Central de Instrucción n.º 6 Querrela del Ministerio Fiscal (caso Lezo).*

Las presentes Diligencias tienen su origen en la querrela 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, 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.

Actualmente se encuentra dividida en varias piezas:

La pieza principal y n.º 1 (adquisición de la sociedad colombiana Inassa y de la sociedad brasileña Emissao por Canal de Isabel II) el 26 de junio de 2019 se presentó escrito de acusación contra 22 personas físicas por la comisión de un delito de malversación de caudales públicos agravado, pidiendo penas que oscilan entre los 6 y 7 años de prisión. En cuanto a la pieza n.º 1 Emissao, se presentó el escrito de acusación en diciembre de 2019 contra 7 personas físicas por delitos de fraude a la administración pública y malversación de caudales públicos, pidiendo penas que oscilan entre 2 y 8 años de prisión. En ambas piezas se dictó auto de apertura de juicio oral, en marzo de 2020, actualmente se encuentra pendiente de señalamiento. En la Pieza 1 Emissao, la cantidad recuperada asciende a 5.404.135,18 €. Las otras cuatro piezas vienen referidas a las posibles irregularidades cometidas en la adjudicación de la construcción de las instalaciones del llamado campo de golf del Canal (pieza n.º 2), la existencia de posibles irregularidades en la adjudicación del contrato para la construcción y posterior concesión de la línea de ferrocarril entre Móstoles y Navalcarnero (pieza n.º 3), en relación con esta pieza se presentó en diciembre de 2020 escrito de acusación contra 6 personas físicas por la comisión de delitos de tráfico de influencias, cohechos y falsedad en documento mercantil, pidiéndose penas que oscilan entre 2 años y seis meses y 4 años de prisión y a los posibles blanqueos de capitales cometidos por algunos de los investigados (pieza n.º 5). La inicial pieza n.º 4 en la que se investigaba la financiación de los gastos de la campaña electoral de un partido político en la Comunidad de Madrid del año 2011 se remitió para su investigación a las DP núm. 85/2014 (caso Púnica) por auto de 2 de enero de 2018.

Como consecuencia del análisis de la documentación incautada en las diligencias practicadas, durante el año 2019, se incoó la Pieza n.º 8, en la que se investigan posibles pagos realizados por una empresa constructora española para la consecución de obras públicas en todo el territorio nacional y la Pieza n.º 9, para investigar los posibles pagos realizados en año 2013, a quien ocupó el cargo de Embajador de España en Haití –y/o personas vinculadas al mismo–, con la finalidad de obtener adjudicaciones públicas en Haití.

Por auto de 23 de junio de 2020 se acordó incoar la pieza n.º 13 (Autrán) para investigar el posible delito de blanqueo de capitales

cometido por el investigado. Lo que motivó su incoación fue la información espontánea recibida por las autoridades de Mónaco sobre ganancias hasta la fecha no justificadas obtenidas en épocas coincidentes con distintos cargos públicos que ocupó en el Ayuntamiento de Madrid y otras empresas públicas. Pendiente de la remisión de información por las autoridades internacionales.

– *Diligencias Previas 372/2009 del Juzgado Central de Instrucción n.º 5 (caso Pretoria).*

El procedimiento abreviado n.º 1/2016 se siguió ante la Sección 2.ª, Sala de lo Penal, Audiencia Nacional El 3 de diciembre de 2020 el Tribunal Supremo dictó sentencia confirmando casi en su integridad –redujo la pena impuesta a alguno de los condenados– la sentencia núm. 31/2018, de 29 de junio dictada por la referida Sala.

– *Diligencias Previas 2/2019 del Juzgado Central de Instrucción n.º 1.*

En enero de 2019 el Ministerio Fiscal presentó querrela por la presunta comisión de delitos de blanqueo de capitales, corrupción en el ámbito de las transacciones comerciales internacionales, falsedad documental y contra la Hacienda Pública contra 8 personas físicas y 9 personas jurídicas. Esta querrela conllevó la práctica de 6 entradas y registros. Durante el año 2020, se ha continuado con el análisis de la información bancaria y financiera y de la documentación incautada en los registros de los investigados, solicitándose auxilio judicial a varios países pendientes de contestación.

– *Diligencias Previas 81/2017 del Juzgado Central de Instrucción n.º 2.*

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 querrela quedando pendiente de la toma de declaración judicial a los investigados.

Continua en la fase de instrucción, habiéndose llevado a cabo declaraciones de investigados en abril y mayo de 2018, julio de 2018 mediante videoconferencia. Con fecha 16 de marzo de 2018 por el Juzgado Central de Instrucción 2 fue declarada la complejidad de la instrucción.

Se ha solicitado la tramitación de comisiones rogatorias a varios países para la comprobación de varias transferencias internacionales.

– *Diligencias Previas 658/2017 del Juzgado de Instrucción n.º 4 de Valladolid (Parques eólicos).*

La causa fue incoada por querrela de 19.04.2017 y ampliada el 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. La causa fue declarada compleja desde el auto inicial de incoación y prorrogado el plazo de instrucción.

En noviembre de 2018 se solicitó el libramiento de una Orden Europea de Investigación a Polonia, recibándose parte de la información requerida, se dio traslado de la documentación a la Unidad de Apoyo de la AEAT para su valoración y emisión de informe.

– *DP n.º 12/2016 del Juzgado Central de Instrucción n.º 5 (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, por un posible delito de corrupción en transacciones comerciales internacionales del art. 445 del Código Penal (redacción LO 5/2010, de 22 de junio). La denuncia presentada venía acompañada de documental que ponía de manifiesto que los denunciados habrían cobrado comisiones de distintas empresas por mediar en la celebración de contratos de obra pública en Argelia y distintos países.

Se investigan dos contratos de obra pública celebrados por las empresas Internacional de Desarrollo Energético SA y Elecnor SA 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 varias comisiones rogatorias.

Por auto de fecha 06.10.2016 la formación de la Pieza Separada Fertiberia. Esta pieza se encuentra pendiente de distintas comisiones rogatorias internacionales, interesadas por esta Fiscalía Especial.

Por auto de fecha 02.12.2019, se acordó por el Juzgado Central de Instrucción la formación de la Pieza Separada Argelia Elecnor.

A instancia del Ministerio Fiscal, en julio de 2020 se interesó la apertura de la pieza separada Nova International, como consecuencia de la documentación aportada por la Unidad de Apoyo de la AEAT, pendiente de análisis.

– *DP 96/2017 del Juzgado Central de Instrucción n.º 6 (operación Tándem).*

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.

Con su judicialización se acordó la práctica de detenciones y registros. A fecha de 31 de diciembre de 2020 se habían formado un total de 29 piezas separadas, conforme a lo previsto en el art. 762.6 de la LECrim. De las que se seis se encuentran archivadas, tres calificadas, dos con auto de transformación del procedimiento y dieciocho en trámite. La pieza separada n.º 11 que ya había sido archivada con anterioridad al año 2020, también se archivaron otras cinco piezas separadas.

En el año 2020 fueron concluidas tres piezas separadas formulándose sendos escritos de acusación por el Ministerio Fiscal, habiéndose elevado para su enjuiciamiento a la Sección Cuarta de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional.

En la pieza separada n.º 2, se formuló escrito de acusación contra 14 investigados y una persona jurídica, por delitos de cohecho activo, delitos de cohecho pasivo, delitos de descubrimiento y revelación de secretos, tráfico de influencias y falsedad documental.

En la pieza separada n.º 3, se formuló escrito de acusación contra 7 investigados y 3 personas jurídicas, por delitos de cohecho activo, delitos de cohecho pasivo, delitos de descubrimiento y revelación de secretos y un delito de falsedad documental.

En la pieza separada n.º 6, se formuló escrito de acusación contra 14 investigados, por delitos de descubrimiento y revelación de secretos y delitos de extorsión.

Durante el año 2020 estas Diligencias Previas se tramitaron como causa con preso, puesto que a 31 de diciembre se encontraba en prisión provisional prorrogada un investigado, actualmente en libertad provisional.

– *Diligencias Previas 174/2011 del Juzgado de Instrucción n.º 6 de Sevilla (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 ex viceconsejeros 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 ex directores generales de empleo y un ex delegado 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.

La causa especial n.º 6/2015 en su día incoada respecto de 4 parlamentarios andaluces, se recibió del TSJ de Andalucía al haber todos perdido el fuero tras la nueva composición del Parlamento andaluz. En el mes de noviembre de 2015, el Tribunal Supremo envió también a este juzgado su Causa Especial n.º 3/14, al haber pedido el fuero ante el Alto Tribunal todas las personas contra las que se dirigía el procedimiento.

En la causa principal, por parte de esta Fiscalía Especial se ha impulsado la incoación de diferentes piezas separadas para la investi-

gación de ayudas concretas. Con fecha 24 de octubre de 2018 se dictó auto por el que se acordaba el sobreseimiento provisional de aquellos investigados que ya lo fueran en piezas concretas incoadas y que no tuvieran otra participación en los hechos investigados. Habiéndose advertido diversos errores, se interesó aclaración del auto, que hasta la fecha no se ha producido.

A petición del Ministerio Fiscal, se acordó la división de la causa en tres bloques de piezas separadas:

1. Un primer grupo de hechos relacionados con la puesta en marcha y mantenimiento del denominado «Procedimiento específico». Este grupo de hechos se investigó en una sola pieza, El 30.05.2016 se dictó auto de incoación de procedimiento abreviado, ordenando seguir la causa contra 26 altos cargos de la Junta por delito de prevaricación continuado, y también por delito continuado de malversación contra 18 de estos últimos. El 15.09.2016 se presentó por la Fiscalía escrito de calificación provisional, dictándose el auto de apertura de juicio oral el 03.11.2016. Las sesiones del juicio oral comenzaron ante la Sección Primera de la Audiencia de Sevilla el día 13 de diciembre de 2017, continuando a lo largo del año 2018, concretamente hasta diciembre de 2018. Con fecha 21 de diciembre de 2018 las actuaciones quedan vistas para sentencia, que fue dictada el 18 de noviembre de 2019, sentencia parcialmente condenatoria, para 19 de los encausados. Cumplidos los trámites, después de anunciarse, se presentaron 19 recursos de casación que a día de hoy están pendientes de ser resueltos por el Tribunal Supremo.

2. 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).

Finalizada la práctica de diligencias, se ha presentado escrito de 12 de mayo de 2020 donde se exponen los hechos y la participación de cada investigado en ellos interesando el dictado del auto de procedimiento abreviado. Escrito que ha dado lugar a alegaciones y proposición de diligencias por las otras partes que se han practicado, así como una ampliación de hechos y de responsables efectuado por la Fiscalía mediante escrito de octubre de 2020.

3. 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*. Esta previsión se viene materializando con la incoación de sucesivas diligencias previas en las que se investigan los hechos relativos a cada acto de conce-

sión y las circunstancias relativas a dicho acto: autoría, beneficiario, legalidad del procedimiento de concesión, motivos de la concesión, existencia (en las ayudas sociolaborales) de los denominados «intrusos», autoría de la inclusión de «intrusos» en las ayudas sociolaborales, etc. A fecha diciembre de 2020 se han incoado más de cien Diligencias Previas.

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 los años 2019 y 2020 han continuado practicándose diligencias de instrucción en todas las piezas.

– *Diligencias Previas n.º 1773/2011 del Juzgado de Instrucción n.º 4 de Cádiz.*

En octubre de 2020, se incoa Procedimiento Abreviado, dirigiéndose la imputación contra veintinueve investigados entre empresarios, políticos y funcionarios. En el mismo se describe un fraude de subvenciones de 15 millones de euros procedentes del Ministerio de Industria en el denominado plan Reindus, en grado de consumación, junto a un ánimo de defraudar cerca de otros 200 millones de euros, procedentes de Reindus y de la Agencia Idea de la Junta de Andalucía. Estamos ante ayudas públicas del Ministerio de Industria y de la Agencia Idea de la Junta de Andalucía para multitud de proyectos en la Bahía de Cádiz que resultaron infructuosos, habiéndose apropiado los solicitantes de dichas cantidades mencionadas y habiendo intentado obtener la desorbitada cantidad de otros 200 millones de euros con la intención de desviarlos a paraísos fiscales como Samoa, Islas Vírgenes, Panamá, Madeira, Seychelles, Luxemburgo, Islas Nieu.

– *Diligencias Previas 2690/2010 del Juzgado de Instrucción n.º 5 de Alicante (PGOU 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.

Mediante escrito de fecha 15.02.2018 el Ministerio Fiscal ha formalizado su escrito de conclusiones provisionales contra dos exalcaldes de Alicante y otros empresarios y responsables municipales por delitos de cohecho, prevaricación, tráfico de influencias y revelación de secretos, entre otros.

Las sesiones del juicio oral comenzaron ante la Sección 3.^a de la Audiencia Provincial de Alicante el día 30.06.2020, extendiéndose hasta el día 12.11.2020. Al comienzo de las sesiones del juicio oral, fue consignada la suma de 1.339.249,20 euros, en concepto de responsabilidad civil por los gastos efectuados por el Ayuntamiento de Alicante para la tramitación del Plan General de Ordenación Urbana de Alicante. Actualmente, pendiente de ser dictada sentencia.

– *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 09.05.2016.

Las entidades beneficiarias objeto de investigación han sido la Confederación Regional Empresarial Extremeña –CREEX– y sus asociados COEBA, FEC y FEP.

Las actuaciones sufrieron un gran retraso, habiéndose tratado por la Fiscalía de impulsar el procedimiento. A finales de 2016 se presentó el atestado interesándose seguidamente la práctica de diligencias de instrucción y adopción de medidas cautelares reales. En 2017 continuó la instrucción de las diligencias.

Asimismo, son objeto de investigación otras 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 07.09.2016.

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.

Se están desarrollando declaraciones testificales y de imputados de modo continuo. El hecho relevante más sustancial es el informe de cuantificación final de la cantidad objeto de desvío por los investigados, elaborado por la Intervención General de la Junta de Extremadura, pendiente de su conclusión.

– *Diligencias Previas 881/2015, 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. Concretamente se han formado las siguientes:

La pieza A se sigue por delitos de blanqueo de capitales, prevaricación, malversación de caudales, cohecho y delito electoral de los años 2007, 2011 y 2015, elecciones municipales de Valencia.

La causa se encuentra en la actualidad con la investigación finalizada, estando a la espera que se dicte el auto de procedimiento abreviado por el Juez Instructor.

La pieza B se ocupa de la presunta contratación con fondos públicos por parte de la empresa IMELSA, sociedad pública 100% dependiente de la Diputación Provincial de Valencia. Dicha pieza se encuentra terminada, falta tan solo que se dicte el auto de procedimiento abreviado.

La pieza C atañe a una operativa de blanqueo de capitales a través de compraventas simuladas de acciones por distintas sociedades. Se encuentra pendiente de la práctica de varias diligencias.

Las piezas D, E, F, G y H son las relativas a contrataciones, significando dos periodos investigados cronológicamente de 2005 a 2007 y de 2007 a 2014, que se encuentran todas ellas en fase de instrucción, practicándose durante este último año diversas diligencias de investigación, y otras pendientes de práctica instadas por el Ministerio Fiscal. Y la pieza J, abierta a instancia del Fiscal.

– *Diligencias Previas 1914/2015 del Juzgado de Instrucción n.º 2 de Valencia («G. P. Fórmula 1»).*

Proceden de las Diligencias Previas n.º 1/2015 de la Sala Civil y Penal del TSJ de Valencia, por pérdida de aforamiento del expresidente de la Comunidad de Valencia. El procedimiento tiene su origen en la querrela interpuesta por el Ministerio Fiscal procedente de las Diligencias de Investigación n.º 26/14 de esta Fiscalía Especial, por presuntos delitos de prevaricación administrativa, delito societa-

rio y malversación. Se encuentra dividido en 3 piezas separadas. La pieza 1 tiene por objeto de investigación las irregularidades relacionadas con la adjudicación a Valmor Sports S. L. de la celebración de la Fórmula 1 en Valencia. Finalizada la instrucción se dictó auto de sobreseimiento provisional en fecha 26 de diciembre de 2018, revocado por la Audiencia Provincial de Valencia por auto de 14 de octubre de 2019, que ordenó agotar la investigación para esclarecer las circunstancias de la concesión del aval otorgado por la GVA a Valmor. En julio de 2020 se interesó por la Fiscalía el archivo provisional del procedimiento. La pieza 2 comprende aquellos contratos celebrados por la empresa pública encargada de la organización del Gran Premio de Fórmula 1 y determinados proveedores adjudicatarios por orden de Valmor Sports S. L., en octubre de 2020 se acordó el archivo de la causa. Por último, la designada como número 3, que tiene por objeto el proceso de absorción de la mercantil Valmor Sports S. L. por parte de la empresa pública Circuit del Motor S. L. Tras la práctica de varias diligencias, en diciembre de 2019 finalizó el plazo de instrucción.

– *Diligencias Previas 1743/2011 del Juzgado de Instrucción n.º 21 de Valencia.*

Estas Diligencias Previas fueron asumidas por esta Fiscalía Especial por Decreto del FGE de 29.02.2012. Por auto de 05.09.2012, la Sala de lo Civil y Penal del TSJ de Valencia, aceptó la competencia por la implicación de un aforado, registrándose las D. P. 3/2012.

Estas diligencias 3/2012 se dividieron en tres piezas instrumentales. Una ya ha sido juzgada con sentencia firme por el Tribunal Supremo (STS 3-6-2015) y la 2 y 3, unificadas, se ha dictado sentencia el 24 de abril de 2020 por la Sección 5.ª de la Audiencia Provincial de Valencia –conocido por el caso Cooperación–, seguido por fraude de subvenciones y otros delitos contra una pluralidad de acusados en la gestión y adjudicación de programas de ayudas destinados a la cooperación al desarrollo internacional.

Existe una pieza 4 por manipulación de dispositivos informáticos en centro penitenciario en la que se acordó el sobreseimiento provisional por auto de 24.10.2017 y una pieza 5, ante la posible existencia de un delito de malversación de caudales públicos. El 27 de marzo de 2019 se presentó el correspondiente escrito de acusación del Ministerio Fiscal por delitos de tráfico de influencias, prevaricación y fraude.

– *Diligencias Previas 4139/2014 del Juzgado de Instrucción n.º 8 de Valencia.*

Con origen en una querrela 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 presentó el 9 de febrero de 2018, habiéndose acordado por el Juzgado Penal 7 de Valencia las sesiones de juicio oral, que se iniciaron el 3 de septiembre de 2019.

Se ha dictado sentencia condenatoria para dos directivos del Real Zaragoza por un delito de falsedad documental y absolutoria para los jugadores y el club como persona jurídica acusada por corrupción deportiva. Esta sentencia, fue recurrida en apelación por el Fiscal, la acusación popular y la acusación particular del Deportivo de La Coruña que se han adherido al recurso de la Fiscalía y recurrida en apelación por los dos condenados. Se ha dictado sentencia, desestimando el recurso del Fiscal y las acusaciones, confirmando la absolución.

– *Diligencias Previas 1105/2018 del Juzgado de Instrucción n.º 21 de Valencia.*

En el mes de octubre de 2019 se presentó escrito de conclusiones provisionales por un delito continuado de malversación y otro de prevaricación. Resulta relevante la mención de este procedimiento porque es el primero en el que se investiga la compra de arte por un Museo Público, el Instituto Valenciano de Arte Moderno, que adquiere reproducciones póstumas fundidas por su heredero como si fueran esculturas originales del artista Gerardo Rueda. Se deberá dilucidar la existencia de un sobreprecio en la adquisición, con perjuicio de más de 3 millones de euros para el patrimonio público. En la actualidad, pendiente de señalamiento para la celebración del juicio oral ante la Audiencia Provincial de Valencia.

– *Diligencias Previas 3568/15 del Juzgado de instrucción n.º 8 de Valencia (caso Erial).*

Se investigan el posible cobro de 10,5 millones en comisiones derivadas de las concesiones de ITV y del plan eólico en la Comunidad Valenciana. Sobre EZ, principal investigado y otros pesan las imputaciones de cohecho, blanqueo de capitales, malversación y prevaricación. En el curso de este año y tras el análisis de la documentación incautada se han ampliado los investigados en este procedimiento, habiendo practicado diferentes entradas y registros para completar la instrucción. La investigación gira alrededor de E. Z. En 2020 cabe destacar que, tras el fallecimiento de uno de los investigados, J. C., que se encontraba también acusado en una de las piezas de Gürtell, se han instado las diligencias oportunas para asegurar el decomiso del investigado a los efectos procedimiento señalado en el art 127 ter CP, lo que ha sido acordado por la instructora. Por la actuación directa del gestor de los bienes de uno de los investigados se ha conseguido transferir a España, a la cuenta del Juzgado el total de dinero que mantenía oculto en Suiza, totalizando 6.734.026,40 euros debido al acuerdo que se suscribió en Montevideo por parte de la Fiscalía para obtener la recuperación monetaria. Igualmente se ha conseguido recuperar el dinero que otro investigado había reintegrado voluntariamente desde las cuentas que tenía en el extranjero acogiéndose a la amnistía fiscal, concretamente el dinero tras pagar el tipo señalado por Hacienda lo había ingresado en dos fondos de inversión en la entidad Caixabanc, uno de ellos por importe de 1.348.679,88 euros y otro por importe de 321.195,08 euros. Dichos fondos se intervienen con fecha 22 de mayo de 2018. Ambas cantidades se transfieren a la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos por el juzgado a petición de la Fiscalía para su gestión. En este procedimiento también se han intervenido inmuebles, terrenos y otros bienes muebles a efectos de su posterior decomiso.

– *Diligencias Previas n.º 935/2017 del Juzgado de Instrucción n.º 4 de Castellón.*

La causa procede de las Diligencias de Investigación Penal n.º 30/2016 de la Fiscalía Especial, finalizadas por denuncia y origen de las Diligencias Previas n.º 935/2017 del Juzgado de Instrucción n.º 4 de Castellón.

Desde su incoación hasta septiembre de 2020 la investigación fue encomendada a la Brigada de Blanqueo de Capitales de la Unidad de Delincuencia Económica y Fiscal, practicándose diversas diligencias.

– *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 3, «Calatrava», se dictó sentencia parcialmente condenatoria el 25.10.2017, habiéndose interpuesto recurso de casación por el Ministerio Fiscal, en fecha 31 de enero de 2018, la STS 311/2019, de 14 de junio, estima el recurso y condena por un delito de tráfico de influencias, con la atenuante de dilaciones indebidas, manteniendo el resto de pronunciamientos de la sentencia de instancia.

En la pieza 8, «Consortio Velódromo», 9, «Contratación GR1 SL», 10, 11, «Maqueta GR1 SL», 13 y 14 «Patrocinio Camp. Ciclismo», se han dictado las correspondientes sentencias condenatorias. En las piezas 16 y 17, abiertas en relación con el fraccionamiento irregular de contratos públicos y comisiones de una empresa de publicidad se celebró el juicio el 15 de noviembre de 2019, con sentencia condenatoria de conformidad para los acusados por delitos de prevaricación y cohecho.

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, resuelto por sentencia del Tribunal Supremo de 8 de junio de 2018, confirmando parcialmente la sentencia de instancia. Se incoó en junio de 2018 ejecutoria 48/18 por la Sección 1.ª de la Audiencia Provincial de Palma de Mallorca. Durante 2020 continúa la ejecución.

La pieza 27, «OVER», se encuentra a su vez subdividida en 3 subpiezas de adjudicaciones fraudulentas de contratos públicos. Tras la formalización de la acusación, y elevadas a la Audiencia Provincial para enjuiciamiento, se ha procedido a la celebración de juicio oral, que concluyó en marzo de 2019 con sentencia condenatoria, que ha sido recurrida en casación.

Finalmente, la pieza principal, como consecuencia de la fragmentación en piezas, ha quedado sin objeto y ya en enero de 2020 se dictó

auto de sobreseimiento provisional. Ya no queda ninguna pieza abierta.

– *Diligencias Previas 2579/2015 del Juzgado de Instrucción n.º 3 de Palma de Mallorca (Son Espases).*

Este procedimiento se inició en virtud de querrela interpuesta por el Ministerio Fiscal ante los Juzgados de Instrucción de Palma de Mallorca, concluyendo las Diligencias de Investigación 31/2014.

La querrela 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 perversión 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.

Durante el año 2017 se acordó la continuación de las Diligencias Previas por los trámites del Procedimiento Abreviado, procediéndose por el Juzgado a la apertura del juicio oral y habiendo formulado el Ministerio Fiscal escrito de acusación en febrero de 2018. Se celebró el juicio oral en junio del 2019 y se dictó sentencia condenatoria, pendiente de casación ante el Tribunal Supremo.

– *Diligencias Previas n.º 1/2020 del Tribunal Superior de Justicia de Baleares dimanantes de las DP 1002/18 del Juzgado de Instrucción núm. 12 Palma de Mallorca.*

Los hechos objeto de estas diligencias versan sobre delitos de revelación de secretos, prevaricación y detención ilegal supuestamente cometidos por el Juez y el Fiscal que tenían asignadas las DP 1176/14 en el Juzgado núm. 12 de Palma de Mallorca, así como por los miembros del grupo de blanqueo del CNP que auxiliaban en la investigación.

La causa, además de la peculiaridad derivada de que los investigados tienen la condición de juez, fiscal y policías, resulta compleja al examinarse hechos acaecidos durante varios años en múltiples acciones que afectan a un elevado número de personas perjudicadas por ellos, lo que ha motivado la existencia de 40 personaciones como acusación particular y una acusación popular; siendo 9 las personas hasta este momento investigadas. La unidad de policía nacional ha presentado 8 informes de análisis minuciosos sobre los hechos investigados, cada uno de ellos de gran extensión.

En febrero de 2019 se declaró la complejidad de la causa, ampliándose la prórroga del plazo de instrucción por nuevo plazo de 18 meses.

– *Diligencias Previas n.º 584/2020 por el Juzgado de Instrucción n.º 3 de Palma.*

Tienen su origen en la interposición de una querrela del Ministerio Fiscal tras el archivo de las DI 61/2018 de esta Fiscalía Especial. El procedimiento judicial tiene por objeto la investigación de varios delitos contra la administración pública en el seno de varios procedimientos de contratación y/o adjudicación dentro del organismo público Autoridad Portuaria de Baleares a favor de determinados licitadores, previo concierto de los principales investigados con dichos licitadores y/o adjudicatarios y apartándose los investigados (cada uno dentro de sus funciones públicas asumidas dentro del organismo público) de las obligaciones inherentes a su cargo para conseguir dicha finalidad predeterminada, dando lugar a resoluciones injustas a sabiendas y a fraude a la administración, en ocasiones con prebendas, favores o dádivas vinculados a dicha actuación o en atención al cargo o función pública desempeñada. Las diligencias previas fueron declaradas secretas.

Se trata de una investigación compleja que ha dado lugar a la formación, por el momento, de 5 piezas separadas. Continúan practicándose diversas diligencias de instrucción, de manera coordinada con el titular del órgano judicial, el Ministerio Fiscal y la Guardia Civil.

– *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 Música, 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.

– La financiación ilícita de un partido político, acreditada la vinculación de importantes cantidades satisfechas aparentemente como aportación al Palau por la contratista Ferroviaria 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).

La Sección 10.^a de la Audiencia Provincial de Barcelona, tras la celebración de la vista oral, iniciada el día 01.03.2017, dictó sentencia

condenatoria de 29.12.2017. Se interpuesto recurso de casación por el Ministerio Fiscal con fecha 10 de mayo de 2018, por infracción de Ley e infracción de precepto constitucional, confirmando la sentencia por el Tribunal Supremo en abril de 2020.

El Tribunal de Cuentas, por sentencia núm. 8/2020 de fecha 21 de diciembre de 2020, condena a dos personas como responsables contables directos solidarios, a pagar el importe en que se cifra el alcance causado en los fondos públicos del Consorcio del Palau de la Música Catalana de 3.537.290,70 euros, incrementado con los intereses legalmente establecidos y las costas procesales.

– *Diligencias Previas n.º 111/2016 del Juzgado de Instrucción n.º 1 de Barcelona.*

El origen de estas diligencias, está en la inhibición del Juzgado de Instrucción n.º 1 de El Vendrell, a favor de los Juzgados de Barcelona ante determinada información anónima relativa a posibles subvenciones fraudulentas realizadas por la Diputación Provincial de Barcelona, en favor de asociaciones vinculadas con el proceso separatista de Cataluña.

Tanto en la pieza principal como en las piezas separadas se investigan hechos diversos, tanto la financiación, posiblemente irregular, por parte de la Diputación Provincial de Barcelona, Consejo Catalán del Deporte y otras empresas públicas a entidades vinculadas con el soberanismo catalán, como la utilización de criptomoneda por el círculo próximo al fugado expresidente de la Generalitat para ocultar dinero público, así como recalificaciones urbanísticas, la organización del denominado movimiento *Tsunami Democratic*, protagonista de graves alteraciones de orden público en Cataluña, etc.

Se continúa con la práctica de diligencias.

– *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.

En noviembre de 2017 el Fiscal presentó el escrito de acusación por 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.

La Sección 3.^a de la Audiencia Provincial de Almería señaló para el inicio de las 56 sesiones del Juicio Oral del PA 3/2019, el 12 de enero de 2021 hasta el 1 de junio actual, lo que hizo necesario el nombramiento de un nuevo Fiscal Delegado con carácter temporal de esta Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada que colabore con el Fiscal Delegado de Anticorrupción en Almería. Se trata de una causa de especial complejidad dirigiéndose el procedimiento contra 45 acusados a los que se le imputan 362 delitos.

– *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.

Dictada sentencia condenatoria el 27.04.2017 por la Sección Segunda de la Audiencia Provincial, fue recurrida en casación por los condenados y desestimada por la Sala Segunda del Alto Tribunal, en sentencia 163/2019, de 26 de marzo, confirmando todos los extremos de la sentencia recurrida. En dicha sentencia se condenaba a 6 personas físicas y 3 jurídicas al pago de la cantidad de 52.588.156,85 € y 9.159.884,67 € más intereses legales. Se ha conseguido la satisfacción de 94.934.323,63 €.

– *Diligencias Previas 90/2018 del Juzgado Central de Instrucción número 5.*

Incoadas en fecha 3 de agosto de 2018 por el Juzgado Central de Instrucción número 5 en virtud de denuncia formulada por el Fiscal, por presuntos delitos de malversación, prevaricación, tráfico influencias y otros, derivada de las diligencias de Investigación 17/18 de esta Fiscalía, relacionadas con el proyecto de *Campus de la Justicia* en Madrid.

Los hechos que constituyen el objeto de las DP son diversas irregularidades en la contratación y pagos que llevó a cabo la sociedad *Campus de la Justicia* de Madrid, de capital íntegramente público. Durante todo el año 219 se practicaron múltiples diligencias de instrucción y se alzó el secreto parcial de las actuaciones a iniciativa de la Fiscalía.

Los principales responsables de la sociedad se encuentran investigados y las diligencias previas se encuentran en trámite, pendientes de diversas diligencias.

En 2020 se incoó la primera pieza separada, correspondiente a la primera etapa cronológica de la sociedad (CJM Fase 1), en la que se dictó auto de Procedimiento Abreviado y la Fiscalía el 29.12.2020 presentó el escrito de acusación.

– *Diligencias Previas n.º 37/2019 del Juzgado Central de Instrucción núm. 4 de la Audiencia Nacional.*

El procedimiento versa fundamentalmente en eludir los controles legales en la adjudicación de concursos y contratos públicos que tras las diligencias de investigación practicadas se ha extendido a numerosos Ayuntamientos y varias Comunidades Autónomas de toda España.

Actualmente se ha impulsado el procedimiento, interesando una serie de diligencias, así como la ampliación de los informes remitidos por la Intervención General del Estado.

– *Diligencias Previas 14/2018 del Juzgado Central de Instrucción número 5.*

Las Diligencias Previas 14/18 se incoaron en fecha 5 de marzo de 2018 por el Juzgado Central de Instrucción número 5, en virtud de auto de inhabilitación de 8 de febrero de 2018, del Juzgado de Instrucción n.º 1 de El Vendrell, dictada en sus Diligencias Previas 655/16, por delitos de malversación y fraude contra la Administración Pública. El 30.07.2020 se dictó auto de incoación de procedimiento abreviado, que fue objeto de numerosos recursos de apelación, por las defensas. En la actualidad, la Sección 4.ª, de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional ha resuelto (desestimándolos) la práctica totalidad de los mismos, por lo que en las próximas fechas se dará traslado a esta Fiscalía para realizar el escrito de acusación.

6.5.3 RELACIONADAS CON LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

– *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.

El 28 de diciembre de 2019, se presentó el escrito de acusación, se detuvieron a investigados que estaban en busca y captura, ampliándose el escrito de acusación. Se encuentra actualmente, pendiente de señalamiento de juicio oral.

– *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.

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, las actuaciones se elevaron a la Sección 3.ª Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, que, recibidas el 5 de octubre de 2017, acuerda la formación de Rollo de Sala 89/12. Las actuaciones se encuentran todavía pendientes del señalamiento de juicio oral.

– *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 18.05.20016 el Juzgado Central de Instrucción n.º 2 acepta la competencia. Durante el año 2017 se presentaron los informes periciales de la ONIF y del Banco de España, concretado de forma indiciaria las responsabilidades de los directivos del banco

chino ICBC y de la persona jurídica de su matriz ICBC Luxemburgo que fue convocada como investigada en la causa.

El circuito de blanqueo y los actos de favorecimiento, auxilio y ocultación de las ganancias ilícitas de los grupos criminales Chekia y Sneake a través principalmente de la entidad ICBC continúa siendo objeto de investigación en el Juzgado Central n.º 2.

El 20.03.2018, se presentó el escrito denuncia contra los directores de 10 sucursales de la entidad La Caixa, situadas Madrid, que tuvieron como clientes a las sociedades y personas físicas de Sneake y Chekia.

En junio de 2020, se celebró el juicio oral dictándose sentencia de conformidad con la acusación de la Fiscalía por la Sala Penal de la Audiencia Nacional. Se declaró la condena por blanqueo de capitales contra varios directivos del banco chino ICBC-Industrial and Commercial Bank of China Europe SA, SE. Las multas ingresadas ya en instrucción ascendieron a 21 millones de euros aproximadamente.

– *Diligencias Previas 1178/2016, 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».

El 26.09.2017 se produjeron varias detenciones y entradas y registros, quedando cuatro detenidos en situación de prisión provisional sin fianza. 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.

Se han realizado varias diligencias de declaración de investigados, y actualmente, quedan pendientes informes de la Guardia Civil relativos a la documentación intervenida, así como de la Agencia Tributaria.

– *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 y blanqueo de capitales procedentes de la corrupción, malversación, cohecho, tráfico de armas, tráfico de drogas y delito fiscal.

Durante el año 2020 se han recibido la totalidad de las diligencias de investigación, comisiones rogatorias internacionales y órdenes europeas de investigación que han sido interesadas por el Ministerio Fiscal para el avance del procedimiento a la fase intermedia. Una vez que por la instructora se dicte el auto de procedimiento abreviado, se presentará el escrito de acusación en el año 2021.

– *Diligencias Previas 6697/2015 del Juzgado de Instrucción n.º 1 de Arona (Tenerife).*

Las Diligencias Previas n.º 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.

Durante el año 2018, por auto de 13 de junio, se alzó totalmente el secreto del procedimiento y se realizó el análisis policial de la documentación intervenida en los registros domiciliarios y de oficinas practicado.

El 9 de septiembre del 2020 se presentó escrito de acusación conjunto con la defensa del principal investigado por nueve delitos contra la Hacienda Pública y un delito de Blanqueo de Capitales. En dicho escrito se solicitaba como indemnización civil el abono de la cantidad de 5.448.296,80 €, importe total de las cuotas defraudadas más los intereses legales, así como se acordó el decomiso de una vivienda del acusado. Dicha cantidad se encontraba embargada por el órgano judicial, por lo que el mismo día fue transferida a la Hacienda Pública española, la cantidad de 7.015.648,69 €, correspondiente a la cuota debida más los intereses legales devengados hasta el día de la fecha.

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 2020, han demostrado nuevamente 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 LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (AEAT)

En el año 2020, la Unidad de Apoyo de la AEAT ha emitido un total de 167 informes (29 con entrada en el año 2019 y 138 con entrada en el año 2020), que corresponden tanto a peticiones solicitadas por la Fiscalía Especial como por las formuladas por juzgados y tribunales, y con independencia de los informes que se han evacuado en calidad de peritos judiciales.

El detalle de los informes emitidos se desglosa a continuación:

INFORMES EMITIDOS AÑO 2020

Con entrada en año 2019	Núm.	Con entrada en el 2020	Núm.
Diligencias de Investigación 35/17.	1	Diligencias de Investigación 36/17 PS 39.	1
Diligencias de Investigación 36/17 PS 39.	1	Diligencias de Investigación 36/17 PS 52.	1
Diligencias de Investigación 36/17 PS 52.	1	Diligencias de Investigación 10/18.	1
Diligencias de Investigación 7/18.	1	Diligencias de Investigación 18/18.	1
Diligencias de Investigación 19/18.	1	Diligencias de Investigación 19/18.	1
Diligencias de Investigación 30/18.	1	Diligencias de Investigación 28/18.	7
Diligencias de Investigación 7/19.	1	Diligencias de Investigación 29/18.	4
Diligencias de Investigación 18/19.	2	Diligencias de Investigación 35/18.	1
Diligencias Previas 340/01 Ejecutoria 35/19.	1	Diligencias de Investigación 2/19.	2

Con entrada en año 2019	Núm.	Con entrada en el 2020	Núm.
Diligencias Previas 85/14.	4	Diligencias de Investigación 3/19.	2
Diligencias Previas 2042/15.	2	Diligencias de Investigación 12/19.	2
Diligencias Previas 2310/15.	1	Diligencias de Investigación 18/19.	4
Diligencias Previas 34/17.	4	Diligencias de Investigación 3/20.	6
Diligencias Previas 1810/18.	2	Diligencias de Investigación 9/20.	3
Diligencias Previas 2/19.	2	Diligencias de Investigación 10/20.	1
Diligencias Previas 64/19.	4	Diligencias de Investigación 14/20.	1
		Diligencias de Investigación 15/20.	1
		Diligencias Previas 90/10.	1
		Diligencias Previas 141/12.	3
		Diligencias Previas 37/13.	2
		Diligencias Previas 85/14.	20
		Diligencias Previas 2310/15.	2
		Diligencias Previas 91/16.	3
		Diligencias Previas 34/17.	11
		Diligencias Previas 38/17.	1
		Diligencias Previas 96/17.	5
		Diligencias Previas 14/18.	1
		Diligencias Previas 16/18.	1
		Diligencias Previas 90/18.	1
		Diligencias Previas 100/18.	1
		Diligencias Previas 1810/18.	3
		Diligencias Previas 2/19.	17
		Diligencias Previas 64/19.	8
		Diligencias Previas 1426/19.	6
		Comisión Rogatoria 21/18.	1
		Comisión Rogatoria 4/20.	1
		Comisión Rogatoria 8/20.	1
		Orden Europea de investigación 9/20.	1
		Orden Europea de investigación 10/20.	1

Con entrada en año 2019	Núm.	Con entrada en el 2020	Núm.
		Orden Europea de investigación 12/20.	2
		Orden Europea de investigación 13/20.	1
		Orden Europea de investigación 21/20.	2
		Orden Europea de investigación 18730000229.	1
		Diligencias Previas 70/07 Ejecutoria 31/17.	1
		Procedimiento Abreviado 9/20 Diligencias Previas 184/17.	1
	29		138

La Unidad de Apoyo ha participado en una entrada y registro en cumplimiento de lo acordado por el juzgado correspondiente en calidad de auxilio judicial.

6.6.2 LA UNIDAD DE APOYO DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (IGAE)

La Unidad, en respuesta a solicitudes hechas por la Fiscalía, ha emitido informe escrito sobre asuntos que a continuación se relacionan. Además, ha colaborado con la Fiscalía en otras diligencias que no están recogidas en esta memoria por no haberse materializado el trabajo realizado en un informe escrito.

Diligencias de investigación	Diligencias previas
Diligencias de Investigación 7/18.	Diligencias Previas 85/14 Jdo. Central de Instrucción n.º 6.
Diligencias de Investigación 1/19.	Diligencias Previas 651/17 Jdo. Instrucción n.º 3 de Oviedo.
Diligencias de Investigación 14/18.	Diligencias Previas 275/08, pieza separada UDEF-BLA 22.510/13.
Diligencias de Investigación 35/18.	Diligencias Previas 238/19 Jdo. de 1.ª Instancia e Instrucción n.º 4 de Majadahonda.

Diligencias de investigación	Diligencias previas
Diligencias de Investigación 34/18. Diligencias de Investigación 20/19 (solicitud información adicional). Diligencias de Investigación 6/19. Denuncia 287/20 presentada en la Fiscalía Especial.	Diligencias Previas 1253/20 Jdo. Instrucción n.º 39 de Madrid.

6.6.3 UNIDAD ADSCRITA DE LA POLICÍA NACIONAL

Durante el año 2020 esta Unidad Adscrita, dirigida por la Fiscalía, ha llevado a cabo diferentes actuaciones operativas en toda España y en el ámbito europeo, dando un adecuado servicio a las exigencias propias de esta Fiscalía Especial, así como a las autoridades judiciales que han requerido de su actividad profesional.

6.6.4 UNIDAD ADSCRITA DE LA GUARDIA CIVIL

La Unidad Adscrita de la Guardia Civil ha desarrollado durante el año 2020 una actividad que se ha plasmado en un total de 176 escritos de entrada y 140 de salida, frente a los 213 escritos de entrada y 191 de salida del año 2019. 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.

Igualmente la Unidad Adscrita de la Guardia Civil ha intervenido en 9 operaciones durante el año 2020, relacionadas con Diligencias de Investigación de la Fiscalía Especial, comisiones rogatorias internacionales y procedimientos penales, habiéndose desarrollado paralelamente una importante labor de análisis de información en soporte documental e informático, imprescindible para el buen término de estas investigaciones y que dieron lugar a diferentes informes remitidos a las autoridades fiscales y judiciales correspondientes.

Durante el año 2020, y con el fin de mantener actualizados los conocimientos técnicos y profesionales que permitan una mayor eficacia en las investigaciones llevadas a cabo, personal de esta Unidad ha asistido a 4 cursos de formación y capacitación, impartidos por organismos nacionales.

6.7 La actuación de la Fiscalía Especial: propuestas de reforma

En la Memoria correspondiente a 2017 se alertaba de los problemas que plantea la gestión de las llamadas macrocausas, prestando especial atención al art. 324 LECrim y las piezas separadas. Nos hacíamos eco de nuevo de esta cuestión en las Memorias de 2018 y 2019 donde se constataba que los problemas ya apuntados subsistían, lo que había llevado a las asociaciones profesionales de fiscales y jueces y la propia Fiscalía General del Estado a propugnar su reforma o derogación por considerar que se trataba de una norma que no se correspondía con el vigente modelo de proceso penal, dificultaba las posibilidades de investigación criminal sin proporcionar tampoco mayor celeridad a la justicia, antes al contrario, había generado una notable inseguridad jurídica, no había sido eficaz ni eficiente desde la perspectiva de la finalidad perseguida y había incrementado la carga burocrática de la Fiscalía.

Finalmente, la Ley 2/2020, de 27 de julio ha modificado el art. 324, simplificando notablemente el sistema de plazos de la fase de investigación judicial, al establecer un único plazo de doce meses para la instrucción de las causas penales, prorrogable por sucesivos e ilimitados periodos de hasta seis meses de duración, sin otro límite que el necesario para lograr la consecución de los fines atribuidos por el art. 299 LECrim a la fase sumarial. Como único presupuesto para prorrogar la investigación se establece que la autoridad judicial constate y motive la imposibilidad de su finalización como consecuencia de la necesidad de practicar nuevas diligencias. Otra relevante novedad es que se atribuye al juez instructor el control de los plazos de la investigación en el seno del proceso penal y que le permite decretar de oficio la prórroga de los plazos de la investigación.

De cualquier modo, la indudable mejora establecida en la regulación del sistema de plazos no debe conducir a una relajación en el compromiso de la Fiscalía por cohonestar la eficacia del proceso penal con los derechos fundamentales de presunción de inocencia, derecho de defensa y a un proceso con todas las garantías que se sustancie en un plazo razonable. Los criterios de flexibilidad y de racionalización en la selección y dibujo del objeto procesal deben llevar a la Fiscalía, como decíamos en anteriores Memorias, a 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. Ello en modo alguno implica la no per-

secución de los hechos complejos y la dedicación exclusiva a aquellos acreditados, pero sí representa el compromiso de los fiscales con el verdadero objetivo y finalidad del proceso penal, que 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.

Las Memorias de 2017 y 2018 prestaban singular atención a la necesaria mejora de los cauces de detección de la corrupción, mejora que, ligada al necesario establecimiento de un nuevo marco procesal en el que el Fiscal asuma la investigación de las causas penales desde presupuestos notablemente diferentes, no se ha producido en modo alguno, por lo que debemos dar por reproducido lo entonces dicho. En 2019 vio la luz la Directiva (UE) 2019/1937 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2019, relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del derecho de la Unión. Esta Directiva, todavía no transpuesta por España, garantizará una protección en toda la UE para los informantes que notifiquen infracciones de la legislación de la UE entre otras, en materia de contratación pública, servicios financieros y blanqueo de capitales. También se aplicará a las infracciones de las normas de competencia de la UE, las vulneraciones y el abuso de las normas relativas al impuesto sobre sociedades y el daño a los intereses financieros de la UE. La Comisión alienta a los Estados miembros a superar estas normas mínimas y a establecer normativas exhaustivas basadas en los mismos principios en materia de protección de los informantes de irregularidades. La Directiva se aplicará a todas las empresas de más de 50 empleados o con un volumen de negocios anual de más de 10 millones de euros, las cuales deberán crear un procedimiento interno para gestionar los informes de los denunciantes de irregularidades. La nueva ley debería extenderse, al menos, a todas las administraciones nacionales y regionales, así como a los municipios que tengan más de 10.000 habitantes. La propuesta protege la denuncia de irregularidades responsable y claramente dirigida a salvaguardar el interés público. Por lo tanto, contempla salvaguardias para disuadir e impedir los informes abusivos o malévolos y prevenir daños injustificados a la reputación.

La esperada ley española deberá dar respuestas a cuestiones tales como si conviene extender la protección prevista en la directiva, qué entidades del sector público y privado deben quedar obligadas a establecer los canales de denuncia, cómo deben gestionarse los canales internos, si se pueden dejar en manos de un tercero o no, el tipo de sanciones que deben aplicarse a quienes infrinjan la ley, si pueden darse premios o recompensas a los alertadores o si debe crearse una

autoridad administrativa independiente, que será la encargada de recibir y responder a las denuncias.

Otra cuestión que está mereciendo una atención creciente por parte de la Fiscalía es la relacionada con la responsabilidad penal de las personas jurídicas. La LO 5/2010, de 22 de junio, de reforma del Código Penal introdujo en España la responsabilidad penal de las personas jurídicas poniendo fin a siglos de vigencia en nuestro derecho del criterio contrario a dicha responsabilidad, expresado en la tradicional fórmula *societas delinquere non potest*. Sin apenas pronunciamientos judiciales sobre el art. 31 bis CP en los siguientes cinco años –si bien es cierto que tampoco su antecedente más próximo, las consecuencias accesorias del art. 129 CP, habían sido muy utilizadas–, la LO 1/2015, de 30 de marzo, realizó una profunda reforma de la entonces todavía novedosa normativa, no solo para introducir alguna «mejora técnica» en su regulación y delimitación del contenido del «debido control» sino, sobre todo, para incorporar a nuestro Derecho Penal los programas de cumplimiento normativo o *corporate compliance programs*, con valor eximente de la responsabilidad penal a las personas jurídicas, que constituyen sin duda el aspecto más novedoso de la reforma.

Transcurridos ya diez años desde el reconocimiento de la responsabilidad penal corporativa, y llamadas al procedimiento penal centenares de personas jurídicas en calidad de investigadas, merece la pena una breve reflexión sobre estos programas de cumplimiento normativo y su difícil encaje procesal.

En los últimos años hemos asistido a la sucesiva publicación de distintas normas elaboradas por la Organización Internacional de Normalización (ISO) y/o la Asociación Española de Normalización (UNE) sobre gestión de *compliance*, que tienen por objetivo que organizaciones de todos los tipos y tamaños puedan gestionar los riesgos en la empresa de forma efectiva. Entre estas normas, podemos mencionar la UNE-ISO 31000, sobre gestión de riesgos y seguridad; la UNE-ISO 19600, sobre sistemas de gestión de *compliance*; la UNE 19601, sobre sistemas de gestión de *compliance* penal, alineada con los requisitos y condiciones que establece el art. 31 bis del Código Penal; la UNE-ISO 37001, del sistema de gestión para prevenir el soborno en las organizaciones o la UNE 19602, sobre Sistemas de gestión de *compliance* tributario. Tales normas merecen una valoración positiva, en la medida en la que establecen los requisitos que debe cumplir un sistema de gestión de *compliance* en las organizaciones y precisan las recomendaciones para adoptar, implementar, mantener y mejorar las políticas de *compliance* dentro de la empresa,

determinando el alcance del sistema y detallando el proceso de identificación, análisis, valoración y revisión de los riesgos penales.

Las incógnitas en torno a estas normas derivan de su naturaleza privada y de su inidoneidad para incorporarse al derecho positivo español. Constituyen, sin duda, una buena herramienta y una guía adecuada que exige a las entidades que pretendan seguirla un indudable esfuerzo organizativo tras el que, finalmente, en el caso de que se cometa un delito, el juez o el tribunal decidirá si sirve como atenuante o eximente de la responsabilidad tributaria, valorando si la infracción penal es una manifestación de la ineficacia del modelo o de un accidente puntual en un sistema de *compliance* adecuadamente implementado.

Por otra parte, es una realidad que muchos de los programas implementados responden a la dinámica del denominado *check the box*, que permiten a la compañía cumplir formalmente con la necesidad de tener un *compliance* que poder exhibir a la autoridad judicial cuando le sea requerido. Evidentemente estos programas estereotipados que, aun siguiendo fielmente la literalidad de la norma apenas se adaptan a las particularidades de la organización, no representan un compromiso con la prevención de la delincuencia en la empresa y en nada reflejan una verdadera cultura ética empresarial.

En cuanto a las certificaciones expedidas por empresas o asociaciones evaluadoras del cumplimiento de obligaciones, mediante las que se manifiesta que un modelo cumple las condiciones y requisitos legales, la Circular 1/2016 FGE ya indicaba que podrían ser apreciadas por los Fiscales como un elemento adicional más de la adecuación del modelo, pero en modo alguno como prueba de su eficacia pues, en definitiva, dicha valoración corresponde de manera exclusiva al órgano judicial. En efecto, las *pegatinas* que puedan lucir las empresas, facilitadas por asociaciones sectoriales, oficinas técnicas o las propias entidades de certificación no son sino la opinión que terceros independientes ofrecen sobre el grado de cumplimiento de los requisitos establecidos en los correspondientes estándares privados. Tienen la virtualidad, eso sí, de demostrar la preexistencia e integridad de un programa de *compliance*.

En España son relativamente escasos los pronunciamientos jurisprudenciales que existen sobre la responsabilidad penal de las personas jurídicas y todavía ninguno ha entrado a valorar los «modelos de organización y gestión» a que se refiere el art. 31 bis.2 CP. Una primera y necesariamente apresurada evaluación sí parece indicar que al nivel de directivos de empresa la nueva regulación ha supuesto un acicate para la profundización e implantación de fórmulas preventivas

para evitar la criminalidad en la empresa. No tanto porque asusten las penas en su materialidad, sino porque impone mucho respeto el riesgo reputacional, cuyas repercusiones económicas negativas seguramente son mucho mayores que la cuantía de la multa, al margen de las graves consecuencias económicas derivadas de las limitaciones y prohibiciones de la actividad que imponen ciertos reguladores a aquellas empresas que sufren una condena o incluso, son simplemente acusadas. Y ese es precisamente el objetivo que ha buscado el legislador al dotar de valor eximente a los modelos de prevención de delitos, tal y como indica la STS 154/2016 al reconocer que la *circunstancia de exención de responsabilidad*, «en definitiva, lo que persigue esencialmente no es otra cosa que posibilitar la pronta exoneración de esa responsabilidad de la persona jurídica, en evitación de mayores daños reputacionales para la entidad...»

El problema de los programas de *compliance* en España es que no está nada claro que las empresas vayan a conseguir con ellos una pronta exoneración, fuera de algunos supuestos que se plantean en la Circular 1/2016 de la FGE. Y la explicación está en nuestro inadecuado –también en este punto– modelo procesal. Ante la ausencia de jurisprudencia suficiente en nuestro país, parece obligado volver la vista a EEUU, el país que más tradición tiene en el ámbito del *compliance*, y valorar el efecto que tuvo la aprobación de las *Organizational Guidelines* en 1991, que establecían criterios generales para la aplicación de las penas a las personas jurídicas y los sucesivos *Memos* del DOJ (*Department of Justice*) que impartían criterios a los Fiscales de cuándo y cómo ejercer la acusación contra personas jurídicas. Sin duda, la claridad regulatoria estimuló la aplicación de la responsabilidad penal de las personas jurídicas tanto por fiscales como por jueces.

El modelo americano de responsabilidad de la persona jurídica es un modelo vicarial en el que los programas de *compliance* son tenidos en cuenta una vez transferida la responsabilidad a la persona jurídica, a la hora de individualizar la pena. Resumidamente, podemos establecer que en EE. UU. un *compliance* eficaz se tiene en cuenta para decidir ejercitar la acción penal, graduar la culpabilidad, apreciar efectos atenuatorios en la pena o, a través de la sentencia, obligar a establecer un modelo de *compliance* eficaz.

La jurisprudencia americana refleja que los tribunales no evalúan en profundidad los elementos del programa de cumplimiento para comprobar si la empresa actuaba de manera efectiva en el marco del mismo y si el programa era capaz de detectar y evitar violaciones. Por el contrario, lo que suele ocurrir es que imponen penas menos graves a aquellas compañías que tienen planes de cumplimiento que califi-

can como no efectivos, como se demuestra por el hecho de que se haya cometido el delito y no imponen atenuación alguna a las que carecen de plan. Pero lo cierto es que la Fiscalía rara vez lleva a juicio a las empresas y recurre cada vez más a los denominados *DPA*s (*Deferred Prosecution Agreements*) y *NPA*s (*Non Prosecution Agreements*), acuerdos con las compañías de completo encausamiento diferido o de no prosecución de juicio. Cuando la Fiscalía entiende que el programa no es efectivo, las medidas que se adoptan en los *NPA* o *DPA* van desde la introducción de un código ético y un sistema de formación de empleados a la necesidad de que el modelo de cumplimiento sea revisado periódicamente por auditores externos, pasando por el nombramiento de un oficial de cumplimiento con recursos propios y una línea directa con el órgano de administración o el *CEO* de la compañía, la existencia de un sistema de control y de procedimientos internos bajo la vigilancia del oficial de cumplimiento para el descubrimiento de comportamientos ilícitos o el establecimiento de un canal de denuncias.

De este modo, los acuerdos entre la Fiscalía norteamericana y las empresas investigadas cumplen un doble objetivo: para la acusación, eludir un difícil juicio sobre la idoneidad del modelo de prevención de riesgos corporativos; para la empresa, el acuerdo supone evitar el mencionado daño reputacional que representa someterse a un largo y frecuentemente publicitado proceso penal.

Esta posibilidad de alcanzar acuerdos con las empresas dota al sistema americano de una gran flexibilidad de la que nuestro novedoso modelo penal no puede beneficiarse por la ausencia de un marco procesal adecuado. Para empezar, el proceso penal español no atribuye al Fiscal la instrucción de los procedimientos penales. Además, el principio de oportunidad se encuentra restringido exclusivamente al procedimiento por delito leve, que no juega en el ámbito de la responsabilidad penal de las personas jurídicas. El limitado juego de la conformidad y la existencia de acusaciones particulares y hasta populares terminan dibujando un panorama claramente hostil a la finalidad que persiguen los programas de *compliance* que, en el ámbito anglosajón en el que nacen no persiguen, ni se utilizan, para que el juez evalúe en sede penal la validez del *compliance*. En España, por el contrario, mucho nos tememos que el destino de los modelos de organización y gestión no sea otro que el de su evaluación, siempre difícil, en el seno del proceso penal y, muy frecuentemente, en el juicio oral.

Todo ello permite constatar, una vez más, la precipitación con la que se incorporan a nuestro ordenamiento determinadas soluciones de

espinosa aplicación práctica y, sobre todo, la urgente necesidad de establecer un sistema de investigación y enjuiciamiento moderno, ágil y equilibrado, que se atreva a romper del todo con la ancestral tradición inquisitorial y atribuya la dirección de la investigación al Ministerio Fiscal.

Como en anteriores memorias, seguimos propugnando el aforamiento de los Fiscales de la Fiscalía Anticorrupción ante el Tribunal Supremo, por las razones que se exponían en la Memoria de 2018, del mismo modo que la asunción de nuevas funciones en materia de cooperación internacional, concretamente las extradiciones y las órdenes europeas de detención y entrega, cuestión esta también desarrollada en la Memoria de 2018. El nulo eco de estas propuestas nos obliga a reiterarlas, siquiera sea para evitar que caigan en el olvido.

En cuanto a reformas concretas, venimos repitiendo que, sin perjuicio de la indudable función preventiva que también cumplen las sanciones penales, podemos convenir que la prevención resulta siempre más eficaz que el castigo para alcanzar ese común objetivo de reducir la corrupción. Y entre estas políticas preventivas, la transparencia, la rendición de cuentas y el fácil acceso a la información de interés público constituyen instrumentos de capital importancia. También existe un amplio acuerdo en que es imprescindible una rigurosa regulación de las llamadas «puertas giratorias» y de los lobbies, el refuerzo de la meritocracia, la generalización del principio de objetividad en la toma de decisiones por los servidores públicos y la mejora de los mecanismos de control de las Administraciones regionales y locales y de los sistemas de contratación pública. Sobre estas cuestiones, entre otras, vienen advirtiendo hace años distintos organismos e instituciones. Cierto es que se han realizado esfuerzos en los últimos tiempos, pero también, como ha recordado recientemente el GRECO, que sigue existiendo una amplia brecha entre la legislación y su implementación en la práctica.

La simple adopción de medidas administrativas no es suficiente, pero su aplicación efectiva y sostenible sí supondrá un avance en la lucha contra la corrupción, que se reducirá significativamente cuando exista un auténtico cambio de mentalidad en los organismos públicos y la sociedad en su conjunto. Para ello, y en un planteamiento más ambicioso que permita sanear realmente la sociedad española, desterrar comportamientos deshonestos y establecer una verdadera cultura ética ante lo público desde la enseñanza primaria, no es la mejor solución. Es la única.

Si el ámbito preventivo de la lucha contra la corrupción tiene todavía un amplio margen de mejora, no se aprecian, por el contrario,

carencias significativas en el ámbito represivo. El Código Penal contiene un catálogo de delitos suficiente para hacer frente a la delincuencia organizada, a la económica y, desde luego, a la corrupción y las penas previstas son, en términos generales, adecuadas. De hecho, sería deseable que el legislador frenara una actividad que le ha llevado en los últimos años, sin duda para evitar lagunas punitivas en una materia en la que existe un elevado reproche social, a emplear con profusión la deficiente técnica legislativa consistente en acumular descripciones típicas en gran medida coincidentes, que generan complejos problemas concursales en su aplicación. Ante este panorama correctivo, solo el delito de enriquecimiento ilícito, cuya tipificación se viene defendiendo en las memorias de la Fiscalía Anticorrupción de 2017 a 2019, vendría a cubrir el principal vacío que subsiste en esta materia. Tampoco esta propuesta ha merecido hasta la fecha la atención de nuestro legislador, razón por la cual se reitera.

CAPÍTULO III

FISCALES COORDINADORES/AS Y DELEGADOS/AS PARA MATERIAS ESPECÍFICAS

1. VIOLENCIA DE GÉNERO Y VIOLENCIA DOMÉSTICA

1.1 Reflexiones iniciales

De nuevo debemos recordar, como recientemente lo ha hecho la OMS, que la Violencia de Género (en adelante, VG) es un gravísimo problema que vulnera los derechos humanos, con efectos en el ámbito sanitario, social, laboral y económico, un fenómeno que se extiende por todos los países, culturas, clases sociales y razas. La deseada igualdad de género aún es una utopía lejana y la pandemia por coronavirus ha provocado una crisis económica que nos aleja aún más de ella, pues afecta principalmente a las mujeres, aumentando la brecha salarial.

Pero también ha afectado al pleno desarrollo e implementación de las medidas contempladas en el Pacto de Estado de Violencia de Género, alcanzado a finales de 2017. Entre ellas es imprescindible abordar la ampliación del concepto de violencia sobre la mujer establecido en la LO 1/2004, en la línea marcada por el Convenio de Estambul y asumida ya por varias CCAA. Nuestra sociedad ha experimentado un cambio positivo, concienciándose de la necesidad de luchar por alcanzar la efectiva y real igualdad de género en todos los ámbitos. Se rechaza unánimemente la violencia, especialmente la que vulnera la libertad sexual de las mujeres, esa violencia sexual que ataca prioritariamente a las mujeres y las niñas y que debe ser abordada como tal en la futura reforma que se anuncia, al igual que el acoso laboral, la mutilación genital y el matrimonio forzado.

Sigue siendo necesario conocer la realidad y complejidades que esconde la VG, lo que exige invertir en formación inicial, continua y permanente de todos los operadores jurídicos, y de los fiscales, y de entre ellos, específicamente.

Continúan detectándose carencias en las herramientas que precisa el sistema judicial para dar una respuesta adecuada y eficaz a las víctimas y sus hijos e hijas. Para comenzar, la adecuada dotación y especialización de las oficinas de atención a las víctimas (en adelante, OAV) y las Unidades de Valoración Forense Integral (en adelante, UVFI, previstas en la LO 1/2004 e incluidas en el Pacto de Estado, aún no se ha hecho realidad. Es llamativo y a la vez preocupante observar, a través de los informes de las/los delegadas/os, los grandes contrastes de número y composición de las oficinas y Unidades de Valoración Forense, lo que ataca el principio de igualdad de recursos de las víctimas que acuden al sistema judicial, tal y como recientemente denunció el Grupo de Expertos en la lucha contra la violencia de género (en adelante, GREVIO) en el informe remitido sobre España. También las funciones que realizan unos y otros difieren en cada territorio, cuya armonización precisa de un protocolo de actuación a nivel nacional.

El exiguo número de equipos psicosociales es denuncia habitual de los fiscales, y la tardanza en realizar sus informes, inasumible. Especialmente se constata la escasez de equipos y centros, más acusada en el ámbito rural y la falta de especialización de los trabajadores de los puntos de encuentro familiar (en adelante, PEF) y sus diferentes formas de actuar, situación que exige, en la línea sugerida por el Defensor del Pueblo, la elaboración de un protocolo marco a nivel nacional.

La ausencia de especialización en los Juzgados de lo Penal (en adelante, JP) también dificulta una correcta respuesta y entorpece la actuación del Ministerio Fiscal; actualmente sólo hay 33, siendo incomprensible que, a fecha de hoy, Sevilla o Barcelona, por ejemplo, carezcan de Juzgado de lo Penal exclusivo, lo que provoca dispersión de procedimientos, disparidad de criterios, ausencia de especialización y dificultades en el control de los asuntos.

Urge abordar el marco legal y protector de los delitos cometidos a través de las nuevas tecnologías, TICs, que tiene una importante manifestación en la VG, especialmente entre adolescentes. La evidencia de que las relaciones afectivas comienzan cada vez más jóvenes, su desarrollo *online* de corta duración pero gran intensidad, nos enfrenta a múltiples y variadas situaciones de dominio, control y maltrato psicológico y físico del varón sobre la mujer, alimentadas por los estereotipos e ideas sexistas que circulan por las redes sin control y que constituyen la esencia de la VG, pero que difícilmente pueden incluirse en el concepto de relación afectiva que exige nuestro CP, problema al que pondría fin la ampliación del concepto de violencia de género.

Si todos estos recursos son imprescindibles, no es menos urgente el abordaje de la reforma del art. 416 LECrim, tantas veces demandada desde diferentes ámbitos jurídicos e incluida en el citado Pacto de Estado. El sistema normativo español ha optado por la punición como uno de los pilares en la lucha contra esta lacra, pero la dispensa analizada impide que en muchos casos se alcance ese objetivo. Por ello, los y las fiscales, sin excepción, se refieren en sus memorias a la dispensa como un elemento perturbador que, de alguna manera, pervierte el carácter público de la VG, y puede ser otro elemento de presión sobre una víctima tan vulnerable. Provoca no solo la sensación social de impunidad, sino también el desánimo en los operadores jurídicos en general y de los y las fiscales en particular, que ven sus esfuerzos baldíos, ya que el uso de la dispensa imposibilita que la denuncia y el proceso penal alcance sus efectos punitivos, pero también tuitivos, hasta el punto de que algunas víctimas han perdido la vida tras denunciar agresiones anteriores que, sin embargo, fueron archivadas al ejercer la víctima la facultad de dispensa analizada. La prueba preconstituida regulada por la ley procesal puede ser una solución, pero no es admitida con la amplitud deseada por los tribunales.

Un año más las/os menores y jóvenes son objeto de nuestra preocupación. Por un lado, es evidente el efecto pernicioso que vivir en un hogar con violencia produce en su desarrollo, pero por otro persiste una resistencia grande a considerarles víctimas y acordar medidas de protección que les alejen del agresor, aunque sea su progenitor. Por otro, se detecta un incremento de la violencia entre los menores que ya desarrollan conductas de dominio y control en sus tempranas relaciones afectivas o experiencias sexuales, y que requieren un abordaje educativo.

En otro orden de cosas, de nuevo hay que mencionar las dificultades que para el control y seguimiento de los asuntos y medidas cautelares de VG supone la implantación del expediente digital que, según exponen muchas/os fiscales, no permite identificar los asuntos de VG cuando proceden de un juzgado no exclusivo en la materia. En la misma línea, es digno de alabar el compromiso y dedicación de todos los/as fiscales especialistas en esta materia, no sólo afrontando largas sesiones en los Juzgados de violencia sobre la mujer (en adelante, JVM), sino también desarrollando importantes funciones de enlace y coordinación con otras instituciones, en aras a conseguir la adecuada protección de las víctimas más vulnerables y los menores, antes incluso de la denuncia.

La incidencia de la pandemia por coronavirus en esta especialidad, es descrita y analizada en el Capítulo V de esta memoria, relativo a «Algunas cuestiones de interés con tratamiento específico».

1.2 Mujeres víctimas

El total de mujeres asesinadas a manos de su pareja o ex pareja asciende a 47 lo que supone un importante descenso en relación al año anterior que experimentó un considerable repunte, 59 víctimas mortales. Por otra parte, de las 47 víctimas mortales, sólo 7 habían formulado denuncia previamente, lo que supone un descenso en el porcentaje de denuncias frente al año anterior, que se sitúa por debajo del 15%, cuando en años anteriores estábamos en un porcentaje cercano al 25%.

Este descenso también se refleja en los datos del Observatorio de violencia doméstica y de género del CGPJ ya que, frente a las 168.057 denuncias formuladas a lo largo de 2019, en 2020 fueron 150.785.

No se trata de un dato positivo que implique la disminución de la violencia de género sino que parece consecuencia del confinamiento, que ha aumentado la cifra negra existente en esta delincuencia y la desconfianza hacia el sistema judicial y, por tanto, la necesidad de perseverar en las campañas de concienciación especialmente a través de las redes sociales, pues si bien la denuncia no es la única vía para salir de la violencia, cuando no existe es muy difícil proteger adecuadamente a la víctima.

Respecto a la nacionalidad de las víctimas, 29 son españolas y 18 extranjeras, es decir, un 38,29% de las víctimas mortales habían nacido en el extranjero, porcentaje muy similar al registrado el año anterior.

A continuación, se incorpora el cuadro comparativo de víctimas fallecidas en los años anteriores, señalando que los datos correspondientes al año 2019 han sido corregidos conforme a nuevas víctimas confirmadas a lo largo del presente año:

Año	N.º víctimas	No denuncian	Sí denuncian	Española	Extranjera	% Víctimas extranjera
2010	74	53	21	49	25	33,8%
2011	68	52	16	41	27	39,4%
2012	52	42	10	41	11	20,7%
2013	55	45	10	40	15	27,2%
2014	58	40	18	41	17	29,3%
2015	62	48	14	39	23	37,09%
2016	52	36	16	32	20	38,4%

Año	N.º víctimas	No denuncian	Sí denuncian	Española	Extranjera	% Víctimas extranjera
2017	53	42	11	39	14	26,4%
2018	51	36	15	32	19	37,3%
2019	59	44	15	36	23	38,98%
2020	47	40	7	29	18	38,29%

Con relación al país de origen de los agresores, 33 son españoles y 14 son nacidos en el extranjero, lo que supone un 29,78%, bastante inferior al 40,67% del año anterior. De los 47 agresores, 16 –un 34%– se quitaron la vida inmediatamente después de cometer el hecho, o lo intentaron. La alta incidencia de suicidios de los agresores sigue siendo otra peculiaridad en este tipo de delincuencia, lo que plantea la escasa presión que la pena ejerce sobre estas personas.

Sin embargo, aunque descendió el número de órdenes de protección y otras medidas cautelares solicitadas, según el CGPJ aumenta en un punto el porcentaje de las concedidas, que pasa al 71%, lo que refleja una mayor protección judicial que se otorga a la víctima que denuncia. Del mismo modo y siguiendo las mismas fuentes oficiales, también disminuyó como consecuencia de la paralización de la actividad judicial, el número de sentencias dictadas, de las 51.790 en 2019 se pasa a 41.568, habiendo aumentado sensiblemente el porcentaje de sentencias condenatorias que alcanzan un 73,01% frente al 70,54% de 2019, lo que constituye un máximo histórico. Por último, el número de víctimas que se acogen a la dispensa del deber de declarar también ha experimentado una reducción.

Como en 2009, 2010, 2011, 2013 y 2018, Andalucía fue la comunidad autónoma con número mayor de mujeres muertas a manos de sus parejas o exparejas, 11, número elevadísimo en cuanto supone el 23,4% del total, seguida de Cataluña con 8 víctimas mortales, la Comunidad Valenciana se sitúa en tercer lugar con 6 víctimas, seguida de Castilla la Mancha con 5 víctimas. Por su parte, las Islas Canarias frente a las 9 del año anterior, ha reducido a 3 el número de víctimas mortales este año y Galicia y Madrid han registrado 3 frente a las 6 del año anterior. En el extremo opuesto, Extremadura, La Rioja, Navarra, Ceuta y Melilla no contabilizaron ninguna víctima mortal en el periodo analizado.

Analizando los últimos 12 años y según datos reflejados en el Informe Anual del Observatorio Estatal para la violencia de género, Andalucía, Cataluña, Comunidad de Madrid y Comunidad Valen-

ciana son las que constatan mayor número de víctimas y representan el 64% del total.

De las 47 víctimas, sólo 11, –un 23,4%–, lo fueron en capitales y el resto, 36, en otras localidades, es decir, algo más del 75% de los asesinatos tuvieron lugar fuera de la capital lo que pone sobre la mesa la necesidad de un mayor despliegue territorial para que los medios y recursos lleguen a todas y cada una de las mujeres víctimas de violencia de género dondequiera que residan.

En cuanto a la distribución por meses; enero, febrero y agosto fueron los meses más luctuosos concentrando 7, 7 y 8 víctimas respectivamente. Abril, junio y octubre fueron los meses con menos víctimas, una, seguidos de mayo con 2. Marzo, julio, septiembre, noviembre y diciembre contabilizaron 4 víctimas.

Respecto a la edad de las víctimas, de las 47 fallecidas, 6 tenían menos de 30 años, 24 tenían entre 30-50 años, franja de edad donde se concentran la mitad de las víctimas, 10 entre 51-70 años, y 7 habían superado los 70 años, observándose un incremento de las víctimas mayores respecto del año anterior en que sólo 4 víctimas mortales superaban los 70 años. Este año, a diferencia del anterior, no ha habido ninguna víctima menor de edad.

La brutalidad en los medios empleados, principalmente arma blanca, o en la forma de dar muerte a la víctima, sigue siendo el otro rasgo de identidad que acompaña a estos delitos.

Finalmente, el cómputo de fallecidas por violencia de género no se termina aquí, sino que es preciso señalar la existencia de otras mujeres víctimas cuyas muertes se encuentran en investigación y no se computan por falta, de momento, de indicios suficientes para imputar la muerte a su pareja o al no haberse acreditado la situación de parentesco o relación de afectividad que mantenían.

Se han producido otros 46 ataques muy graves, 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 y resistencia de la víctima, desistimiento del agresor, intervención de vecinos o hijos menores o aviso a la policía–, no se produjo. En estos supuestos, de los 46 casos la víctima había denunciado con anterioridad en 19 ocasiones, lo que supone un porcentaje del 41,35%, muy superior al índice de fallecidas que habían denunciado con anterioridad, que se sitúa por debajo del 15%, diferencia que esta Unidad viene detectando los últimos años seguidos, sin que resulte fácil encontrar una explicación plausible a este contraste.

Dada la limitación espacial 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 7. La Fiscalía realiza un detenido examen de estos casos y de las causas que, en cada supuesto concreto, condujeron a la muerte de esas mujeres a pesar de haber denunciado, para de esa forma conocer dónde se ha fallado o cómo se puede mejorar en el objetivo de proteger a la víctima de una forma efectiva y sin perder de vista que la denuncia puede ser en ocasiones un factor que aumente la agresividad del maltratador y por tanto elemento que eleve el nivel de riesgo.

De este estudio de los 7 casos con denuncias previas, cabe señalar que en 4 supuestos (un 57%), incoadas bien de oficio al acudir la policía por llamadas de vecinos, bien presentadas por la propia víctima poco tiempo antes del fatal desenlace, habían dado lugar a diligencias judiciales donde no se acordaron medidas protectoras al no querer declarar la víctima contra su presunto agresor, o se acordaron y se alzaron tras acogerse a la dispensa y archivarse las diligencias por ausencia de elementos probatorios suficientes para sostener la acusación.

En una ocasión, aunque la víctima había denunciado maltrato años antes, la sentencia condenatoria dictada ya estaba cumplida y extinguida la responsabilidad penal.

En dos supuestos, las denuncias anteriores habían dado lugar a medidas protectoras vigentes, bien de forma cautelar, bien ya mediante pena impuesta en sentencia firme que el agresor incumplió: en un caso, ella había formulado un mes antes denuncia por malos tratos, con valoración policial de riesgo (en adelante, VPR) Alto y concediéndose orden de protección (en adelante, OP), que el autor quebranta acudiendo al domicilio y asesinándola. En otro supuesto, ella le había denunciado por maltrato, diligencias que se archivaron al acogerse la víctima a la dispensa del art. 416 LECrim. Una semana después vuelve a denunciar por maltrato, hechos que finalizan esta vez con una sentencia condenatoria donde se le impuso la pena de prohibición de aproximarse durante 16 meses, vigente en el momento en que se produjo el asesinato.

Este breve esbozo de las circunstancias de los asesinatos de mujeres que habían formulado denuncia previa vuelve a reflejar la complejidad de esta violencia caracterizada por la dominación y la fuerte vinculación afectiva que mantienen las víctimas con su agresor, la vulnerabilidad que ello provoca y les conduce a minimizar las agresiones o a no ser consciente de la gravedad del riesgo que existe de sufrir mayores agresiones y de regresar con él, y, por ello, la necesidad de que sea atendida, apoyada y asistida por personal cualificado y

especializado desde el primer momento y a lo largo del procedimiento para reafirmar su decisión y afianzar su confianza, e incluso, con independencia del curso que siga la causa penal, a fin de conseguir su total recuperación, máxime cuando existen hijos menores que también hay que proteger. En este objetivo de no perder a la víctima y allanar su tránsito por el proceso es preciso fortalecer las OAV y la atención psicológica.

Otra conclusión a la que se llega tras este análisis es la escasa y lenta reacción judicial ante los supuestos de quebrantamiento de las medidas de protección de la víctima, a veces sin su oposición, que requiere reforzar la concienciación de todos los intervinientes sobre la importancia del incumplimiento como indicador del incremento del riesgo y la exigencia de adoptar medidas más drásticas de protección, incluso la prisión.

El punto clave en la protección de la víctima está en la acertada valoración del riesgo, o, dicho de otro modo, poder prever la conducta futura del agresor, siendo para ello imprescindible, sin que nos cansemos de repetirlo y reclamarlo, que el JVM o el juzgado de guardia en su caso, disponga junto al informe policial de riesgo, de un informe realizado por la UVFI que debe estar apoyando en cada juzgado de guardia. La escasez de equipos de los que no disponen todos los juzgados impide que puedan emitirse estos informes tan valiosos, aunque desde el Ministerio de Justicia se ha dado un primer paso en el fortalecimiento de este servicio actualizando el Protocolo de Valoración forense urgente para hacerlo más operativo.

Otro dato significativo es que en ningún caso se había establecido el control por medios telemáticos de las medidas de alejamiento, pese a que en ocasiones existían varias denuncias o quebrantamientos anteriores y sólo en un caso la valoración policial del riesgo fue ALTA. Aunque su análisis se llevará a cabo en otro apartado, cabe señalar aquí como dato positivo el incremento de dispositivos en uso a lo largo de este año que en diciembre alcanzan los 2.220 frente a los 1.577 del año anterior.

El acogimiento a la dispensa prevista en el art. 416 LECrim está detrás de muchos procedimientos que no llegan a culminar y, lo que es más grave, impide que se siga protegiendo a la víctima. En este aspecto es necesario hacer referencia al importante avance jurisprudencial que ha supuesto la STS Pleno 389/20, de 20 de julio que introduce un nuevo criterio matizando el anterior acuerdo que será objeto de comentario en otro apartado de la memoria.

1.3 Hijos de víctimas de violencia de género. Otras víctimas

La Fiscalía siente la máxima preocupación por los hijos menores huérfanos al haber sido asesinadas sus madres a manos de sus parejas, en hogares que se rompen y quedan marcados por esa trágica vivencia. El número de menores huérfanos asciende este año a 28. También los hijos menores de mujeres maltratadas, que sufren y conviven con esa violencia, deben ser objeto de atención, protección y asistencia.

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, los hijos propios o comunes, otras personas próximas al entorno familiar, atentando contra su vida e infligiendo a la mujer un daño irreparable.

Tristemente tenemos que sumar a las muertes de mujeres referenciadas, los ataques a otras personas de su entorno. En el año que se analiza, las víctimas colaterales son 13, incluyendo personas fallecidas o heridas de mayor o menor consideración, junto a las cuales, al igual que el año anterior hay que reflejar la cifra de 3 hijas/os de la víctima, menores de edad asesinados por su padre. Sólo en un caso había existido denuncia previa por amenazas de muerte a ella y a sus hijos en abril 2019, incoándose procedimiento y acordándose OP y visitas supervisadas en el PEF, todo lo cual se dejó sin efecto tras dictarse sentencia absolutoria, al regresar ella al domicilio familiar y no querer declarar renunciando a protección policial.

Junto a estos menores, hemos de citar el asesinato de otra hija, ya mayor de edad, y su madre a manos de su padre. Heridos graves resultaron igualmente otros 5 hijos mayores o menores que de alguna manera intentaron intervenir en ayuda de su madre o simplemente se encontraban junto a ella en el momento en que se produjo la agresión. Especialmente crueles, los golpes propinados por sus respectivos padres a un bebé de 5 meses y a una niña de 10 años, ambas ingresadas en el hospital en estado muy grave.

1.4 Instrumentos para la protección de las víctimas

1.4.1 PROTOCOLO MÉDICO FORENSE

La Instrucción 4/2019 de la Secretaría de Estado y Seguridad (en adelante, SES) prevé, en los casos en los que la Valoración Policial del Riesgo (VPR) incluya diligencia de especial relevancia, menores

en situación de vulnerabilidad y/o riesgo, la recomendación a la autoridad judicial o fiscal de la práctica de una valoración forense adicional.

Sin embargo, persiste la dificultad para obtener estos informes en un breve espacio de tiempo y, más específicamente, durante el servicio de guardia y con antelación a la celebración de la comparecencia de la orden de protección, que sería el momento idóneo para considerarlos, ajustando las medidas a la valoración forense de riesgo efectuada. De hecho, la tónica predominante en las distintas fiscalías continúa siendo la imposibilidad de elaborarlo en ese corto lapso temporal habida cuenta de la insuficiencia de medios personales de los IML. Existen escasas excepciones, como Granada, donde se elaboran en un plazo de 24 horas, Alicante, donde se ha aprobado en diciembre de 2020 un nuevo protocolo, que prevé emisión de informe el mismo día en que se solicita, Huesca, que informa de 28 informes realizados por la UVFI durante las guardias, así como Córdoba, Cuenca, Huelva, Tarragona o Murcia, donde también se elaboran, pero se advierte mayoritariamente por estas últimas de la dificultad que supone para los médicos forenses asumirlos, habida cuenta de la carga de trabajo que soportan. La materialización de las previsiones del nuevo Protocolo de Valoración Forense Urgente del Riesgo de Violencia de Género exigirá incrementar el número de UVFI y dotarlas de personal especializado suficiente.

1.4.2 UNIDADES DE VALORACIÓN FORENSE INTEGRAL (UVFI)

El Pacto de Estado contra la VG asumió el compromiso de constituir las unidades en un plazo de 2 años, que no ha sido cumplido. Existen algunas provincias que aún no cuentan con estas unidades, como León, donde parte de sus funciones son asumidas por las OAV; Madrid, que encomienda los informes a los Equipos Psicosociales (integrados solo por trabajador social y psicólogo); Islas Baleares o Tarragona. Junto a lo anterior, mayoritariamente las fiscalías reclaman unidades exclusivas, especializadas en violencia de género (que solo existen en algunas fiscalías, como Barcelona o las provincias andaluzas), así como dotación de personal suficiente y con formación específica. Es frecuente la queja de varias (entre ellas, Cádiz y Toledo) relativa a que las vacantes de psicólogos por baja o excedencia no se cubren. En algunos lugares se ha recurrido a externalizar el servicio.

Asimismo, consideran perentorio el grueso de las fiscalías incrementar el número de UVFI, por cuanto muchas de ellas tienen ámbito provincial, con gran carga de trabajo. Respecto al plazo de emisión de los informes de valoración integral, oscila, entre los 15 días de Teruel, 2 meses de Zaragoza o Álava, 3 o 4 de Lugo, Zamora, Cuenca, Almería, Murcia y Guipúzcoa, un año de Córdoba o Coruña, hasta el máximo de 2 años y 6 meses, de Las Palmas de Gran Canaria. En relación con las 24 UVFI dependientes del Ministerio de Justicia, se ha diseñado un *Plan de mejora para las Unidades de Valoración Forense Integral del Ministerio de Justicia (2020-2021)* que recoge varias líneas estratégicas encaminadas a mejorar la organización, dotación, funcionamiento y especialización de las UVFI.

1.4.3 OFICINA DE ASISTENCIA A LA VÍCTIMA, OAV

Destacan las fiscalías la importante función de las OAV, el talante proactivo de los profesionales que las integran y la relación fluida con la Fiscalía. En contraste, reclaman dotación suficiente y multidisciplinaria de las mismas, con profesionales de perfil jurídico, trabajadores sociales y psicólogos, así como incremento de su número, dado que muchas de ellas tienen ámbito provincial, lo que supone para la víctima un obstáculo para acceder a ellas, particularmente cuando proceden de zonas rurales con difícil comunicación. Sus labores se extienden a la información general sobre el proceso y sus distintas fases, asistencia y soporte psicológicos especializados, preparación y acompañamiento a juicio. Sin embargo, no se encuentran uniformizadas, ni en cuanto a medios personales, funciones o ámbito territorial de actuación. Solo algunas poseen un equipo completo, integrado por profesionales de perfil jurídico, de trabajo social y psicología, además de un gestor procesal. En otras muchas solo existe un psicólogo y un gestor. El servicio de guardia de las OAV solo existe en algunas fiscalías. En otras se realizan asistencias que, en principio, no entran dentro de sus funciones, como el auxilio en la exploración judicial de menores.

El número total de víctimas de VG asistidas en el año 2020 en las OAV dependientes del Ministerio de Justicia asciende a 10.367, siendo 8.078 víctimas de violencia de género, de las cuales, 7.072 tenían orden de protección. Las víctimas de violencia de género menores de edad fueron 325. El total de asistencias jurídicas y psicológicas realizadas durante este año fue de 52.169.

Por último, como ya se significara el pasado año, debe censurarse la falta de legitimación de las OAV para certificar la condición de víc-

tima de VG en aplicación del artículo 23 de la LO 1/2004, lo que obliga en muchas ocasiones a derivar a la víctima a servicios sociales autonómicos para que obtengan la certificación, con la duplicidad de trámites que ello implica y la victimización secundaria que conlleva.

1.4.4 VALORACIÓN POLICIAL DEL RIESGO, VIOGÉN

VioGén constituye, en muchos casos, el único instrumento de valoración del riesgo del que disponen jueces y fiscales con carácter previo a resolver sobre la solicitud de una orden de protección, habida cuenta de lo infrecuente de la elaboración, como se ha expuesto, de evaluaciones forenses de riesgo.

Desde la entrada en vigor de la Instrucción SES 4/2019 que estableció nuevos protocolos de valoración policial del riesgo basados en parámetros e indicadores diversos, se ha venido detectando un considerable aumento de VPR medio, alto y extremo. Tras el acuerdo alcanzado entre la FVM y la SES sobre la interpretación de la Instrucción 4/2019 en los supuestos de riesgo medio, con diligencia de especial relevancia, alto y extremo, se sugiere en el atestado la conveniencia de la instalación de dispositivo telemático de control (en adelante, DTC) en el supuesto de acordarse orden de protección. Ello no obstante, indican varias fiscalías (Albacete, entre ellas) que, en varias ocasiones, la VPR no se corresponde con lo que se desprende después en sede judicial tras la práctica de diligencias. La causa puede obedecer a que esta primigenia VPR se efectúa sin contar con lo manifestado por el investigado, ya que en una gran parte de los casos rehúsa prestar declaración en sede policial.

1.5 Evolución de la criminalidad y actividad del Ministerio Fiscal

1.5.1 DENUNCIAS

De los datos publicados por el Observatorio del CGPJ se advierte que en 2020 se produjo un ligero descenso en el número de denuncias respecto del año anterior equivalente al 0,89%, motivado por las especiales circunstancias que ha provocado la crisis sanitaria del Covid-19. Se han registrado un total de 150.785. En el primer mes del confinamiento se produjo una disminución de hasta un 50%, posteriormente empieza a aumentar lentamente la cifra hasta que a principios de verano está equiparada a la de años anteriores.

Sigue siendo muy reducido el porcentaje de denuncias efectuadas por servicios asistenciales y terceros en general que, al margen de la emisión del parte de lesiones, sólo alcanza el 3,62%, habiéndose producido un ligero ascenso respecto el año anterior cifrado en 2,74%.

1.5.2 RETIRADAS DE ACUSACIÓN Y DENUNCIAS FALSAS

La Inspección Fiscal de la Fiscalía General del Estado ha comunicado a esta Unidad durante el año 2020, un total de 30 retiradas de acusación por delitos de violencia de género, de las cuales, en 20 ocasiones se fundamentan en el acogimiento de la dispensa de declarar por la víctima (art. 416 LECrim) y los 10 restantes por no destruirse la presunción de inocencia. Dentro de este motivo se acordaron 3 deducciones de testimonio contra la denunciante por un posible delito de denuncia falsa.

Desde el año 2009, esta Unidad registra y hace un seguimiento individualizado de los procedimientos incoados por denuncia falsa contra la víctima-denunciante de delitos de violencia de género, de cuya cuenta se da cumplida información en las daciones semestrales. En esta memoria solo se refleja el número de procedimientos seguidos en el año 2020, sin perjuicio de constatar la evolución de los casos registrados en años anteriores en el cuadro adjunto.

En el año 2020 se interpusieron 150.785 denuncias por VG. Se realiza el seguimiento de 16 asuntos. En dos ocasiones, pese a la solicitud de deducción de testimonio, el mismo no se dedujo por el Juzgado/Tribunal. Se han incoado 3 expedientes de diligencias previas por denuncia falsa tras el testimonio deducido: 2 de ellas finalizaron con sobreseimiento provisional y la tercera sigue instruyéndose. Los 11 testimonios restantes deducidos todavía no han dado lugar a la incoación las correspondientes DP por delito de denuncia falsa contra la denunciante del proceso de violencia de género.

Debe recordarse el carácter dinámico de la tabla de seguimiento. En ella se van registrando las nuevas comunicaciones de posibles deducciones de testimonio, cuya información podemos obtener por primera vez por la propia deducción de testimonio o por el escrito de acusación por denuncia falsa, o incluso, por la sentencia que lo enjuicia. Dicha información se refleja en el año que realmente se ha producido la deducción del testimonio y no en el año que esta Unidad tiene su conocimiento.

	Total, denuncias	Total, de absolutorias, sobreseimientos o no deducción de testimonio	Condena por denuncia falsa	%	Condenas+ causas en tramitación	%
2009	135.540	16	11	0,0081	11	0,0081
2010	134.105	9	8	0,0067	8	0,0060
2011	134.002	11	14	0,0104	14	0,0104
2012	128.543	18	17	0,0132	17	0,0132
2013	124.894	13	14	0,0112	14	0,0112
2014	126.742	11	17	0,0134	17	0,0134
2015	129.193	17	10	0,0077	11	0,0085
2016	142.893	9	17	0,0119	20	0,0140
2017	166.260	8	14	0,0084	24	0,0144
2018	167.061	7	6	0,0035	18	0,0108
2019	168.057	8	6	0,0035	24	0,0143
2020	150.785	4	0	0	12	0,0079
Total	1.708.075	131	134	0,0074	190	0,03

De los datos reflejados se extraen dos conclusiones de interés:

1.^a La proporción en relación con los procedimientos en los que se ha dictado sentencia condenatoria por denuncia falsa desde 2009 –134– es de 0,0074%. Si a éstas sumamos las causas en tramitación, como si fueran condenatorias (190), el porcentaje final máximo será de 0,03%. Es decir, de cada 12.747 denuncias, una es falsa (o de cada 8.990, si tenemos en cuenta los proceso en trámite). La cifra es irrelevante.

2.^a De esas 134 sentencias condenatorias, 73 lo han sido por conformidad de la acusada, el 54,47%. 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.

1.5.3 PROCEDIMIENTOS PENALES

1.5.3.1 *Comparecencias para medidas cautelares de protección*

Las medidas cautelares adoptadas en el proceso judicial se presentan como un instrumento clave en la lucha por la erradicación de la VG, en tanto que la privación provisional de libertad del investigado y

el impuesto alejamiento físico o la interdicción de la comunicación con las perjudicadas redundan en el incremento de su seguridad y sosiego.

Los datos estadísticos ofrecidos por la Fiscalía en relación con la VG, reflejan que en el año 2020 fue acordada la prisión provisional en 1.434 casos, se acordaron medidas del art. 544 bis LECrim en 7.978 ocasiones, se dictaron 21.080 resoluciones de órdenes de protección del art. 544 ter LECrim y fueron denegadas 10.131. Estos datos, sin embargo, no reflejan el volumen real. Más ajustada se estima la estadística del CGPJ, según la cual en los JVM durante el 2020, fueron incoadas 35.860 medidas de protección (arts. 544 ter y 544 bis LECrim), de las cuales, inadmitidas 242 (el 0,7%), adoptadas 25.289 (el 70,5%) y denegadas 10.329 (el 28,8%).

Respecto a los juzgados de guardia, se solicitaron 6.764, de las cuales fueron acordadas 5.182 (el 77%) y denegadas 1.582 (el 23%). En consecuencia, el monto total de las medidas de protección solicitadas, entre los JV y los JG, asciende a 42.624, frente a las 47.260 solicitadas en 2019, relacionándose esta disminución con la situación de confinamiento derivada de la pandemia. De ellas, fueron acordadas 30.471 (el 71,48%), y en 2019, 33.687 (el 71,28%). Por tanto, el porcentaje de concesión se ha mantenido prácticamente invariable. Las medidas que en mayor proporción se acordaron fueron la orden de alejamiento y la prohibición de comunicación con la víctima (69,98% y 67,54% respectivamente), mientras que las medidas privativas de libertad (prisión provisional) representan el 3,04% del total de las adoptadas.

Siendo los anteriores datos expresivos de la media a nivel nacional, en el ámbito autonómico, según el CGPJ, las CCAA con mayor porcentaje de concesión de medidas de protección son la Comunidad Valenciana (86%) como en 2019, seguida de Murcia y la Rioja (85%). Por el contrario, el menor nivel de adopción se registra, como en años anteriores, en Cataluña (49%), siguiéndole Madrid (52%), País Vasco (56%) y Cantabria (59%). Estas diferencias se reproducen a nivel provincial, incluso entre partidos judiciales. Así, de acuerdo con la información suministrada por las respectivas fiscalías, mientras algunas provincias ostentan un porcentaje de concesión muy próximo al 100%, como Granada (99,6%), Málaga (96,4%), Zamora (94,7%), Bizkaia (94,3%), Gipuzkoa (91,1%) o Murcia (90,5%), sin embargo, otras recogen cifras muy bajas; es el caso de Sevilla (39,87%), Pontevedra (40,4%), o Madrid (46,6%).

Por otro lado, durante este año se ha incrementado notablemente el número de dispositivos de control de cumplimiento (en adelante, DTC) instalados como mecanismo de seguimiento del respeto a las

prohibiciones de aproximación acordadas como medidas cautelares o penas. A fecha 31 de diciembre de 2020, existían, como se ha anticipado, 2.220 dispositivos activos, frente a los 1.577 del año 2019 (datos del Ministerio de Igualdad. Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género). Ello supone un incremento del 40,7%, también superior al que tuvo lugar entre 2018 y 2019, que fue del 33,3%.

El progresivo ascenso en la colocación de DTC obedece a dos razones. Por un lado, la repercusión de las previsiones de la Instrucción SES 4/2019. Por otro, a la difusión entre todos los fiscales de la Guía General de Actuación respecto a los Dispositivos Telemáticos de Control, elaborada por esta Unidad de Violencia sobre la Mujer en la que se muestra de forma clara el funcionamiento de los dispositivos, su utilidad práctica, indicándose los supuestos en que procede solicitarlo, así como el protocolo de instalación. Aunque las características técnicas de los DTC se han ido mejorando, aún se constatan gran número de incidencias debidas fundamentalmente a la dificultad del mantenimiento de la distancia de 500 metros en localidades pequeñas y a los problemas de cobertura de zonas rurales aisladas, con deficiente sistema de telecomunicaciones. Lo anterior se traduce en un correlativo trabajo de los fiscales especialistas, que analizan y criban las incidencias notificadas por el centro COMETA, formulando denuncia cuando procede. En cualquier caso, los DTC se revelan como instrumentos eficaces en la lucha contra la violencia de género. A fecha actual ninguna de las mujeres asesinadas portaba DTC.

1.5.3.2 *Medidas cautelares civiles*

Las fiscalías informan que las medidas civiles adoptadas en protección de los menores lo son, mayoritariamente, en el seno de una orden de protección, art. 544 ter LECrim, o al amparo del art. 158 CC. Se detecta una baja aplicación del art. 544 quinquies LECrim. Conforme a los datos del CGPJ, en el año 2020 fueron acordadas un total de 15.388 medidas civiles (frente a las 17.402 adoptadas en 2019). El grueso se corresponde con la prestación alimenticia, 5.398, y la atribución de la vivienda, 4.422. La suspensión del régimen de visitas se acordó en 847 casos, la suspensión de la guarda y custodia en 1.134 y la suspensión de la patria potestad en 195. Finalmente, fueron acordadas otras medidas en protección de los menores al amparo del art. 158 CC en 139 casos, a lo que se suma una categoría no definida (*otras medidas civiles*), integrada por 3.187 medidas. Todas las medi-

das descendieron respecto de 2019, con excepción de la suspensión de la patria potestad, que subió de 165 a 195.

Los anteriores datos corroboran lo indicado por las distintas fiscalías, cuando se apunta que la suspensión de la patria potestad se reserva para casos graves, mientras que, con mucha mayor frecuencia, se suspende el régimen de visitas o se controla a través de los PEF. No está normalizada la audiencia de los menores en las órdenes de protección, antes de adoptar medidas que les afecten (así lo indican Cádiz y Badajoz, entre otras). Cádiz indica que los fiscales la consideran una revictimización de los niños por falta de medios para realizar un correcto abordaje. En algunos casos, destacan los/las delegados/as la renuencia de la madre a que los hijos pierdan el contacto con su progenitor cuando no han sido sujetos pasivos directos del delito, aunque sí expuestos al clima de violencia familiar. Por último, la especialización de los PEF en violencia de género es escasa, como se expone en otro apartado de la Memoria.

1.5.3.3 *Escritos de acusación*

El total de escritos de acusación formulados por los fiscales en estos procedimientos es de 49.241 (15,43% menos que en 2019). 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	50.212 (descenso en 24,5% frente 2019)
Juicios rápidos elevados al JP	10.920 (descenso en 25,3% frente 2019)
Diligencias previas (JVM)	91.916 (descenso en 0,02% frente 2019)
Procedimientos Abreviados elevados al JP o AP	15.353 (descenso en 0,15% frente 2019)
Sumario JVM	374 (descenso en 0,04% frente 2019)
Procedimiento Ordinario	233 (ascenso en 0,04% frente 2019)
Jurado JVM	90 (descenso en 0,07% frente 2019)
Jurado Audiencia	45 (descenso en 0,04% frente 2019)

Así, de las 50.212 Diligencias Urgentes (en adelante, DU), sólo 10.920 fueron elevadas al juzgado de lo penal (JP) con escrito de acusación. El resto, o bien fueron transformadas en diligencias previas

(en adelante, DP) o sobreseídas, o bien fueron objeto de acusación y se dictó sentencia con la conformidad del acusado por el propio juzgado de violencia sobre la mujer (JVM). De las DP que tuvieron entrada en Fiscalía (91.0916), fueron elevadas al JP o AP para su enjuiciamiento con escrito de acusación 15.353; las demás, o bien siguen en tramitación, o han sido archivadas, o transformadas en otro procedimiento o inhibidas. De los Sumarios (374) 233 han sido elevados a la AP, lo que no significa que en todos ellos se haya formulado acusación a 31 de diciembre de 2020; de los procedimientos ante el Tribunal del Jurado incoados (90), 45 han sido remitidos a la Audiencia Provincial (en adelante AP) para celebrar el juicio oral, en los que sí se ha formulado escrito de acusación. Los datos reflejan la conclusión inicialmente expuesta: el número de procedimientos incoados durante el periodo de confinamiento descendió significativamente, disminuyendo los procedimientos incoados, sin embargo, la tendencia aumentó hasta llegar a los porcentajes existentes en el año anterior a finales del mes de abril.

1.5.3.4 *Asistencia a juicios orales*

El número de asistencias a juicio oral (en adelante, JO) por parte del Fiscal en causas por delito fue de 42.864, lo que supone un 4,63% más que el año anterior.

1.5.3.5 *Terminación de procedimientos*

Según la estadística global de la Fiscalía, se incoaron un total de 142.592 procedimientos por VG (según los datos del CGPJ, se presentaron un total de 150.785 denuncias por VG ante los JVM). Se calificaron 49.241 procedimientos. Se dictaron un total de 37.092 sentencias.

Es significativa la retirada de acusación por acogerse la víctima a la dispensa del artículo 416 de la LECrim en 842 procesos, lo que supone el 2,7%, y con ello un aumentado en un 0,1% en relación con 2019, si bien en 2020 ha de tenerse en cuenta, además, un descenso en el número de sentencias en 13,46%.

De las 37.092 sentencias dictadas han sido condenatorias 27.768, lo que supone un 74,6% (un 3,5% menos que el año anterior). De las 27.768 sentencias condenatorias, lo han sido por la conformidad del acusado 16.417, lo que supone un porcentaje del 59,1%. Este año destaca el aumento de las sentencias condenatorias por conformidad, directamente relacionado, por un lado, con el plan de desescalada de la Fiscalía General del Estado y la labor a nivel provincial que han

realizado las fiscalías provinciales en orden a potenciar y facilitar las conformidades actualizándose lo protocolos existentes en las fiscalías. Así, señala la delegada de Madrid que se ha producido un descenso del 1,8% de las sentencias dictadas, aumentando las sentencias por conformidad en la asombrosa cifra de 1.147,06% y en León han aumentado las sentencias por conformidad un 90,6%, frente al porcentaje del año anterior que fue del 10,3%. Por otro lado, algunas fiscalías concluyen que el nuevo acuerdo del Pleno del TS de fecha 10 de julio de 2020 sobre la interpretación de la dispensa de no declarar del art. 416 LECrim ha propiciado el aumento de conformidades, dado el carácter más restrictivo de los supuestos de acogimiento de la dispensa que impone el Pleno. Esta tendencia no se ha observado en algunas provincias como Toledo.

En cuanto al tipo penal objeto de condena, numéricamente el delito por el que más se condena es maltrato físico del art. 153.1 CP, con un total de 15.774 sentencias condenatorias del total de las 37.092 sentencias, lo que supone el 42,52% de ellas. Ha disminuido respecto al 2019, en el que las condenas lo fueron en 54,87% del total de sentencias condenatorias. Sigue a este delito los de quebrantamiento de medida cautelar y de condena con el 22,14% (8.213) y de amenazas leves del artículo 171.4, con un 12,34% de las condenas (4.579). El resto de los delitos no alcanza el 10% del total de sentencias condenatorias: lesiones menos graves y graves el 5,19% (1.928), maltrato habitual el 5,1% (1.909), coacciones leves el 3,1% (1.157). Se observa un descenso casi de 3% en las condenas por maltrato habitual respecto del año anterior. Se han dictado 647 condenas por el delito de acoso del art. 172 ter y ha aumentado el número de condenas por delito contra la integridad moral, siendo este año de 103. En todos estos delitos el número de sentencias alcanzadas por conformidad supera a las sentencias condenatorias.

Según los datos del CGPJ –no coincidentes con los de Fiscalía– se han dictado en total 22.724 sentencias en los juzgados de lo penal, de las cuales 13.702 fueron condenatorias, lo que supone un porcentaje del 60,30% en los juzgados de lo penal, frente al 57,84% del año anterior.

Se mantiene la desproporción entre el porcentaje de sentencias condenatorias en las audiencias provinciales (80,46%) frente a las de los juzgados de lo penal (60,30%). Con respecto al año anterior se mantienen con un importante aumento el porcentaje de condenas en los juzgados de lo penal y un ligero descenso de las audiencias provinciales, (en 2019 57,84% JP y 82,51% AP). Las sentencias condenatorias de conformidad en los JP han sido 7.962, lo que representa un 33,4% frente a las 5.740 condenatorias sin conformidad (24,1%).

Respecto del año anterior, el número de sentencias condenatorias por conformidad ha aumentado sensiblemente de 31,9% a 33,4%.

	JVM	Juzgado de lo Penal	Audiencia Provincial
Condenatorias	16.402 (88,46%)	13.702 (60,30%)	243 (80,46%)
Absolutorias	2.140 (11,54%)	9.022 (39,70%)	59 (19,54%)
Totales	18.542	22.724	302

El número de procedimientos que terminaron por sobreseimiento provisional fue de 51.337 (el año anterior 53.769) y de sobreseimiento libre de 3.378 (el año anterior 3.584). Por experiencia se sabe que en muchas de estas ocasiones la causa se fundamenta en la aplicación del art. 416 de la LECrim. En este año, se acogieron a la dispensa en los JVM 14.915 mujeres (el 61,95% eran españolas).

1.5.3.5.1 Análisis de las sentencias dictadas por delitos contra la vida en el ámbito de la violencia de género

En el año 2020, se observa un descenso en las sentencias dictadas por delitos contra la vida de las que hemos tenido conocimiento. De 77 en 2019, pasamos a 65 sentencias, de las que 64 han sido condenatorias (98,46%) y 1 absolutoria (1,5%).

De las sentencias condenatorias (64), 29 (45,31%) lo han sido por asesinato consumado, 11 (17,18%) por asesinato intentado; 4 (6,25%) por homicidio consumado y 20 (31,25%) por homicidio intentado.

En la generalidad de los supuestos, en la condena por delito de asesinato concurría sólo una de las circunstancias agravantes específicas, la alevosía, lo que ha ocurrido en 37 ocasiones y supone un incremento respecto del año anterior que, siendo mayor número de sentencias condenatorias, 77, solo se aprecia en 31 casos; en 1 sentencia concurrió sólo la circunstancia de ensañamiento; por concurrir ambas circunstancias, alevosía y ensañamiento, se ha condenado en 5 ocasiones. De ello se deduce que en el 65,63% del total de las condenas estudiadas se ha apreciado la alevosía. Ello sigue revelando que la mayoría de los agresores se aprovechan de la indefensión en que se encuentra la víctima.

Circunstancias agravantes

Se ha aplicado en 53 ocasiones la circunstancia agravante de parentesco de las 64 sentencias condenatorias. En el resto no se estimó esta agravante al no existir o haber existido convivencia de la víctima con el condenado.

En 32 ocasiones se apreció la circunstancia agravante de discriminación por razón de género (art. 22. 4.^a del C. P.) Se ha desestimado su concurrencia en 5 supuestos: en la sentencia 143/20, 17-9 AP Toledo, el tribunal entiende que no ha quedado acreditada la agravante de género en el asesinato intentado porque el acusado reconoce que el motivo de su acción se fundaba en culpar a su mujer por haber tenido contacto con la droga, sin haberse acreditado que se cometió por un sentimiento de superioridad sobre la víctima. En la sentencia 508/2020, 21-10 AP Madrid (S. 26.^a) no queda probado que el acusado al cometer el hecho movido por celos, éstos fuera la causa suficiente para acreditar la desigualdad y el sometimiento de la víctima en la relación. En las sentencias 215/2020, 30-9 AP de Las Palmas y 45/2020, 10-12 AP de Pontevedra, no estiman la agravante del art. 22.4.^a por no acreditarse que el hecho se perpetrara como un intento de dominación y manifestación de pretendida superioridad sobre su pareja. Finalmente, el TSJ de Madrid, revoca y alza la estimación de la agravante por la instancia. Exige que deben valorarse elementos contextuales tanto personales como de la acción combinándolos con las relaciones existentes entre ambos, móviles del delito concreto, etc., en este caso el móvil del asesinato no es clarificador (solo consta que el penado al llegar de un bar discute con la víctima porque se niega a darle cocaína). En resto de los supuestos las acusaciones no solicitaron la agravante.

En una ocasión se apreció una hipercualificación en el asesinato al causar la muerte para ocultar la violación previa de la víctima, imponiendo la pena de prisión permanente revisable.

No ha concurrido la reincidencia en ningún supuesto y en 1 sentencia se estima la agravante de abuso de superioridad.

Circunstancias eximentes y atenuantes

En una ocasión se apreció la eximente incompleta de enajenación mental (21.1 y 20-1); en otra como analógica (art. 21-7 en relación con el 21.1 CP) y en 2 por consumo de sustancias tóxicas del art. 21.1 en relación con el art. 20.2 CP. En otras 2 más como analógica de toxicomanía.

En 8 ocasiones concurrió la atenuante de confesión (21-4 del CP), de ellas en 4 ocasiones como analógica. En 5 ocasiones se estimó la circunstancia atenuante de reparación del daño del (art. 21.5 del CP). En una sola sentencia se apreció la circunstancia de obcecación (21.3 CP)

Sentencias absolutorias

Ha habido una única sentencia absolutoria.

En la sentencia 125/2020, 23-6 de la AP de Cáceres Tribunal del Jurado (en adelante, TJ) absuelve del homicidio en el que concurre la eximente incompleta de legítima defensa y la agravante de parentesco. El TJ no considera acreditado que el acusado apuñalara a su mujer quitándole la vida. No saben cómo pudieron ocurrir los hechos en el previo contexto de defensa: «en el momento en que produce la herida mortal de la mujer, el acusado tenía miedo que la señora pudiera matarle» (...) «al considerar que no tenemos certeza ni pruebas concluyentes de que el acusado produjese la herida mortal de doña X, pero si consideramos que en todo momento el acusado actúa con mucho miedo y afán de supervivencia».

Por último, cabe señalar que, en las 64 sentencias condenatorias dictadas, en 22 ocasiones las víctimas tenían hijos menores de edad, afectando a un total de 32 menores, de los cuales 25 eran hijos menores de edad también del agresor. En 13 ocasiones se impuso al condenado la pena de privación de la patria potestad o de inhabilitación especial para el ejercicio de ese derecho (arts. 55 y 56 CP). En el resto de casos, en su mayoría se solicitó la prohibición de acercamiento a los menores.

En cuanto a la jurisprudencia del Tribunal Supremo en la materia y dada la limitación de espacio nos referiremos exclusivamente a las sentencias del Pleno.

Sentencia del Pleno, STS 567/20, de 30 de octubre. El Pleno determina, zanjando así la disputa doctrinal existente y los diferentes criterios mantenidos por la llamada jurisprudencia menor, que en el delito de quebrantamiento de condena del art. 468.2 CP, no se exige la existencia de un requerimiento previo con apercibimiento de incurrir en responsabilidad criminal, ni tampoco una comunicación de la fecha en la que comienza a ser efectiva la prohibición, cuando se trata de una medida cautelar. El dolo, no requiere más que el conocimiento del mandato judicial que incumbe al sujeto y que éste sepa que con su

conducta lo incumple, por lo tanto, esas exigencias carecen de apoyo en el texto legal.

STS 556/20, de 20 de octubre. Ante los diversos pronunciamientos de las AP en la materia, el TS establece doctrina al señalar que la conducta recogida en el artículo 173.2 del Código Penal determina la existencia de un solo delito de violencia doméstica habitual, con independencia del número de personas que se vean afectadas por esa desgraciada convivencia. Señala que, siendo la paz familiar el bien jurídico directamente protegido por el tipo penal que analizamos, tanto se protege a sus integrantes frente a los malos tratos que personalmente puedan sufrir, como se les protege del ambiente infernal e irrespirable que envolverá la convivencia.

En la STS 389/20 de 10 de julio, el Pleno vuelve a analizar los límites del derecho a la dispensa establecido en el art. 416 LECrim en un supuesto de violencia de género, matizando su acuerdo anterior en el sentido de que la víctima denunciante que se persona en las actuaciones, pierde su derecho a acogerse a la dispensa de forma definitiva, de manera que, si posteriormente renuncia a la personación, no recupera esta facultad. Este criterio es acorde con la línea interpretativa mantenida por la Unidad de Violencia sobre la mujer desde los orígenes, quien ha reclamado una modificación del art. 416 de la LECrim con un espíritu más ambicioso y, por otro lado, es la reflejada en el actual Anteproyecto de reforma de la LECrim. Resalta la necesidad de que la víctima se encuentre asesorada e informada adecuadamente de sus derechos y de la dispensa, siendo preciso potenciar la intervención de las OAV. La consecuencia más importante es que la imposibilidad de acogerse a la dispensa permite la recuperación de las declaraciones de la víctima de instrucción realizadas garantizando el derecho de defensa, cuando la víctima no recuerda lo sucedido o existieran discrepancias o faltas de concreción en la nueva declaración.

No es posible terminar el repaso jurisprudencial sin una breve referencia a la STC 87/20, de 20 de julio. Considera vulnerado el derecho a la tutela judicial efectiva de la víctima de violencia de género al no realizarse una investigación profunda. El deber de actuar con la diligencia debida exige ahondar en la investigación practicando todas las diligencias precisas para aclarar los hechos más allá de la simple declaración de las partes: será necesario no sólo activar sin demoras –cuando corresponda– las medidas de protección personal adecuadas al caso, sino también desplegar una instrucción que profundice sobre los hechos denunciados con el fin de descartar toda sospecha fundada de delito. Añade que el canon reforzado constitucionalmente exigible (deber de investigación suficiente y eficaz), en los casos en que

las víctimas sean personas especialmente vulnerables en supuestos de violencia de género, obliga al juez instructor a que su investigación no quede constreñida al mero contraste superficial de los testimonios enfrentados entre las partes. Su importancia radica porque introduce el principio de diligencia debida que proclama el art. 49.2 del Convenio de Estambul.

1.5.3.5.2 Análisis del art. 416 Ley de Enjuiciamiento Criminal

La dispensa, prevista en el art. 416 LECrim, continúa señalándose por los/as delegados/as como la principal causa de conclusión de los procedimientos, bien por sobreseimiento provisional, bien con fallo absolutorio. Cuando la mujer, víctima de violencia de género se acoge a la dispensa y rehúsa prestar declaración, la perspectiva de obtener un pronunciamiento de condena se diluye en la mayor parte de los casos, ya que el grueso de los delitos se comete en el ámbito reservado de la intimidad familiar, sin presencia de testigos, por lo que la búsqueda de otros elementos de prueba, distintos de la manifestación de la víctima, no resulta sencilla. Las fiscalías son coincidentes cuando ponen de relieve que, en estos casos, a pesar del empeño que se pone en la investigación y prosecución de la causa, tratando de acreditar los hechos mediante otros elementos de prueba (partes de asistencia, informes médico forenses, testigos de referencia, vr.gr.), cuando no se cuenta con la declaración de la persona afectada y no existen testigos directos, el proceso se ve abocado con frecuencia a un fallo absolutorio. Los motivos que subyacen en el uso de la dispensa también son objeto de análisis en las memorias, destacando la dependencia emocional y/o económica con el agresor, el temor a represalias y, en el caso de mujeres extranjeras en situación irregular, el miedo a agravar su situación.

Asimismo, indican los fiscales que la dotación a las víctimas de un adecuado soporte psicológico en el trance judicial en sus distintas fases, disminuiría el uso de la dispensa legal; especialmente cuando se hace de forma temprana, antes de prestar la primera declaración judicial. En este aspecto resulta esencial la labor de las Oficinas de Asistencia a las Víctimas, y, por tanto, urgente, como se ha expresado anteriormente, incrementar su número y proveerlas de suficientes medios personales.

Los datos publicados por el CGPJ reflejan que en el año 2020, 14.915 mujeres se acogieron a la dispensa a la obligación de declarar, frente a las 17.077 del año 2019, lo que supone una reducción del 12,56%. En

términos porcentuales, en 2020 el 10,25% de las mujeres víctimas de violencia de género se acogieron a la dispensa y en el año 2019 el 10,58%, por lo que se ha minorado en un 3,14% la proporción.

En cuanto a la incidencia de la nueva doctrina sentada por la ya citada sentencia de Pleno del Tribunal Supremo 389/2020, de 10 de julio, existe práctica unanimidad en las fiscalías al señalar que aún es pronto para evaluar el impacto sobre el proceso, su aplicación y el posible incremento de las sentencias de conformidad. Este aumento sí es apreciado por Castellón, Albacete, Sevilla y Bizkaia (en Barakaldo, concretamente). También se significa su desigual aplicación por los órganos judiciales y se suscitan dudas en cuanto a la adecuada información de la víctima, el concepto de personación y la retroactividad en su aplicación. Las conclusiones de las jornadas de especialistas celebradas el 17 de diciembre de 2020, en este punto, son las siguientes:

- a) debe garantizarse la adecuada información de la víctima sobre la dispensa y las consecuencias de su personación;
- b) se atenderá a ese momento para la aplicación del nuevo acuerdo, con independencia de la fecha de comisión de los hechos o de incoación del proceso;
- c) flexibilización de la personación en los Juicios Rápidos, basando con que la víctima haya sido proactiva solicitando pruebas o presentando escritos, aunque no sea representada por procurador;
- d) cautela al solicitar deducción de testimonio por denuncia falsa, falso testimonio o delito de desobediencia, contra la víctima;
- e) posibilidad de introducir sus declaraciones sumariales, cuando no se le reconozca la dispensa.

1.5.3.5.3 Ejecución, suspensión de condena, trabajos en beneficio de la Comunidad (TBC)

En relación con la ejecución de las penas, señala Araba que en varios casos transcurre el plazo de suspensión, sin que los programas formativos hayan sido cumplidos por las largas listas de espera o por no existir un servicio en la provincia (Guadalajara). Se destaca por algunas fiscalías (Burgos, entre ellas), que la concesión de la suspensión en los delitos de quebrantamiento de condena debería quedar condicionada a la realización de tales programas, y al resto de condiciones del 83.2 CP, aunque no venga regulado imperativamente para este delito.

Con carácter general (con excepción de Gipuzkoa y Murcia), no se aprecia por los fiscales que la pandemia haya tenido repercusión sobre

la prescripción de las penas de trabajos en beneficio de la comunidad. Ante la interrupción en su cumplimiento por mor del confinamiento, se ha seguido mayoritariamente lo indicado por la Nota de Servicio 2/20, de la Fiscalía de Sala de Vigilancia Penitenciaria, computándose como de cumplimiento efectivo, siempre que, hasta el momento de la declaración se vinieran desarrollando sin incidencias.

Este año se ha querido incidir en la responsabilidad civil y su ejecución. Esta Unidad, desde hace varios años manifiesta su preocupación por la escasa peticiones/condenas por daño moral, sin que la misma tenga una individualización singular respecto del tanto indemnizatorio concedido por la lesión causada y, por otro lado, las dificultades para que las indemnizaciones acordadas en sentencias sean efectivas. Sin embargo, se observa una tendencia ascendente positiva en la individualización de las peticiones económicas por daño moral en las calificaciones por delitos contra la vida y por delitos graves de este año. El 25 de noviembre de 2020 se publicó el primer informe de evaluación de España en el que GREVIO *«observa con preocupación la existencia de una serie de barreras que se interponen en el camino de las mujeres víctimas de violencia para recibir esta indemnización...Las razones que explique lo exiguo de estos pagos apuntan al escaso uso que se hace de las medidas ofrecidas por la LECrim para asegurar los activos que tras una condena se utilizarán para el pago de la indemnización. Las declaraciones de insolvencia que los autores puedan hacer sin que el tribunal ordene ninguna investigación también pueden obstaculizar la indemnización. El pago de la indemnización es más probable en los casos en que la sentencia es una multa, ya que la multa solo se puede pagar una vez que la indemnización se ha reembolsado en su totalidad a la víctima. Asimismo, cuando la suspensión de la pena de prisión está condicionada al pago de una indemnización ordenada por el juez, el pago se realiza en su totalidad. GREVIO observa con preocupación la práctica de imponer pequeñas cuotas (una cantidad 10 euros bastaría) que generan beneficios penitenciarios, como la libertad provisional»*. Este es también el sentir mayoritario que nos manifiestan las fiscalías, quienes muestran su frustración ante la ausencia de instrumentos efectivos para conocer la verdadera situación económica de los penados. La mayoría alaba la STS de Pleno de 607/2020, de 13 de noviembre, que concluye que la ejecución de una indemnización impuesta por sentencia no prescribe ni caduca. Este pronunciamiento nos concederá más tiempo y prolongará la ejecución, pero no garantiza la efectividad de la misma.

1.5.4.4 Especial referencia a agresores y víctimas menores de edad

Según los datos estadísticos de la Fiscalía de Menores, el número de diligencias preliminares incoadas este año por VG es de 647, lo que supone una disminución considerable frente a los dos años anteriores en que se contabilizaron 788 y 944 diligencias respectivamente, rompiendo la tendencia alcista observada los años anteriores con 684 y 543 diligencias incoadas respectivamente; sigue siendo la franja de los 16-17 años donde mayor incidencia se observa.

En la misma línea y según datos del CGPJ se ha producido una disminución en el número de menores enjuiciados por delitos contra la mujer, sin duda provocada por la pandemia y la paralización de la actividad judicial durante cerca de 3 meses, de manera que si el año anterior, ascendía a 312, este año han sido 256 los menores enjuiciados por estos delitos, imponiéndose medidas en un 93,75%, porcentaje muy similar al año anterior. La evolución desde el año 2013 a ahora se refleja en la siguiente tabla:

Año	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Menores enjuiciados . . .	151	150	162	179	253	249	312	256

De su análisis se constata que desde 2013, se ha producido un ascenso paulatino de menores enjuiciados por delitos de violencia de género, si bien este año el descenso nos coloca a niveles de 2018.

Por otra parte, se desconoce si la víctima, era también menor de edad, dato que debería reflejarse en las estadísticas. Sí sabemos que de las solicitudes de medidas de protección interesadas en los JVSM y de guardia a lo largo de 2020 –42.624–, 700 de las víctimas eran menores de edad, frente a las 939 del año anterior, suponiendo un 1,7%, similar al porcentaje alcanzado el año anterior, reflejando su evolución durante los últimos 7 años en el siguiente cuadro:

Año	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Solicitudes de OP.	807	1059	869	878	963	1010	939	700

De estos datos pocas conclusiones se pueden extraer en cuanto los datos de este año están profundamente afectados por la pandemia, de manera que más que de una reducción de la violencia entre menores, debemos hablar de un incremento de la cifra negra, remitiéndonos a las consideraciones ya realizadas al analizar la incidencia en general de la pandemia en la violencia sobre la mujer.

1.6 Procedimientos civiles

La primera cuestión sobre la que se quiere incidir es la absoluta desproporción entre procedimientos penales y civiles incoados ante los JVM. Frente a las 150.785 denuncias presentadas por delitos de VG, se han incoado un total de 20.218 procedimientos civiles, de los cuales 587 han sido divorcios consensuados, de acuerdo con los datos facilitados por el Observatorio del CGPJ. Quiere esto decir que solo en el 13,4% de los procedimientos penales hay un procedimiento civil entre las partes. Si en 2018 se produjo un importantísimo incremento de procedimientos civiles respecto de 2017 (se pasó de 15.574 a 21.816) la tendencia alcista se mantuvo en 2019, pero en 2020 se redujo en la misma proporción que el resto de los procedimientos en materia de VG debido a la pandemia.

Los datos del CGPJ incluyen un apartado residual «otros procesos civiles», con un total de 4.926 (el 24,36% del total de los incoados) en el que se deben incluir los incidentes de ejecución de sentencia, los procedimientos urgentes de protección del menor del art. 158 CC, los del art. 156 del CC por discrepancias en el ejercicio de la patria potestad y especialmente los relativos a las suspensiones de los regímenes de visitas durante la pandemia.

Todos ellos coinciden en el carácter excepcional de la atribución de guarda y custodia compartida en supuestos de pendencia procesal entre los progenitores, así como la atribución de aquella al progenitor imputado, produciéndose solo en supuestos de delitos leves y grave enfermedad física o psicológica del otro progenitor y siempre previo informe pericial y con frecuencia con audiencia de los menores. Afectan a esta materia, ello no obstante, las diferencias entre el Derecho civil común y foral. Se refleja la preocupación por la tardanza en emitir informes por parte de los equipos psicosociales, déficit que con frecuencia se intenta solventar acudiendo a la contratación externa temporal en detrimento de la especialización; En ocasiones, la propia UVFI los emite como el caso de Alicante, al haberse incrementado el número de unidades este año.

Pone de manifiesto Huesca que los equipos psicosociales se muestran frecuentemente reticentes a aconsejarlas, por considerar menos perjudicial para los menores el mantenimiento de contacto con ambos progenitores.

Los supuestos de atribución de la guarda y custodia al padre, pendiente un proceso de violencia de género, son excepcionalísimos; en general el MF informa en contra de esta posibilidad. Araba informa de uno por imposibilidad de la madre y previo informe favorable del

Equipo Técnico; Zamora también refleja un supuesto de atribución al padre que posteriormente fue absuelto. Pontevedra y Córdoba señalan un asunto cada una con informe negativo del MF, que actualmente se encuentra recurrido. Por el contrario, Valladolid contabiliza 4 casos y Málaga confirma 6, sin concretar detalles. Otra cosa ocurre cuando se archiva el proceso penal o se dicta sentencia absolutoria.

Por ello es reclamación general la coordinación entre la sección de familia y VG de las fiscalías y la especialización en VG de los jueces, fiscales y técnicos de los juzgados de familia, al ser muy frecuente que una vez archivado el procedimiento penal por cumplimiento de la pena o por acogerse la víctima a la dispensa del art. 416 LECrim, el investigado/ condenado inste la modificación de medidas, solicitando la guarda y custodia compartida que le estaba vetada vigente el proceso penal. En estos casos, la situación de violencia familiar ha de ser evaluada adecuadamente por los equipos psicosociales con técnicos especializados en la materia, pues la afectación de los menores es independiente de la fase en que se encuentre el proceso penal y del Juzgado que haya de regular la relación paterno-filial (JVM o Juzgado de Familia)

Algunas fiscalías, como Badajoz y Albacete ponen de manifiesto la imposibilidad de facilitar datos de procesos civiles dado que las notificaciones vía Lexnet no identifican los procedentes de VG.

A este respecto son frecuentes las críticas por los/las fiscales delegados/as del escaso número de centros disponibles, lo que implica grandes desplazamientos en ocasiones de los menores y que en algunos casos, como denuncia Lleida, Córdoba, Soria y Asturias, la sobrecarga de trabajo del PEF provoque retrasos de hasta 3 meses para iniciar el régimen de visitas judicialmente acordado, con el consiguiente perjuicio para el menor. También Castellón resalta la insuficiencia y saturación de los 2 PEF que existen en la provincia, al igual que Córdoba. En los territorios insulares se demanda razonablemente al menos un PEF por isla. Murcia y Sevilla cuentan con PEF especializados en VG, pero este último se encuentra saturado. En el lado contrario, Granada celebra la creación de 2 nuevos PEF que ha permitido intervenir satisfactoriamente con 47 menores. Cáceres, por su parte denuncia que los PEF solo realizan entregas y recogidas, pero no hacen intervenciones. Todos estos problemas se agudizaron tras el cierre de estos puntos familiares durante la pandemia. En lo que coinciden las fiscalías es en señalar la escasa o nula incidencia del procedimiento especial y sumario creado por RDL 16/20, de 28 de abril, primando los acuerdos entre las partes a la hora de reiniciar y compensar las visitas, con la excepción de Tarragona, que señala la tramitación de 7 procedimientos.

1.7 Actuaciones de la unidad coordinadora

1.7.1 RELACIONES CON OTROS ÓRGANOS DEL MINISTERIO FISCAL

Durante este año esta Unidad está integrada por la Fiscal de Sala y las fiscales adscritas, cuyo trabajo sigue siendo de alta calidad. Se jubila voluntariamente D.^a M.^a Jesús Cañadas Lorenzo el día 21 de noviembre de 2020, queriendo dejar constancia de su dedicación, estudio y gran trabajo realizado durante estos años en la Unidad y su contribución en la lucha contra la violencia de género y su especial preocupación hacia los menores y su protección.

Aunque por la situación derivada de la pandemia no se han celebrado Juntas de Fiscales de Sala, si ha habido reuniones mediante videoconferencia periódicas con la Excm. Sra. Dña. Dolores Delgado García, Fiscal General del Estado, principalmente dirigidas a conocer la incidencia de la pandemia en las víctimas más vulnerables: víctimas de VG, personas necesitadas de especial protección por la edad o enfermedad y menores. En la misma línea, se han mantenido fluidas relaciones tanto con la Secretaría Técnica, con la Unidad de Apoyo y la Inspección Fiscal, dando puntual respuesta a los informes que se solicitaron de la especialidad.

Por otra parte, la relación y comunicación con las demás fiscalías especializadas es estrecha, especialmente con las unidades de víctimas, menores, civil, de criminalidad informática, con un fluido traspaso de información recíproco para asegurar la unidad de criterio y la eficacia en la actuación de la Fiscalía.

La misma fluidez existe con la Fiscalía del Tribunal Supremo, en los recursos de casación que se interponen en materia de VG, especialmente en el novedoso recurso por infracción de ley con interés casacional. Se ha mantenido la normalidad en las comunicaciones con los fiscales jefes superiores, fiscales jefes provinciales y fiscales jefes de área.

1.7.2 RED DE FISCALES DELEGADOS Y FISCALES DE ENLACE

Como en años anteriores, la comunicación es constante con las/los fiscales delegadas/os y de enlace, bien solicitando información en relación a procedimientos o actuaciones concretas, bien dando respuesta a las consultas de carácter sustantivo o procesal que los/as delegados/as realizan, facilitando la jurisprudencia que sustente nuestra opinión o la referencia a Circulares, Consultas o Instrucciones de la Fiscalía General del Estado que traten los temas planteados. Especial-

mente intensa ha sido la comunicación para obtener una valiosa información sobre los problemas e incidencias procesales de la pandemia en las víctimas y procesos de violencia de género.

Nada más comenzar la pandemia se distribuyó una nota de servicio fijando criterios de actuación respecto al desarrollo y posible suspensión de los regímenes de visitas acordados por JVM en los PEF, que cesaron en su actividad.

Por otra parte, desde esta Unidad se siguió haciendo el estudio de todas las sentencias y autos que el Tribunal Supremo y las Audiencias Provinciales dictaron en relación con nuestra especialidad, remitiendo a todos los delegados aquellas resoluciones que eran de interés.

Se han elaborado a lo largo de este año dos guías de actuación: la primera facilitando información sobre el funcionamiento de los dispositivos electrónicos de control y la actuación del sistema Cometa. La segunda, más ambiciosa, haciendo una guía con criterios de actuación del Ministerio Fiscal con perspectiva de género en la investigación del delito, con enlaces a las sentencias, circulares y acuerdos más importantes en la materia.

La pandemia también ha obligado a cambiar el formato del XVI Seminario de Fiscales Delegadas/os de Violencia sobre la Mujer, que se celebró *online* el día 17 de diciembre y tuvo una duración de una sola jornada de mañana y tarde. Salvo algunos pequeños problemas técnicos, las jornadas fueron un éxito de participación –cerca de 70 fiscales– y de intervención activa y colaboración de todas y todos. Los temas objeto de debate fueron:

1. Los problemas derivados de la aplicación del nuevo criterio acerca de la dispensa para una víctima denunciante que se hubiera personado en el procedimiento, establecida en el Acuerdo del Pleno del TS, STS 389/20 de 10 de julio, ya analizados en otro apartado de la memoria.
2. Las guardias y custodias compartidas cuando pende un procedimiento por violencia de género
3. Las conformidades en materia de violencia de género tras la pandemia.

1.7.3 RELACIONES CON OTROS ÓRGANOS

1.7.3.1 *Delegación del Gobierno para la violencia de género*

El 15 de octubre de 2020 se reunió la Comisión Permanente del Observatorio de Violencia de Género de la Delegación del Gobierno,

asistiendo la Fiscal de Sala. En el mismo se analizaron los datos relativos a la pandemia y en particular las medidas adoptadas durante la misma, a fin de garantizar a las víctimas el acceso a los servicios y ayudas.

El día 5 de noviembre de 2020 se reunió el Pleno del Observatorio con representación de todos sus integrantes y presidida por la Delegada del Gobierno para la VG, de forma telemática. En ella básicamente se informó de las medidas impulsadas por la Delegación en el año 2020: además de lo ya analizado en la reunión anterior, se explicaron las líneas maestras de estrategia nacional contra la VG 2021, poniendo de relieve que la Delegación pretende desarrollar las líneas y directrices que fijan los Convenios internacionales; asimismo se profundizó en los datos de la macroencuesta del año 2019; y a continuación, se informó sobre el estado del Anteproyecto de Ley Orgánica (en adelante, APLO) de Ley de garantía integral contra las violencias sexuales. Finalmente se aprobó el XII Informe Anual del Observatorio Estatal de VSM correspondiente a 2018 y la modificación del Reglamento del Observatorio.

Además, se ha remitido el primer informe realizado por el GREVIO donde se analiza el grado de aplicación del Convenio de Estambul y las fisuras y debilidades de nuestro sistema de protección de las víctimas.

1.7.3.2 *Observatorio del CGPJ*

Dada la situación de pandemia y la prórroga del actual Consejo General del Poder Judicial, se ha suspendido el congreso que cada dos años reunía a los expertos de todos los ámbitos jurídicos, sociales, policiales y sanitarios para debatir sobre temas relacionados con la violencia de género y la atención de las víctimas.

El día 20 de febrero de 2020 se celebró reunión del Pleno del Observatorio donde, entre otras cuestiones, se procedió a realizar las propuestas de candidaturas para el XVI Premio del Observatorio, recayendo en D. Miguel Lorente, ex Delegado del Gobierno para la Violencia de género y médico forense, y a VioGén, por su continuo impulso por mejorar la protección de las víctimas y la concesión de la Mención Soledad Cazorla a D.^a Filomena Peláez, presidenta de la Comisión de violencia de género del Consejo General de la Abogacía, que finaliza su mandato. También se realizaron aportaciones al borrador del nuevo convenio que regula el Observatorio y se analizaron los avances en materia de formación de jueces y especialización de juzgados de lo penal.

En otro orden de cosas, se han realizado periódicamente reuniones virtuales con el Observatorio, la Delegación del Gobierno para la VG, la Secretaría de Estado de Seguridad y la Unidad especializada de la Fiscalía, a fin de realizar un seguimiento y cómputo de las víctimas mortales a efectos estadísticos.

1.7.3.3 *Ministerio del Interior: Secretaría de Estado de Seguridad (SES)*

El adecuado funcionamiento del sistema de valoración policial de riesgo VIOGEN es una preocupación constante de esta Unidad, a cuyo efecto se mantienen contactos periódicos con la sección del Ministerio del Interior que dirige su gestión. La entrada en vigor de la Instrucción SES 4/2019 ha exigido la celebración de reuniones de coordinación entre ambas Instituciones, que se han desarrollado en el clima de cordialidad y cooperación que viene siendo habitual, aunque este año ha sido en formato virtual.

1.7.4 RELACIONES INTERNACIONALES

Por razones obvias no ha habido desplazamientos fuera de España, ni participación en proyectos internacionales, ni recepción de delegaciones de otros países para exponer y dar a conocer el sistema español de protección de víctimas y la legislación penal específica.

La única salvedad, es la participación de la Unidad de Violencia de la Fiscalía con el Grupo de género de la AIAMP, primero liderado por Guatemala y actualmente por Argentina, realizándose reuniones quincenales *online* donde se han aprobado documentos interesantes, como las recomendaciones del Ministerio Público respecto a las víctimas durante la pandemia. Además, se han elaborado y sometido a votación diversos protocolos de actuación y propuestas de buenas prácticas, con el fin de introducir la igualdad dentro de la propia estructura de los ministerios fiscales o la forma en que cada país lucha contra las violencias sexuales o las investigaciones de feminicidios.

2. SINIESTRALIDAD LABORAL

2.1 **Introducción**

La Unidad de Siniestralidad Laboral de la Fiscalía General del Estado es una más de las unidades que integran el Ministerio Fiscal

para el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales de forma especializada, que se traduce en una mejor prestación del Servicio Público de la Justicia; y es así mediante el despliegue de los fiscales que en todas las fiscalías provinciales llevan a cabo la promoción de la justicia en defensa de la legalidad y de los derechos constitucionales, desde un más exacto conocimiento de la materia de su especialidad y desde la formación específica recibida a tal fin. Es, desde luego, para los ciudadanos y para la propia tarea profesional de los fiscales, un modo de actuar útil y que permite la máxima eficacia en su función.

En lo que respecta a la Unidad denominada de Siniestralidad Laboral, esta actuación se lleva a cabo en el marco que determina la Circular de la Fiscalía General del Estado 4/2011, en asuntos de gran complejidad técnico jurídica de derecho sustantivo derivados de lo que establecen los artículos 316, 317 y 318 del CP, y cuya complejidad procesal se deriva de los intereses de las partes que participan del proceso, especialmente las víctimas, y en su caso de los sindicatos representativos de los intereses populares, y, desde luego, los penalmente responsables, así como los responsables civiles directos, subsidiarios y compañías aseguradoras de los riesgos; y también la complejidad técnica que entraña, especialmente, en los sectores de la industria y la construcción, en las que el Fiscal debe esclarecer las responsabilidades a exigir con la correspondiente base probatoria para ejercitar con eficacia las acciones, tanto, la penal como la de resarcimiento, que, en ocasiones, se puede alcanzar mediante una adecuada tarea mediadora que lleve a la conformidad y satisfaga los derechos de las partes, y en particular, los de las víctimas.

Las funciones de la unidad son al menos dos, esenciales: a) Una reconocible en la actuación legal y constitucional en el proceso por parte del Ministerio Fiscal, y b) Su trascendente actuación en defensa de los derechos de los trabajadores, cuando son víctimas de la siniestralidad laboral, algo especialmente significativo en momentos de crisis económica y la derivada vulnerabilidad consecuencia de la precariedad laboral en un mercado de trabajo en el que excede con mucho la oferta sobre la demanda de mano de obra y donde la búsqueda de la mayor productividad puede constituir un peligro para los derechos de los trabajadores, incluso alcanzando a poner en riesgo su integridad física.

Y de ahí, podemos alcanzar a entender algunos de los retos que se ofrecen a la Unidad, hasta ahora denominada de Siniestralidad Laboral.

En efecto, la realidad social y económica actual, marcada por el impacto de la pandemia por Covid-19, pero, y fundamentalmente, por un mercado socioeconómico basado en la globalización y en la nece-

saría rentabilidad de los medios de producción, lleva a que sea el factor mano de obra el que se vea como el coste más sencillo de ajustar a las necesidades productivas y de rentabilidad empresarial, ya que los otros, como los referidos a las materias primas o costes de la energía y los financieros (ahora no cabe la devaluación de la moneda para ser más competitivos en el mercado exterior), son mucho más inelásticos, por depender en muchos casos de factores externos a la actuación de la empresa, y por lo tanto menos susceptibles de incidir en el resultado económico legítimamente perseguido por éstas.

Puestas así las cosas en nuestra realidad, la tensión entre, de una parte los derechos exigibles en una sociedad democrática avanzada conforme a un orden económico y social justo, en el que se promuevan las condiciones favorables para el progreso social y económico y realizando una política orientada al pleno empleo como define nuestra Constitución, y de otra, el reto de la globalización y competencia en el seno del mercado y las leyes económicas que lo rigen, hace que deba ser el Estado mediante sus instituciones, el que proteja los derechos, conforme al mandato constitucional. Y efectivamente, siendo el derecho penal la última ratio a la que acudir para mantener ese equilibrio que posibilite el citado mandato constitucional, ha de ser el Ministerio Fiscal, conforme a su norma en la Constitución y en la Ley que lo regula, el encargado de la defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, así como de la actuación para procurar ante los tribunales la satisfacción del interés social, con imparcialidad. Para ello, ha de contar con los instrumentos organizativos precisos para poder llevar a cabo su tarea, singularmente sensible en la especialidad que nos ocupa.

Así pues, los derechos de los trabajadores recogidos en las leyes laborales y que encuentran su cauce de protección mediante las normas sustantivas y procesales del derecho del trabajo en la jurisdicción social, debe ser el marco de referencia, y cuando éstas se vulneran superando los criterios y límites que el legislador ha establecido, serán las normas penales y su ejercicio en la jurisdicción penal, el marco de defensa de estos derechos. En ambos casos, el Ministerio Fiscal debe ejercer su función constitucional con la imparcialidad exigida legalmente, para la defensa, tanto de la salud, como de la integridad del derecho al trabajo del conjunto de trabajadores.

Para llevar a cabo toda esta tarea sería necesario valorar la posibilidad de incorporar a esta Unidad especializada de Siniestralidad Laboral aquellos tipos penales que protegen el bien jurídico consistente en los derechos de los trabajadores en el ejercicio de su actividad como tales por cuenta ajena, y en su caso, como autónomos o como

autónomos dependientes, configurando una Unidad encargada, de acuerdo con el mandato del legislador y con la imparcialidad que la ley establece, que asuma de forma integral y con total perspectiva y conocimiento las cuestiones relativas a los derechos de los trabajadores, de modo que este equipo de fiscales de la Unidad central y delegados constituidos en sus respectivas fiscalías, bajo la coordinación de lo que ahora es la Unidad de Siniestralidad laboral de la Fiscalía General del Estado, participen en la instrucción y ejerzan las acciones penales, y también las civiles cuando proceda, así como, si así se decidiera, informen en las causas seguidas en la jurisdicción social, en las que se ventilen cuestiones relativas a los casos de accidentes de trabajo, enfermedad profesional y tutela de derechos fundamentales, además de aquellos otros ya recogidos en la ley procesal laboral.

Esta propuesta puede ser acorde con los criterios básicos que, para la instrucción de las causas penales, propone el Anteproyecto de la futura Ley de Enjuiciamiento Criminal. (p. ej. art. 94.4 de dicho texto).

Todos estos delitos cuya incorporación se propone ya son objeto de persecución por el Ministerio Fiscal mediante la actuación en las fiscalías competentes en cada caso. Sin embargo, la ventaja que supone la especialización de los fiscales es evidente, como ha puesto de manifiesto la experiencia presente en las distintas áreas en las que el Ministerio Fiscal ya actúa de este modo, entre las que se encuentra la actual área de Siniestralidad Laboral. La especialidad permite un conocimiento profundo de la materia sobre la que se va a actuar, permite, igualmente la coordinación para mantener la unidad de actuación del Ministerio Fiscal en el ejercicio de las acciones que le correspondan conforme a la Constitución y a Ley de Enjuiciamiento Criminal y el Código Penal, y, algo que se revela como especialmente importante, como es la formación especializada mediante jornadas o encuentros en los que se debate tanto la práctica forense, como el estudio técnico jurídico de las cuestiones que plantea la actuación ante los tribunales.

En cuanto a la intervención en la jurisdicción social, que igualmente puede valorarse para esa actuación integral, permitiría que el Ministerio Fiscal mantuviera una postura en defensa de la legalidad y de los derechos de los ciudadanos concernidos, así como en la defensa del interés social, de un modo más efectivo que en la actualidad y con una posición procesal uniforme, particularmente en aquellos casos en que la salud de los trabajadores es la pretensión determinante, tal y como sucede en los casos de accidentes de trabajo o enfermedad profesional y sus consecuencias en el ámbito de los derechos sociales y económicos de las prestaciones correspondientes.

En todos los casos quedaría al margen de la actuación de coordinación que ejerce la Unidad de la Fiscalía General, la intervención del Ministerio Fiscal ante el Tribunal Supremo en los recursos de casación penal o en los recursos de casación para la unificación de doctrina o recursos de casación ordinarios que regula la ley procesal laboral.

En lo que se refiere a los fraudes de la Seguridad Social, cuya actuación del mismo modo podría valorarse para su integración en esta Unidad, deberá contar con el apoyo de unidades técnicas especializadas en la materia.

La actuación del Ministerio Fiscal se llevaría a cabo teniendo en cuenta la del resto de las instituciones públicas, como el caso de la Inspección de Trabajo, destacando la obligación del Ministerio Fiscal para con las víctimas y el resto de actores sociales intervinientes.

Este planteamiento precisa, en algunos casos, de modificaciones legislativas, como la reforma del Código Penal para una mejor delimitación de los tipos penales del Título XV del Código Penal, sin que deban existir diferencias entre trabajadores de una u otra nacionalidad y/o condición, dejando a otro Título la sanción penal de las infracciones de carácter administrativo que produzcan vulneración de derechos de los ciudadanos extranjeros y deban considerarse merecedoras de tal sanción, así como una más adecuada definición del trabajo forzoso. De igual modo, y para la intervención del Ministerio Fiscal en algunas de las cuestiones apuntadas relativas a la jurisdicción social, sería preciso habilitar al Ministerio Fiscal para, sin necesidad de tener la condición de parte, informar desde la legalidad en los procesos de accidentes o enfermedades profesionales.

Todo esto nos llevará a configurar una Unidad que abarcaría, de un modo más completo, el complejo universo de derechos de los trabajadores que debería, de acuerdo con sus cometidos, modificar su denominación para pasar a ser «*De los derechos de los Trabajadores y la Salud Laboral*» o similar, pero que fuera más allá de los actuales supuestos de siniestros en el campo del trabajo; unidad que deberá ser objeto de reorganización dentro del ámbito de las fiscalías provinciales con la dotación de medios materiales y de fiscales para poder atender todas estas competencias.

Expuesto lo anterior, por último, se debe hacer una referencia a la tarea encomendada al Fiscal de Sala como Presidente de la Comisión Institucional de Prevención de Riesgos laborales de la Carrera Fiscal. Es absolutamente necesario que los miembros de la Carrera Fiscal, como trabajadores de este Servicio Público, cuenten con el correspondiente Servicio propio de Prevención de Riesgos Laborales, así como la imprescindible evaluación de los riesgos que conlleva el ejercicio

de su trabajo y la correspondiente determinación de las cargas de trabajo. Para ello, la citada Comisión se ha integrado *de facto* y a los efectos de organización de la actividad encaminada a conseguir los objetivos propuestos, en la Unidad, y se trabaja para que el Ministerio de Justicia y la Fiscalía General del Estado suscriban el correspondiente Convenio que determine sus obligaciones, que deben compartir con las comunidades autónomas con competencias transferidas en materia de Administración de justicia. Así, el objetivo sería que a corto plazo, el Convenio se suscriba y se cree el Servicio y el comienzo de la evaluación del Plan, que deberá establecerse en el menor tiempo posible, como exige la Ley de Prevención de Riesgos laborales y exigen las asociaciones de fiscales y todos los compañeros trabajadores de este esencial servicio público.

Expuestas así las realidades de presente y de futuro que ofrece este documento, solo resta confiar en que, sea cual sea la realidad futura de la Unidad de Siniestralidad Laboral, ésta, continúe estando a la altura de la demanda del mandato constitucional y legal para el servicio a los ciudadanos y el interés social, a lo que sus componentes estamos comprometidos personal y profesionalmente.

2.2 Evolución de siniestralidad laboral

Como cada año, el capítulo dedicado a la evolución de la siniestralidad laboral marca el inicio de la memoria de la Unidad e, insistimos en manifestar su importancia, ya que visualiza la concreta situación de esta durante un periodo de tiempo significativo –anual– y su estudio comparativo con años anteriores. El presente apartado se elabora con los datos obtenidos de las estadísticas elaboradas por el Ministerio de Trabajo y Economía Social, Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, Subdirección General de Estadística y Análisis Sociolaboral. Los datos se extraen de los partes de accidentes de trabajo notificados a través del sistema Delta, una vez que han sido recibidos por las diferentes autoridades laborales provinciales. Indicar que las comunidades autónomas de País Vasco y Cataluña disponen de procedimientos de notificación propios.

Estamos, como se ha adelantado, ante unos datos obtenidos del «avance» enero-diciembre de 2020, realizado por el citado órgano y que, por tanto, pudieran sufrir alguna pequeña alteración, aunque la experiencia de años anteriores nos indica que estas modificaciones serían mínimas, por lo que no variarían las conclusiones que se puedan extraer de sus cifras.

Año	2016	2017	2018	2019	2020
Mortales	476	484	540	475	528
Les. Graves	3.543	3.796	3.573	3.449	2.830
Les. Leves	476.032	499.469	504.847	513.480	396.620
Total	480.051	503.749	508.960	517.404	399.978

El cuadro comparativo que se observa abarca lo que se entiende por un ciclo productivo, un periodo de tiempo de cinco años y, con ello, se trata de determinar si la siniestralidad laboral se encuentra en línea ascendente o descendente. Los números muestran unos datos ciertamente significativos y cuya lectura e interpretación viene marcada por la situación de pandemia mundial que ha azotado al país desde mediados de marzo de 2020; por lo cual estos datos tienen que ser examinados con todas las precauciones posibles.

En cuanto al número global de accidentes sufridos en jornada de trabajo por asalariados, al igual que en el año 2019 se observó un ligero incremento. El 2020 muestra un intenso desplome, ya que, de los 517.404 accidentes, se pasa a 399.979 en el año 2020. Estos números ponen fin a una secuencia ascendente que se venía observando desde el año 2016 (y que ya se inició en el 2015). Si acudimos al apartado de las lesiones leves, se observa igualmente un importante descenso en los números, así, a los 513.480 accidentes ocurridos en el 2019, el 2020 presenta 396.620, ello supone una disminución de 116.860 accidentes, esto es, un $-22,8\%$. En cuanto a los accidentes con lesiones graves, en el año 2019 se produjeron 3.449, por las 2.830 del 2020, ello supone una disminución en 619 accidentes, lo que cual se traduce en un $-17,9\%$. Finalmente, y este es el dato discordante o distorsionador, mientras en el 2019 se produjeron 475 accidentes mortales, en el 2020 hubieron 528, esto es 53 accidentes más, lo que en porcentaje se traduce en un $+ 11,2\%$.

Si la comparativa de accidentes mortales se realiza respecto de todos los años comprendidos en el cuadro, se observa que se está en presencia de la segunda cifra más alta del ciclo, sólo por debajo de los 540 del año 2018. Este dato, sin embargo, no es del todo significativo, ya que como señalamos en la anterior memoria, desde el año 2019 se procedió a cambiar el sistema de valoración de los accidentes mortales (todos los fallecimientos producidos como consecuencia del accidente de trabajo en el plazo de un año desde la fecha del accidente, con independencia de su gravedad inicial). A pesar de ello, con la simple comparación con los accidentes mortales acaeci-

dos en el año 2019, se observa un notable incremento que no concilia con el acusado descenso en todos los demás apartados.

Finalmente, si el estudio comparativo se realiza en relación a los accidentes mortales que tuvieron lugar en el año 2006 –momento en que inició su andadura la Unidad Especializada de Siniestralidad Laboral– los datos continúan siendo positivos debido a que de los 966 accidentes que se computaron en aquel momento, se ha pasado a los 528 del año 2020, lo que supone una disminución de 438 fallecidos, es decir un descenso del –45,34%. Si nos referimos a los accidentes con lesiones graves, de los 8.773 del año 2006, se ha pasado a los 2.830 del 2020, lo que supone un descenso en 5.943, lo que porcentualmente alcanza un –67%.

A continuación, se elabora un cuadro que plasma los índices de incidencia anual de los accidentes de trabajo, que se proyectan como el cociente entre el total de accidentes producidos durante el año de referencia, multiplicado por cien mil y dividido entre la media mensual de trabajadores afiliados a la Seguridad Social con las contingencias profesionales por accidentes de trabajo cubiertas.

	Mortales	Totales
2016	3,3 (–8,3%)	3.302 (+3,5%)
2017	3,20	3.334 (+0,9%)
2018	3,59	3.385,7
2019	3,08 (–14,4%)	3.349,8 (–1,1%)
2020	3,52 (–14,5%)	2.668,4 (–20,3%)

La interpretación de estos datos hace ver que mientras en el año 2016 se producían 3,3 víctimas mortales por cada 100.000 habitantes dados de alta en la Seguridad Social con las contingencias por accidentes laborales cubiertas, en el año 2020 ha sido de 3,52, por los 3,08 del año 2019. Indicar que mientras en el año 2019 las personas afiliadas a la Seguridad Social fueron 16.125.196, en el año 2020 la media anual de trabajadores asalariados afiliados ha sido de 14.898.572.

Igualmente, es interesante advertir cuál de los sectores productivos obtiene un índice superior de accidentes mortales y, en concreto, si sufren cambios significativos en las sucesivas anualidades. El examen comparativo entre las dos últimas anualidades apunta como en el año 2019 el sector servicios con 228 fallecidos alcanzó la mayor siniestralidad, seguido de la industria con 103 óbitos, el sector de la construcción en tercer lugar con 99 accidentes mortales y, finalmente,

en cuarto lugar, el sector agrario con 45 fallecidos. En el año 2020, el sector servicios se mantiene al frente de la tabla con 243 fallecidos, lo mismo ocurre con la industria, que en segundo lugar computa 127 accidentes mortales; con 84 fallecidos mantiene el tercer lugar el sector de la construcción y, por último, el sector agrario mantiene la última posición con 74 accidentes mortales.

Estas cifras se reflejan en el siguiente cuadro:

**NÚMERO DE ACCIDENTES MORTALES POR SECTORES EN EL PERIODO
2019-2020**

	2019	2020
Agrario	45	74
Industria	103	127
Construcción	99	84
Servicios	228	243
Total	475	528

El estudio de las anteriores cifras, nos muestran como el orden no se ha modificado, ya que nuevamente el sector servicios aglutina el mayor número de accidentes mortales que aumenta en 15 fallecidos (+6,5%). En segundo lugar, se mantiene el sector industrial con 127 accidentes mortales, lo cual supone un incremento en 24 fallecidos (+23,3%). La tercera posición la ocupa el sector de la construcción con 84 accidentes mortales, esto es, un descenso en 15 fallecidos (-15,1%). En cuarto lugar, continua el sector agrario con 74 accidentes mortales, lo que supone un incremento en 29 fallecidos (+64,4%).

No deja de producir cierto asombro el potente incremento de la siniestralidad mortal en el sector agrario que se dispara en un + 64,4%, que lo sitúa en cifras cercanas a la construcción.

**VARIACIÓN EN PORCENTAJE DE LOS ÍNDICES DE INCIDENCIA DEL
AÑO 2020 RESPECTO DEL 2019 EN ACCIDENTES MORTALES POR
SECTORES**

	2019	2020
Agrario	8,35%	14,58%
Industria	5,03%	6,31%
Construcción	11,43%	10,03%

	2019	2020
Servicios	1,90%	2,09%
Total	3,08%	3,52%

La lectura de los anteriores datos pone de manifiesto que, excepto en el sector de la construcción, en el que disminuye la incidencia, en todos los demás aumenta y, de forma significativa en el sector agrario, hasta el punto de que el índice de incidencia relativo supone un incremento del 74.6%.

Seguidamente, hay que dar paso a las siguientes consideraciones de indudable interés. En el año 2020 se ha producido un total de 708 accidentes mortales, de los cuales 595 lo fueron en jornada de trabajo y 113 *in itinere*. De los 708, hay 633 que corresponden a trabajadores asalariados y 75 a trabajadores por cuenta propia. De los 633 que corresponden a los trabajadores asalariados, 528 lo fueron en jornada de trabajo y 105 *in itinere*. Además, 500 lo fueron en relación a varones y 28 a mujeres.

De estos 595 accidentes mortales en jornada de trabajo, 228 lo fueron por causas naturales (infartos, derrames cerebrales, etc.), 81 lo fueron por accidentes de tráfico y, el resto que suman 286, se distribuyen en 95 (atrapamientos, aplastamientos y amputaciones), 43 (choces o golpes con objetos en movimiento), 82 (caídas de trabajador), 9 (ahogamiento en líquidos) y 57 por otras causas.

Estos números indican que descontando los 228 fallecimientos que se debieron a causas naturales (incluyen asalariados y trabajadores por cuenta propia), realmente el número de accidentes mortales que pudieran tener alguna trascendencia penal es muy inferior a esos 528.

Esta distinción supone adecuar o aproximar los datos de accidentes mortales que se reflejan en las estadísticas del Ministerio de Trabajo con los datos que maneja la Unidad de Siniestralidad Laboral, respecto de los accidentes laborales con fallecidos que han dado lugar a la incoación de diligencias previas.

2.3 Actividad de la Unidad Especializada. Relaciones con las secciones especializadas y Fiscales Delegados. Relaciones con la Inspección de trabajo. Relaciones institucionales

2.3.1 ACTIVIDAD DE LA UNIDAD ESPECIALIZADA

En primer lugar, cabe destacar el nombramiento del nuevo Fiscal de Sala de la Unidad de Siniestralidad Laboral, el Excmo. Sr.

D. Félix Pantoja García, por Decreto de la FGE de 10 de noviembre de 2020, publicado en el BOE el 11 de noviembre de 2020, tomando posesión del cargo el 23 de noviembre. Este nombramiento se produce tras la jubilación del anterior Fiscal de Sala, el Excmo. Sr. D. Anselmo Sánchez Tembleque, el 19 de diciembre de 2019.

Asimismo, fue nombrado Presidente de la Comisión de Prevención de Riesgos Laborales para la carrera Fiscal por la Fiscalía General del Estado. Con el objeto de poner en marcha los trabajos para la elaboración de un Convenio, durante los meses de noviembre y diciembre del año 2020, el Fiscal de Sala ha celebrado varias reuniones con la Comisión de Prevención, y la Dirección General de Justicia.

Cabe destacar que la actividad de la Unidad está siendo fuertemente impulsada desde la llegada del nuevo Fiscal de Sala quien ha propuesto varios proyectos que en este momento están siendo analizados.

Se trataría de que la Unidad asumiese la competencia de todos los delitos contra los trabajadores recogidos en el Título XV del Código Penal. Para poder llevar a buen término este proyecto de gran magnitud hay que tener en cuenta varias consideraciones. Es necesario conocer las cargas de trabajo de los/as miembros de la red, tanto en el seno de nuestra especialidad como en el despacho de las causas del juzgado de instrucción y demás servicios o especialidades asumidas en cada fiscalía provincial. Por ello se les ha solicitado un informe sobre la carga de trabajo asumida. Se trata de saber si es compatible la acumulación del despacho de nuevas causas por delito contempladas en el Título XV, sin que ello suponga una minoración en la calidad del trabajo ya realizado en el ámbito de la siniestralidad laboral. En caso contrario, se plantea solicitar la creación de nuevas plazas en la carrera fiscal para que en ciertas fiscalías provinciales se destinen estas a la instrucción de estos delitos. También se plantea incrementar la plantilla de los fiscales adscritos para hacer frente a las nuevas competencias.

A los efectos de desarrollar este proyecto se están celebrando varias reuniones institucionales con el Ministerio de Trabajo, ya durante el año 2021, de lo que se dará cuenta en la memoria del año próximo.

Otro proyecto interesante es la especialización de juzgados de instrucción y de juzgados de lo penal en nuestra materia. Esta cuestión ya fue abordada por el anterior Fiscal de Sala, D. Anselmo Sánchez Tembleque y retomada por el actual Fiscal de Sala. Como indica el Fiscal Delegado de Málaga, el juez de instrucción se limita a prac-

ticar las diligencias solicitadas en la denuncia presentada por la/el Fiscal, sin estar al resultado de las mismas, sin tomar iniciativa alguna para acordar nuevas diligencias a la vista de datos nuevos surgidos, o de que se conozcan nuevos sujetos penalmente responsables. El objeto sería contar con jueces y magistrados especialistas que agilizaran la instrucción y enjuiciamiento de estos delitos y acabar con el problema de la endémica pendencia. Un primer paso sería establecer estos juzgados en aquellas provincias con un importante volumen de población, juzgados que además podrían compatibilizar la especialización de siniestralidad laboral con otras materias.

Por otra parte, la Unidad de Siniestralidad Laboral ha recibido con gran entusiasmo el interesantísimo proyecto de colaboración puesto en marcha en la Fiscalía Provincial de Huelva con el Servicio de Atención a las víctimas de Andalucía (en adelante, SAVA), propugnado por la Fiscal delegada de Huelva, en aplicación de la Ley 15/2015 de 27 de abril que regula el Estatuto de la víctima. Se trata de que las víctimas, desde el momento en que tienen contacto con la Administración de justicia, bien durante la tramitación de las diligencias de investigación o bien al presentar una denuncia ante el juzgado, se pongan en contacto con el SAVA, a los efectos de conseguir una respuesta económica satisfactoria, para lo cual serán debidamente informadas en el momento del ofrecimiento de acciones. Dada la importancia de esta iniciativa, por el Fiscal de Sala se están realizando las gestiones oportunas para implantarlo a nivel nacional.

También se está abordando la reactivación del Protocolo Marco de colaboración entre el CGPJ, Ministerio del Interior, Ministerio de Trabajo y la FGE 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.

Durante la declaración del Estado de Alarma, en virtud de RD 463/2020, de 14 marzo, y a pesar del subsiguiente confinamiento obligatorio, la Unidad de Siniestralidad Laboral ha continuado desarrollando la labor encomendada por la Instrucción 1/2015 sobre *Algunas cuestiones en relación con las funciones de los Fiscales de Sala Coordinadores y Fiscales Delegados*. Y así a través de los correos electrónicos se ha continuado con la labor de supervisión de todos los escritos de acusación, sobreseimientos y sentencias que remiten los/las Fiscales/as Delegados/as a esta Unidad.

El objeto de esta actividad es unificar los criterios jurídicos de actuación de conformidad con la Circular 4/2011 sobre *Criterios para la Unidad de Actuación especializada del Ministerio Fiscal en materia de Siniestralidad Laboral*, para lo cual se remiten observaciones a

las/los Fiscalas/es Delegadas/os que deberán incorporar a las correspondientes carpetillas. Dichas observaciones son igualmente incorporadas a los expedientes de seguimiento existente en la Unidad.

Cabe mencionar que por la Unidad de Siniestralidad Laboral se realiza un control de las sentencias de conformidad remitidas por los/las Fiscales Delegados/as para comprobar que se ajustan a la legalidad y a las pautas establecidas por la Unidad. También se realiza un control de las retiradas de acusación totales y parciales, en cuyo caso y, en cumplimiento con la Instrucción de la Inspección Fiscal de 13 de diciembre 2011, *acerca de los informes de retirada de acusación en los Juicios Orales por delito*, se solicita a las/los Fiscales que remitan Informe sobre retirada de acusación a la Inspección Fiscal con copia para la Unidad.

También, en cumplimiento de lo establecido en el apartado 10 de la Instrucción 1/2015, se realiza un estudio detallado de todas las sentencias dictadas por las audiencias provinciales en materia de siniestralidad laboral, con la finalidad de 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 todas las delegaciones.

Con el objeto de analizar la perspectiva de género, en aquellos casos en los que la víctima del accidente sea mujer, se hará un seguimiento diferenciado que incluya toda la información remitida por el/la Fiscal, y será objeto de estudio en sucesivas memorias. Lo mismo cabe decir para las víctimas menores de edad, aunque son muy escasos estos supuestos en nuestra especialidad.

Durante el año 2020 y debido a la emergencia sanitaria no se han celebrado las Jornadas de especialistas previstas, aunque se ha mantenido estrecho contacto con las/os miembros de la red resolviendo las consultas, petición de información y remisión de la documentación que hubieran solicitado.

En materia de Protección de Datos, se ha dado cumplimiento a la comunicación remitida el 20 de octubre de 2020 por el Delegado de Protección de Datos, en el que se solicitaba informe sobre las actuaciones practicadas en materia de protección de datos, y en especial sobre el deber de información de derechos al interesado. Además, siguiendo las Directrices establecidas en la Instrucción n.º 2/2019 *sobre protección de los datos en el ámbito del Ministerio Fiscal* se han remitido notas internas a las funcionarias de la Secretaría, haciendo constar las medidas técnicas y organizativas para la protección de los datos de los interesados. Dichas comunicaciones se han adjuntado

también al Expediente Gubernativo 21/19 en el que se documentaron los trabajos de la Unidad en esta materia.

2.3.2 RELACIONES CON LAS SECCIONES ESPECIALIZADAS Y LAS DELEGACIONES

El Fiscal de Sala, tras su toma de posesión, dirigió un correo a todos los delegados de las secciones, saludándoles y poniéndose a su disposición como Fiscal de Sala coordinador de Siniestralidad Laboral. Igualmente se está dirigiendo telefónicamente a cada uno de los delegados a fin de tener, al menos, este contacto lo más personal posible, lo que sí pudo hacer con la sección de Madrid y las dos fiscales delegadas a las que giró visita personalmente, y todo ello en la confianza de poder tener el contacto personal, bien en la celebración de la jornada anual de la especialidad o en las visitas que se puedan girar a las fiscalías. Es de desear, por todo lo que eso significa, que esto pueda llevarse a cabo en breve tiempo.

Hay que destacar y poner de manifiesto, en este punto de la memoria, al igual que procede hacerlo al referirnos en el punto 6, la magnífica respuesta de los delegados en estos difíciles momentos de pandemia, lo que es la tónica habitual de su profesionalidad y competencia, y de la extraordinaria relación con esta Unidad y los fiscales que la componemos.

Por lo demás, hemos de volver a poner de manifiesto, como se ha indicado, que las relaciones entre las delegaciones y la Unidad especializada son fluidas y constantes, por lo que es habitual que se consulten a la Unidad las cuestiones o dudas que se les planteen durante la instrucción de los procedimientos o en el momento de redactar el escrito de acusación, especialmente en los casos de mayor complejidad. Las consultas se realizan vía telefónica o vía correo electrónico, sobre todo en los casos en que remiten la documentación necesaria para estudiar la causa, disponiendo las/os Fiscalas/es Delegadas/os del correo electrónico de la Unidad y de los/as Fiscales adscritos. En consecuencia, se procura dar una respuesta rápida y bien fundamentada.

También se lleva un registro de comunicaciones de accidentes de trabajo con resultado muerte, para lo cual se incoa expediente interno en la secretaría con la primera comunicación del fiscal delegado/a. Se hace constar el juzgado de Instrucción encargado del procedimiento, el número de diligencias previas y la/el fiscal asignado. Ello se completa con el escrito de calificación formulado y las sentencias dictadas

por el juzgado de lo penal como, en su caso, con la emanada de la audiencia provincial.

Durante el año 2020 se ha mantenido la estructura organizativa de las diferentes secciones de Siniestralidad Laboral, cada una de las cuales cuenta con un/a Fiscal Delegado/a al frente. Cuando el volumen de trabajo así lo exige y en atención a razones geográficas, además de la delegación, la sección se compone de otras/os 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/la fiscal especialista, aunque es notorio el esfuerzo de las delegaciones 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.

Cabe señalar que la red de especialistas no es estática, produciéndose en ocasiones nuevos nombramientos que sustituyen a otros miembros de la red. En el año 2020 han tenido lugar los siguientes nombramientos: Delegado de Toledo, (BOE 5/03/2020); Delegado de Málaga (BOE 10/03/2020); Delegada de Gipuzkoa (BOE 13/07/2020) y Delegado de Pontevedra (BOE 2/09/2020)

Seguidamente se hará una mención de algunas cuestiones que han sido destacadas en sus Memorias por las diferentes secciones de siniestralidad laboral durante el año 2020.

2.3.2.1 *Cuestiones técnico-jurídicas relevantes*

– El Fiscal delegado de la Fiscalía de Araba hace constar que todos los procedimientos de nuestra especialidad despachados en dicha Fiscalía, lo son por los delitos de riesgo de los art. 316 a 318 CP en concurso con los delitos de resultado de homicidio imprudente, art. 142, o lesiones imprudentes, art. 152, pero no existen procedimientos llevados únicamente por el delito de riesgo. Añade que sería importante que la Fiscalía conociera de la *notitia criminis* sobre la

situación de riesgo grave antes de que se produjera el resultado lesivo, con el objeto de proteger la seguridad e integridad física de los trabajadores y prevenir también dicho resultado.

Y efectivamente, la Unidad de Siniestralidad comprueba en las estadísticas generales proveídas por el programa Fortuny y por la supervisión de los escritos de acusación que desde aquí se realiza, que es muy escaso el número de acusaciones presentadas únicamente por el delito de riesgo. A este respecto la Fiscal Delegada de Palencia indica que la inexistencia de causas sobre delitos de riesgo sin resultado lesivo obedece al hecho de que la Inspección de Trabajo no remite a los juzgados ni a la Fiscalía actas de infracción por tales hechos.

– Por otra parte, cabe destacar la incidencia de accidentes laborales en el sector agrícola en la CCAA de Murcia. El Fiscal Delegado pone de manifiesto en su memoria los riesgos para los trabajadores agrícolas derivados de la exposición a productos fitosanitarios que se emplean para controlar plagas y representan un cierto grado de toxicidad; también indica los riesgos que entraña el transporte en furgonetas en las que se traslada a los trabajadores al lugar de la explotación agrícola conducidas por responsables de la empresa, lo cual es una práctica habitual en este sector, por ello es imprescindible que el vehículo esté en las debidas condiciones de seguridad, al ser considerado equipo de trabajo.

Como procedimiento de especial trascendencia y complejidad cabe destacar las DP 3958/12 del Juzgado de Instrucción n.º 4 de Murcia en el cual se presentó escrito de acusación por delito de riesgo con resultado de enfermedad profesional de varios trabajadores que contrajeron la enfermedad de silicosis.

– La Fiscal Delegada de Zamora destaca las dificultades surgidas para la investigación de los accidentes de trabajo en los que la víctima es un trabajador autónomo, puesto que en estos casos la Inspección de Trabajo no elabora informe alguno. También plantea la problemática del falso autónomo, figura que está proliferando en las relaciones laborales y que obliga a indagar si la víctima es realmente trabajador autónomo, o trabajador por cuenta ajena. Para ello es preciso solicitar a la Inspección de Trabajo la remisión de la documentación que acredite que el lesionado es trabajador autónomo, y recurrir a otros organismos, como la Unidad de Seguridad y Salud para que remitan un informe sobre el accidente y sus causas para poder esclarecer los hechos y determinar los posibles responsables.

En relación con el trabajador autónomo se da la circunstancia que la Inspección de Trabajo no realiza investigación alguna acerca de las cau-

sas del accidente, por entender que no le corresponde conforme a lo dispuesto en la Ley 23/2015 de 21 julio y art. 3.1 Ley de Prevención de Riesgos Laborales. Así lo recoge el Fiscal Delegado de Barcelona, siendo ésta una cuestión planteada con frecuencia por la red de delegados y que en la Fiscalía de Barcelona se resuelve con la elaboración de los correspondientes informes el Instituto de Seguridad y Salud de la Generalitat.

– En otro orden de cosas, la Fiscal Delegada de Huelva manifiesta su preocupación por la gran dificultad que supone investigar judicialmente ciertos accidentes laborales en los que, la inicial comunicación efectuada por la empresa calificando el resultado lesivo de leve o moderado, impide que se inicie la investigación del accidente por la Inspección de Trabajo y por el centro de prevención de riesgos laborales. Insistimos en la necesidad de que cambie este criterio de actuación o bien se dispongan mecanismos objetivos para controlar el rigor de las empresas en la calificación de la entidad del accidente.

2.3.2.2 *Pendencia de los procedimientos incoados*

La Fiscal Delegada de Ciudad Real, reiterando lo recogido en sus memorias anteriores, señala que se llegó a albergar la esperanza de que la multitud de procedimientos ya examinados por la sección suponía haber sacado a la luz la totalidad del volumen de pendencia existente; mas no deja de sorprender que siguen llegando asuntos desconocidos y bastantes antiguos, si bien en menor medida, debido a las revisiones llevadas a cabo a raíz de la introducción del art. 324 LECrim.

El problema para localizar estos procedimientos reside, en parte, en que en los 25 juzgados de instrucción de la provincia, no se registran con el nombre de siniestralidad laboral, sino como lesiones imprudentes u homicidio imprudente, lo cual hace inviable recabar datos estadísticos, pues también se incluyen en esta categoría los accidentes ocurridos en la circulación vial, imprudencia médica, etc. De manera que el conocimiento de estos procedimientos y su inclusión en la estadística de la Fiscalía se produce cuando se da el correspondiente traslado del procedimiento por el órgano jurisdiccional. Esta misma circunstancia es recogida por un gran número de delegados/as en sus memorias.

También, el Fiscal Delegado de Málaga señala que el primer problema organizativo continúa siendo la dificultad para detectar la existencia de procedimientos de la especialidad que se incoan directamente en los juzgados de instrucción, ya que no aparecen en la

aplicación Fortuny, hasta que tienen entrada en la Fiscalía para informe, salvo los incoados por la propia Fiscalía en virtud de denuncia.

2.3.2.3 *Art. 324 LECrim*

Se destaca en la mayoría de las memorias que la reforma del art. 324 LECrim introducida por la Ley 2/2020, 27 julio, ha tenido una importante incidencia en el ámbito de la siniestralidad laboral, al consagrar la validez de las diligencias de investigación acordadas en plazo, aunque se reciban tras la expiración del mismo, lo cual en gran medida puede conjurar el riesgo de que el plazo de instrucción se alcance sin haber practicado las diligencias esenciales para la determinación de la naturaleza de los hechos, personas responsables y órgano competente de conformidad con el art. 777.1 LECrim.

Así, la Fiscal delegada de Almería refiere que el breve plazo de seis meses de instrucción que antes se establecía, obligaba a pedir la declaración de complejidad de los procedimientos, cuestión que con la nueva redacción ha quedado suprimida. Y añade el Fiscal Delegado de la Fiscalía de Murcia que la nueva redacción del art. 324 LECrim permite que la prórroga del plazo de investigación judicial pueda ser acordada de oficio por el juez, superándose el problema que se generaba anteriormente en cuanto al hecho de requerir la declaración de complejidad por parte del fiscal.

No obstante, aunque la nueva redacción es considerada positiva, apunta el Fiscal Delegado de Barcelona que habrá que estar a la espera del cumplimiento del plazo de doce meses de instrucción para las causas que en este momento se encuentran en tramitación (sería para el día 27 de julio de 2021), para valorar con criterio la eficacia del nuevo sistema.

El Fiscal Delegado de la Fiscalía de Toledo menciona que han surgido a lo largo del año 2020 dos supuestos en los que concurría la circunstancia, ciertamente llamativa, en la que se había agotado el plazo ordinario de instrucción sin que se hubiera acordado siquiera oír en declaración judicial en calidad de investigado a persona alguna perteneciente al organigrama de la empresa para la que trabajaba el operario damnificado sin que se hubiera resuelto, de forma temporánea, la solicitud efectuada por el Fiscal en orden a la fijación de un nuevo plazo máximo para la finalización de la instrucción en curso.

No obstante, el artículo 324 LECrim ha configurado como efecto esencial del transcurso del plazo, el dictado de la resolución del

art. 779 que proceda, y éste exige para la continuación como procedimiento abreviado la declaración judicial del imputado como requisito esencial para continuar la causa.

2.3.2.4 *Conformidades*

Para disminuir la sobrecarga de los juzgados de lo penal en numerosas memorias se señala que se ha establecido el sistema de señalar la celebración del juicio oral, a los solos efectos de alcanzar una conformidad, si ello fuera posible o de analizar la prescripción de procedimiento. Un ejemplo de ello sería la Fiscalía Provincial de Granada, cuya Delegada explica que, como consecuencia de la reciente implantación del Protocolo suscrito entre la Fiscalía Provincial y el Colegio de Abogados de esta ciudad, relacionado con las conformidades en la jurisdicción penal, se ha dado lugar a un incremento de conformidades, lo cual es importante teniendo en cuenta las crecientes dificultades para celebrar juicios orales con elevado número de partes, testigos y peritos, como frecuentemente sucede en las causas por accidente laboral.

2.3.2.5 *Propuestas*

La Fiscal Delegada de Huelva plantea otra interesante iniciativa para crear un servicio de mediación penal en los juzgados de Huelva, gestionado por la entidad Enlace en virtud de un acuerdo de colaboración con el CGPJ. Así, en el año 2020 se ha creado un Punto de Información para la Mediación en Andalucía (PIMA) con el objeto de informar y explorar las posibilidades de mediación civil, por lo que en aquellas causas en las que proceda el archivo de las actuaciones al no quedar justificada la perpetración de un delito contra los derechos de los trabajadores, la derivación al servicio permitiría que el accidentado valore las opciones de la mediación civil antes del ejercicio de acciones judiciales.

2.3.3 RELACIONES CON LA INSPECCIÓN DE TRABAJO

Nuevamente indicar que la columna que sustenta firmemente las relaciones entre el Ministerio Fiscal y la Inspección de Trabajo es 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 Social*. Ella ha servido y sirve

para articular el intercambio de información entre ambas instituciones, lo cual deviene en una dinámica coordinación que revierte en una más ágil lucha contra la siniestralidad laboral.

La plasmación de todo lo dicho, tiene su manifestación en los siguientes datos:

Asuntos comunicados al Ministerio Fiscal Año 2020			
Expedientes remitidos	N.º Infracc. accidentes de trabajo graves o muy graves	N.º Infracc. accidentes de trabajo mortales	Paralizaciones
1.663	201	85	8

El siguiente cuadro expone detalladamente el número de expedientes remitidos al Ministerio Fiscal:

**EXPEDIENTES REMITIDOS AL MINISTERIO FISCAL.
Año 2020**

Asuntos comunicados	2020
Infracciones muy graves	8
Infracciones maternidad	2
Infracciones menores	5
Infracciones trabajadores sensibles a determinados riesgos	2
Infracciones graves con incumplimientos reiterados de empresas	11
Infracciones graves de conductas sistemáticamente incumplidoras de empresas.	7
Infracciones graves por inobservancias grave de incumplimientos de propuestas S. P.	3
Paralizaciones.	8
Infracciones por accidentes de trabajo mortales	85
Infracciones por accidentes de trabajo graves y muy graves	201
Total, casos apartados a) a g) de la Instrucción 1/2007	332
Asuntos distintos a los anteriores comunicados al MF por ITSS-Apartado i)	23
Expedientes remitidos por la ITSS a petición previa del MF o del Órgano Judicial-Apartado h)	1.308
Totales	1.663

Seguidamente se recoge el estudio comparado entra las cifras de los años 2019 y 2020:

Asuntos Comunicados	2019	2020	% 19/20
Infracciones muy graves en PRL	9	8	-11,1%
Infracciones maternidad PRL	2	2	0,0%
Infracciones menores PRL.	5	5	0,0%
Infracciones trabajadores sensibles a determinados riesgos LPRL	1	2	100,0%
Infracciones graves con incumplimientos reiterados de empresas PRL	6	11	83,3%
Infracciones graves de conductas sistemáticamente incumplidoras de empresas PRL	10	7	-30,0%
Infracciones graves por inobservancia grave de incumplimientos de propuestas SP PRL	2	3	50,0%
Paralizaciones en PRL	5	8	60,0%
Infracciones por accidentes de trabajo mortales...	97	85	-12,4%
Infracciones por accidentes de trabajo graves y muy graves	267	201	-24,7%
Asuntos distintos a los anteriores comunicados al MF (desde 2016) a iniciativa de la ITSS	26	23	-11,5%
Informes a petición del MF (a partir del 2016) . . .	890	1.308	47,0%
Totales	1.320	1.663	26,0%

La lectura de las anteriores cifras pone de manifiesto un incremento sensible (26%) de los asuntos comunicados al Ministerio Fiscal, si bien hay que reseñar que tal aumento se sustenta en un mayor número de informes solicitados por éste a la Inspección de Trabajo, lo cual certifica la indiscutible importancia que tiene la coordinación de ambas instituciones para la persecución de la siniestralidad laboral.

Por el Ministerio Fiscal, una vez que se remiten actuaciones por la Inspección de Trabajo, se procede a su detenido y exhaustivo análisis con la finalidad de decidir cuáles sobrepasan el ilícito administrativo, por revestir apariencia delictiva. En el siguiente cuadro se recogen las diferentes decisiones tomadas por las diferentes secciones especializadas, sobre los expedientes remitidos por la Inspección de Trabajo.

MEDIDAS ADOPTADAS POR EL MINISTERIO FISCAL EN RELACIÓN A LOS ASUNTOS REMITIDOS EN EL AÑO 2020

Asuntos archivados por inexistencia de responsabilidad	44		
Ejercicio de acciones penales	N.º accidentes de trabajo o enfermedades profesionales	N.º delitos de riesgo	Delito de riesgo y homicidio
	44	1	1

En el siguiente cuadro se recogen las remisiones realizadas al Ministerio Fiscal por Comunidades Autónomas durante el año 2020.

Comunidades Autónomas	Total, remisiones al MF
Andalucía	777
Aragón	8
Asturias	1
Baleares	39
Canarias	52
Cantabria	1
Castilla-La Mancha	25
Castilla-León	243
Cataluña	68
C. Valenciana	55
Extremadura	67
Galicia	73
La Rioja	2
Madrid	194
Murcia	29
Navarra	8
País Vasco	17
Ceuta	4
Melilla	0
Total	1.663

Estos datos se deslindan de la siguiente manera:

CCAA	2019	2019	2019	2019	2020	2020	2020	2020
	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 . . .	116	0	246	362	78	0	699	777
Aragón	13	0	1	14	6	2	0	8
Asturias	3	0	0	3	1	0	0	1
Baleares	3	0	18	21	2	0	37	39
Canarias	0	0	49	49	2	0	50	52
Cantabria	5	0	0	5	1	0	0	1
Castilla-La Mancha	14	1	7	22	15	1	9	25
Castilla y León (*)	22	1	250	273	19	0	224	243
Cataluña	27	3	46	76	18	3	47	68
Comunidad Valenciana . . .	27	3	57	87	10	6	39	55
Extremadura	9	1	26	36	24	1	42	67
Galicia	32	8	57	97	20	1	52	73
La Rioja	0	4	0	4	0	2	0	2
Madrid	93	0	127	220	89	2	103	194
Murcia	31	0	0	31	29	0	0	29
Navarra	6	0	3	9	6	0	2	8
País Vasco	3	5	0	8	12	5	0	17
Ceuta	0	0	3	3	0	0	4	4
Melilla	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	404	26	890	1.320	332	23	1.308	1.663

* 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
MINISTERIO FISCAL EN LOS AÑOS 2019-2020**

CCAA	2019	2020	Comparativa
	Total remisiones	Total remisiones	
Andalucía	362	777	+114,64%
Aragón	14	8	-42,85%
Asturias	3	1	-66,66%
Baleares	21	39	+81,75%
Canarias	49	52	+6,12%
Cantabria	5	1	-80,00%
Castilla-La Mancha.	22	25	+13,63%
Castilla-León	273	243	-10,78%
Cataluña	76	68	-10,52%
C. Valenciana	87	55	-36,78%
Extremadura.	36	67	+86,11%
Galicia	97	73	-35,05%
La Rioja	4	2	-50%
Madrid	220	194	-11,81%
Murcia	31	29	-6,45%
Navarra.	9	8	-11,11%
País Vasco.	8	17	+112,5%
Ceuta	3	4	+33,33%
Melilla	0	0	-
Total	1.320	1.663	+20,62%

Por último, en el siguiente cuadro se plasma la evolución sufrida en relación con los expedientes remitidos al Ministerio Fiscal, en cumplimiento de lo establecido en la Instrucción 1/2007, desde el año 2012.

EXPEDIENTES REMITIDOS AL MINISTERIO FISCAL

Asuntos Comunicados	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Infracciones muy graves.	15	7 -53,3%	13 85,7%	16 23,08%	9 -43,7%	5 -44,4%	11 120%	9 -18,1%	8 -11,1%
Infracciones maternidad.	3	0	0	0	1	0	0	2	2
Infracciones menores.	4	1 -75%	0	1	3 200%	0 -100%	3	5 66,7%	5

Asuntos Comunicados	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Infracciones trabajadores sensibles a determinados riesgos.	3	0	3	0	0	0	0	1	2 100%
Infracciones graves con incumplimientos reiterados de empresas.	13	24 84,6%	14 -41,6%	5 -64,2%	2 -60%	3 50%	3 0,0%	6 100%	11 83,3%
Infracciones graves de conductas sistemáticamente incumplidoras de empresas.	24	39 62,5%	26 -33,3%	3 -88,4%	9 200%	2 -77,7%	2 0%	10 400%	7 -30%
Infracciones graves por inobservancia grave de incumplimientos de propuestas SP.	5	6 20%	7 16,6%	0	1	3	4 33,3%	2 -50%	3 50%
Paralizaciones.	16	21 31,2%	19 -9,5%	12 -36,8%	8 -33,3%	9 12,5%	8 -11,1%	5 -37,5%	8 60%
Infracciones por accidentes de trabajos mortales.	103	81 -21,3%	64 -20,9%	59 -7,8%	76 28,8%	57 -25%	82 43,86%	97 18,2%	85 -12,3%
Infracciones por accidentes de trabajos graves y muy graves.	406	251 -38,1%	248 -1,2%	355 43,1%	221 -37,7%	251 13,3%	281 11,9%	267 -4,9%	201 -24,7%
Asuntos distintos a los anteriores comunicados al MF (desde 2016) a Iniciativa de la ITSS.	482	542 12,4%	525 -3,4%	428 -18,8%	74	48 -35,1	38 -20,8%	26 -31,5%	23 -11,5%
Informes a petición del MF (a partir del 2016).*	482	542 12,4%	525 -3,4%	428 -18,8%	699	811 16,0%	779 -3,9%	890 14,25%	1308 46,9%
Totales.	1.074	972 -9,5%	919 -5,4%	879 -4,3%	1.103 25,4%	1.189 7,8%	1.211 1,85%	1.320 9%	1663 25,9%

Las cifras muestran cómo se mantiene la tendencia iniciada en el año 2016 del incremento en el número de expedientes remitidos al Ministerio Fiscal por la Inspección de Trabajo. Esta circunstancia se antoja especialmente significativa este último año, ya que por las circunstancias de pandemia mundial la actividad económica en nuestro país se ha visto especialmente afectada, si bien es cierto que han disminuido las comunicaciones derivadas de accidentes mortales o con lesiones graves o muy graves.

2.3.4 RELACIONES INSTITUCIONALES

Las relaciones institucionales de la Unidad se han suspendido durante el estado de alarma y de emergencia sanitaria.

Sin embargo, el Fiscal de Sala, D. Félix Pantoja García, manifestó desde su llegada a la Unidad su interés en reactivar dichas relaciones institucionales con todos los sectores relacionados con la siniestralidad laboral, tales como, Ministerio de Trabajo, Sindicatos, Inspección de Trabajo, la Patronal Empresarial, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. En este sentido se han celebrado numerosas reuniones desde el inicio del año 2021, de las que se dará cuenta en la memoria del año próximo.

2.4 Datos estadísticos. Evolución. Valoración crítica

2.4.1 EVOLUCIÓN DE LA SINIESTRALIDAD EN EL ÁMBITO PENAL SEGÚN LOS DATOS ESTADÍSTICOS

Para analizar la estadística correctamente hay que tener en cuenta la situación coyuntural vivida en nuestro país durante el año 2020. Así, la declaración del Estado de Alarma en virtud del RD 463/2020 de 14 de marzo, la paralización de los plazos procesales, y el confinamiento obligatorio, necesariamente ha afectado al desarrollo de la actividad jurisdiccional en nuestra materia. Por ello, se detecta una disminución en los procedimientos incoados y un aumento en la estadística de causas pendientes. Esto último significa que la pendencia en la instrucción de estos procedimientos se alargará y también la respuesta judicial que se dé a la víctima a través de la sentencia firme

La estadística analizada a continuación se nutre del programa informático Fortuny de la FGE. Como cada año, en este apartado hay que poner de manifiesto, que existen numerosas disfunciones entre los datos introducidos en dicho programa y los datos «reales» manejados por algunos/as fiscales. En ocasiones las/los fiscales advierten sobre la escasa fiabilidad de aquéllos, pues comprueban que en aquellos supuestos en que han elaborado su «propio registro manual» de causas, éstas no coinciden con los datos recogidos en Fortuny. Así lo indica la Fiscal Delegada de la Fiscalía Provincial de Palencia.

Según se recoge en la mayoría de las memorias presentadas por los /as fiscales delegados/as, 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 las/los funcionarias/os de las distintas fiscalías, siendo lo habitual que no exista un/una funcionario/a 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, que 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 de las Diligencias previas incoadas en la especialidad de Siniestralidad Laboral en el año 2020, según los datos recogidos en el programa Fortuny es la siguiente:

Diligencias previas incoadas	Año 2019	2020	Diferencia
Homicidios por imprudencia (art. 142.1 CP)	209	199	-10
Lesiones imprudentes (art. 152.1 CP)	12.152	10.090	-2.062
Delito de riesgo (art. 316 y 317 CP)	570	434	-136
Delito leve. Homicidio por imprudencia menos grave. (art. 142.2 CP)	1	0	-1
Delito leve. Lesiones por imprudencia menos grave (art. 152.2 CP)	34	64	+30

Se observa una disminución en las Diligencias Previas incoadas excepto en las categorías de delitos por imprudencia menos grave.

2.4.1.1 *Procedimientos incoados por homicidio en accidente laboral*

Del estudio del cuadro anterior se observa una disminución de 10 incoaciones por estos delitos. Como se ha mencionado antes, esta disminución pudiera ser puntual, visto que durante los meses de confinamiento únicamente ha continuado la actividad laboral los sectores declarados esenciales, por lo que habrá que estar muy atentos a la evolución en ejercicios siguientes.

La Unidad considera además muy importante que los/las fiscales delegados/as informen de las primeras comunicaciones de accidentes con resultado muerte del trabajador, en cuanto tienen conocimiento de los mismos. A estos efectos la Secretaría lleva un Registro de dichas comunicaciones, y se procede a abrir la correspondiente carpetilla de seguimiento en la que se hace constar los datos del accidente, juzgado de instrucción, número de diligencias previas, y la/el fiscal asignada/o. En el año 2020 se han computado 93 comunicaciones en tanto que en el año 2019 ascendieron a 58.

Y es precisamente por la importancia de dichas comunicaciones que la Unidad solicitó a la Unidad de Apoyo de la FGE que incluyera

un Registro específico en la estadística del programa Fortuny. Y así, por primera vez en la estadística se han recogido dichas comunicaciones que ascienden a 83.

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 2020 acaecidos durante la jornada de trabajo, que ascendieron a 528, en tanto que en el año 2019 ascendieron a 542.

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 a través de la aplicación Fortuny, que se refieren a las causas incoadas por homicidio por imprudencia en accidente laboral en los juzgados de instrucción, esto es, posibles conductas punibles; en tanto que la estadística del Ministerio de Empleo, además de incluir las categorías de caída en altura, atrapamientos, golpes, etc., y que suelen dar lugar a la incoación de diligencias previas de procedimiento abreviado, también incluye los fallecimientos que puedan haberse producido en jornada de trabajo, pero sin relación con posibles conductas punibles (infartos, derrames cerebrales, etc.), así como fallecimientos que se producen por accidentes de tráfico –transporte por carretera–, 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 imprudentes en accidente laboral*

También se observa una disminución en las causas incoadas por lesiones en accidente laboral en un total de 2.062, que puede ser debida a la situación coyuntural mencionada.

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 riesgo de los art. 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 muchas ocasiones desde el Juzgado de Instrucción).

2.4.1.4 *Procedimientos incoados como delito leve de Homicidio Imprudente (art. 142.2 CP)*

En la categoría de delito leve por muerte por imprudencia no consta ninguna causa incoada. La razón cabría encontrarla en que en el ámbito de la Siniestralidad Laboral la imprudencia menos grave, es una categoría residual, toda vez que la cualificación profesional y técnica de los posibles responsables del delito, unido a la mayor exigencia en la observancia de la norma de cuidado, conduce a que la mayor parte de las acusaciones por delito imprudente se refieran a la imprudencia grave.

2.4.1.5 *Procedimientos incoados como delito leve de Lesiones Imprudentes (art. 152.2 CP)*

Sorprende encontrar un aumento de 30 diligencias incoadas en esta categoría, cuando en la realidad es una categoría residual y según las instrucciones de la Unidad a las/los Fiscales de la red, prácticamente no cabe en nuestra especialidad.

2.4.1.6 *Causas pendientes en los Juzgados de Instrucción*

Causas pendientes	Año 2019	Año 2020	Diferencia
Homicidio imprudente (142.1)	269	465	+196
Lesiones imprudentes (152.1)	1.709	2.565	+856
Riesgo sin resultado lesivo (art. 316-317 CP)	182	763	+581
Delito leve de homicidio imprudente (art. 142.2 CP)	3	53	+50
Delito leve de lesiones imprudente (art. 152.2 CP)	37	3	-34

Se comprueba el importante incremento en esta categoría que, aunque claramente pudo ser debido a la paralización de los procedimientos y la suspensión de los plazos procesales durante el Estado de Alarma, continúa con una tendencia ascendente que ya se observó en el ejercicio anterior.

2.4.1.7 *Diligencias de Investigación incoadas por el Ministerio Fiscal*

Diligencias de investigación	Año 2019	Año 2020	Diferencia
Incoadas	946	865	-81
Archivadas	765	608	-157

Diligencias de investigación	Año 2019	Año 2020	Diferencia
Denuncia o querrela	228	158	-70
En trámite	59	167	+108

En este apartado se comprueba un acusado descenso excepto las diligencias que están en tramitación. 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; también se incoan por la remisión de atestados policiales, sobre todo en aquellas fiscalías provinciales en las que existe un Convenio de colaboración en materia de siniestralidad laboral con la Policía Municipal, como ocurre en la ciudad de Madrid, lo cual da lugar a un importante número de diligencias de investigación. Y en menor medida se incoan por las denuncias de sindicatos y particulares, puesto que son muy escasas.

2.4.1.8 Causas de siniestralidad laboral

Causas siniestralidad laboral	Año 2019	Año 2020	Diferencia
Escritos de acusación	540	500	-40
Peticiones sobreseimiento	212	348	+136
Sentencias Juzgado de lo Penal	517	347	-170
Sentencias Audiencia Provincial	73	76	+3

2.4.1.9 Escritos de acusación

Según los datos Fortuny, en el año 2020 se han presentado 500 escritos de acusación (si bien a la fecha de la elaboración de la presente memoria se han remitido por las delegaciones 306 escritos para su supervisión en esta Unidad). En el año 2019 según los datos Fortuny, se presentaron 540 escritos de calificación. Por lo que se constata que ha habido un descenso de 40 acusaciones respecto al año 2019.

A continuación, se exhibe un cuadro representativo del número de los Escritos de Acusación supervisados en la Unidad correspondientes a los años 2019 y 2020, desglosados en función del año en el que se produjeron los hechos:

Año	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	Total
2019	-	1	-	1	2	3	-	5	11	11	16	27	35	77	128	46	5	-	368
2020	1	-	1	1	-	-	1	4	7	2	10	15	16	50	88	80	25	5	306

Se observa una positiva evolución de acortamiento de los periodos de tiempo de instrucción. Aunque se comprueba que sigue habiendo instrucciones muy lentas, así, los escritos de acusación sobre los hechos más antiguos corresponden a los años 2003, 2005, 2006 y 2009, también se constata que el número total de escritos de acusación presentados sobre los hechos más antiguos ha disminuido respecto de los presentados en el año 2019.

Del cuadro expuesto cabe concluir que se consolida la tendencia a la reducción de los periodos de tiempo de instrucción. Es importante destacar que se han presentado 88 escritos de acusación sobre accidentes ocurridos en el año 2017, esto es, que el plazo de instrucción se ha acortado a 3 años; también es significativo la cifra de 80 escritos sobre accidentes acaecidos en el año 2018, llegándose a acortar los plazos de instrucción a dos años. Además, se observa que hay 25 escritos que únicamente han tardado un año en instruirse, y finalmente se han presentado 5 escritos en el mismo año del accidente.

Este acortamiento de los plazos es debido a la dedicación de los/las 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 del centro de trabajo donde se han producido los hechos, analizan las causas del accidente, para lo cual solicitan informes a la Inspección de Trabajo y al Instituto Regional de Seguridad y Salud en el trabajo, a los agentes de Policía intervinientes, y cualesquiera otros informes periciales necesarios. También se solicitan numerosas declaraciones testimoniales y se estudia una voluminosa documentación técnica.

Sin embargo, subsiste el problema de presentar escritos de acusación sobre accidentes acaecidos hace diez años o incluso más, lo cual responde a varias razones. La primera (y que se recoge en el apartado de cuestiones planteadas en las memorias por las/os fiscales delegadas/os) estriba en conocer la existencia de las diligencias previas incoadas en el juzgado de instrucción, llegando la primera noticia cuando se pasa la causa al fiscal para informe, mucho tiempo después de su incoación. La segunda, es la complejidad para determinar las causas del accidente y quienes pudieran ser los posibles responsables, para lo cual es necesario la aportación de numerosa prueba documental e informes periciales. Otra razón de peso para

este retraso, es la sistemática presentación de recursos de reforma y apelación por cada uno de los investigados contra las resoluciones del juez de instrucción. En este sentido la Fiscal Delegada de Ourense señala que en la medida de lo posible evita la interposición de recursos que dilaten los procedimientos procurando un mayor control y agilidad en la tramitación de la instrucción, siendo en la fase intermedia donde se dan las mayores dilaciones por los diversos recursos presentados por las partes.

También, la Fiscal Delegada de Palencia indica que la habitual personación de la acusación particular incrementa el número de petición de diligencias con la solicitud de imputaciones de personas que difícilmente podrían ser sujetos activos de estos delitos art. 316 a 318 CP. Cabe añadir las dificultades en algunos casos para la localización del trabajador perjudicado, la desaparición de pequeñas empresas subcontratistas intervinientes, y la falta de formación de los jueces de instrucción en esta materia.

La conclusión es que cuando estos procedimientos son finalmente señalados para juicio arrastran unos periodos de tiempo tan largos, que difícilmente la prueba practicada puede dar lugar a una sentencia condenatoria

Respecto de la aplicación del art. 324 LECrim, en muchas memorias se indica que ha dado lugar a una revisión de las causas pendientes, aunque muy dificultosa, puesto que las herramientas informáticas no han sido útiles. No obstante, se destaca en la mayoría de las memorias, que la reforma introducida por la Ley 2/2020, de 27 de julio, ha sido positiva al superarse la necesidad de solicitar la declaración de complejidad de las causas. Y se permite que la prórroga del plazo de investigación judicial pueda ser acordada de oficio por el juez (esta cuestión se recoge en el apartado de la memoria sobre Relaciones con las Secciones especializadas y las Delegaciones, apartado 3.a.)

2.4.1.10 *Sobreseimientos*

Destacar también que los escritos de sobreseimiento, elaborados por los fiscales delegados son objeto de supervisión para comprobar que se adecúan a los criterios establecidos en la Unidad. Así, se han supervisado 209 escritos de sobreseimiento en el año 2020, frente a los 212 del año 2019.

2.4.1.11 *Sentencias dictadas por los Juzgados de lo Penal*

En primer lugar, mencionar que, vista la situación de pandemia y confinamiento sufridos y paralización de los plazos procesales en el año 2020, la actividad de los juzgados de lo penal ha sido bastante inferior a la registrada en años anteriores por lo que no debe sorprender el decremento en las cifras globales al compararse con las correspondientes al año 2019. No obstante, se comprueba que las tendencias reflejadas en memorias anteriores se consolidan.

Según los datos aportados por el programa Fortuny se han dictado 347 sentencias por los juzgados de lo penal en todo el territorio nacional en el año 2020, en tanto que en el año 2019 se dictaron 517 lo cual supone un descenso de 170 sentencias.

Así, de las 347 sentencias recogidas en el programa Fortuny, se han remitido a esta Unidad por las delegaciones, al momento de realizarse la presente memoria, 208. Estas 208 sentencias analizadas constituyen la fuente de información para desarrollar este apartado.

Se comprueba que, del total de las 208 sentencias estudiadas, 157 son condenatorias y 125 lo fueron por conformidad. Las sentencias absolutorias ascendieron a 51. Esto es, de las 208 sentencias estudiadas, 75% fueron condenatorias, de las cuales 79% fueron de conformidad. Las sentencias absolutorias estudiadas representan un 24%.

En el año 2019 según Fortuny se dictaron un total de 517 sentencias del Juzgado de lo Penal, de las cuales se remitieron a la Unidad 384. De ellas, 305 fueron condenatorias, y 234 lo fueron por conformidad. Las sentencias absolutorias ascendieron a 79. Esto es del total de 384 sentencias, 80% fueron condenatorias, y 20% fueron absolutorias. En cuanto a las sentencias condenatorias dictadas por conformidad ascendieron a 75%.

La altísima cifra de sentencias condenatorias es una constante que se ha consolidado a lo largo de los años de existencia de la especialidad. Ello responde a la excelente labor desarrollada por quienes integran las secciones especializadas de Siniestralidad Laboral, describiendo muy detalladamente la imputación de los sujetos responsables del delito en los escritos de acusación y también por la asistencia a los juicios orales, en la mayor parte de los casos, de los/las fiscales especialistas para defender sus acusaciones. También se comprueba el alto porcentaje de sentencias dictadas por acuerdos de conformidad, lo cual se explica por la alta calidad de los escritos de calificación suficientemente fundados, que motivan a los letrados de la defensa a alcanzar una conformidad en términos más favorables que una eventual sentencia condenatoria de mayor penalidad.

Respecto de los sectores productivos donde recaen el mayor número de sentencias condenatorias se mantiene los sectores productivos recogidos en el año 2019. Así, distinguimos los sectores de la construcción, industrial, servicios y agrícola.

Observamos que, de las 157 sentencias condenatorias supervisadas, 63 se refirieron al sector de la construcción, que sigue a la cabeza en este aspecto, seguido de las 46 sentencias del sector servicios, sector industrial con 32 sentencias y agrícola con 10. También constan dos sentencias condenatorias en el sector de la pesca, una en el forestal, y otra en transportes.

En el año 2019, de las 305 sentencias condenatorias supervisadas, 131 se refieren al sector de la construcción, 75 al sector de la industria, 78 sentencias también en el sector servicios y finalmente, en el sector agrario recayeron 14 sentencias. También consta una sentencia condenatoria en el sector de la pesca, 3 en el forestal y 1 en minería.

De lo anterior se desprende que el sector de la construcción, así como los servicios e industria por sus propias características de complejidad y riesgo, siguen siendo los centros de trabajo donde se produce el mayor número de accidentes laborales.

Recordemos que en la presente memoria también se ofrecen cifras globales aportadas por el Ministerio de Empleo sobre los sectores productivos donde se han producido accidentes mortales en el año 2020. Sin embargo, en este apartado se recogen los sectores productivos sobre los que han recaído sentencias condenatorias dictadas por los Juzgados de lo Penal en el año 2020 con resultado de homicidio imprudente (art. 142 CP) o lesiones imprudentes (art. 152 CP).

Respecto a las causas de los accidentes en los que se han dictado sentencias condenatorias, las caídas en altura siguen ocupando el primer lugar llegando a 58, frente a los 130 accidentes del año 2019, seguidas de los atrapamientos en 29 casos, frente a los 65 casos del año anterior, golpes con objeto 16, 28 casos anteriores y 8 caídas de objetos, frente a 16 del año anterior. La mayor parte de dichas causas se dan en los sectores de la construcción y sector industria.

También se han registrado 6 casos de electrocución, 8 de aplastamiento, 6 atropellos y 6 sepultamientos. Además, constan 2 sentencias condenatorias por delito de riesgo sin la concurrencia de resultado lesivo alguno frente a una sentencia por el mismo delito dictada en el año 2019.

En cuanto a las 51 sentencias absolutorias estudiadas en esta Unidad, se reparten en los sectores productivos más habituales, que son: construcción con 17 sentencias, industria con 10, servicios 21 y agrícola 2. Recordemos que el porcentaje de sentencias absolutorias dictadas sobre el total asciende a 24.

Con el objeto de tener en cuenta la perspectiva de género en el ámbito de la siniestralidad laboral, decir que se han recogido en la Unidad 19 sentencias en las que las víctimas del delito son mujeres trabajadoras. La mayoría de estos accidentes se producen en el sector servicios, ascendiendo hasta 15 casos, seguido de 3 sentencias en el sector industrial y una en el sector agrícola.

En el siguiente cuadro se desglosan el número de sentencias dictadas en el año 2020 en función de la fecha en que ocurrieron los hechos:

Año	Condenatorias	Absolutorias	Totales
2000	1	–	1
2002	1	–	1
2006	2	–	2
2007	4	–	4
2008	3	2	5
2009	8	2	10
2010	7	1	8
2011	6	6	12
2012	9	2	11
2013	11	7	18
2014	19	5	24
2015	27	5	32
2016	18	10	28
2017	23	8	31
2018	15	3	18
2019	2	–	2
2020	1	–	1
Total	157	51	208

Y se compara con el cuadro correspondiente al año 2019:

Año	Condenatorias	Absolutorias	Totales
2001	–	1	1
2002	–	3	3
2003	–	1	1
2004	3	2	5
2005	5	2	7
2006	9	1	10
2007	2	4	6
2008	11	4	15

Año	Condenatorias	Absolutorias	Totales
2009	13	5	18
2010	14	5	19
2011	22	3	25
2012	18	4	22
2013	28	8	36
2014	38	12	50
2015	60	10	70
2016	48	9	57
2017	31	3	34
2018	3	0	3
Total	305	77	382

Sorprende todavía encontrar sentencias dictadas en el año 2020 sobre hechos muy antiguos, remontándonos hasta accidentes de trabajo acaecidos en los años 2000, 2002, 2006 y 2007, dictándose en estos casos sentencias absolutorias. Ello pone una vez más de manifiesto que el endémico problema de la pendencia de los procedimientos a enjuiciar aún no ha sido subsanado. Así, de acuerdo con el cuadro expuesto, dicha pendencia se mantiene respecto de hechos acaecidos entre los años 2008 a 2016, siendo también alarmante que se hayan enjuiciado 24 accidentes acaecidos en el año 2014 y 32 del año 2015.

El problema, señalan las/os fiscales delegadas/os, empieza a veces en la fase de instrucción pues, en ocasiones, no se tiene noticia de la incoación de los procedimientos sino cuando el procedimiento se remite a Fiscalía para el correspondiente informe, bastante tiempo después de la incoación. Y el problema continúa en la fase intermedia. Incluso, cuando finalmente ya se ha señalado un procedimiento para su enjuiciamiento, si se suspende previamente, el nuevo señalamiento se agenda para muchos meses después, por razones de calendario del juzgado de lo penal.

Este problema sobre la larga pendencia de los procedimientos es una constante preocupación para la Unidad. Este largo lapso de tiempo implica, 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. De ahí se explicaría que las sentencias sobre hechos más antiguos hubieran sido absolutorias. Otra consecuencia es la aplicación de la atenuante de dilaciones indebidas establecida en el art. 21.6 CP, en muchas ocasiones como muy cualificada. Así, consta que se ha aplicado en 51 sentencias de las 157 sentencias condenatorias estudiadas.

Esta situación conlleva el problema importante que la víctima del accidente o sus familiares, en caso de fallecimiento del trabajador, en la mayoría de los casos no hayan sido indemnizados, debiendo esperarse a la sentencia condenatoria. A lo anterior, añadir que dicha situación también produce un perjuicio para los acusados pues han de esperar años para que su eventual responsabilidad penal sea resuelta por sentencia firme.

En sentido contrario, cabe destacar que en muchos procedimientos se ha producido un importante acortamiento de dicha pendencia, tendencia también observada en años anteriores. Así se comprueba que se han dictado 31 sentencias sobre accidentes ocurridos en el año 2017, 18 sentencias sobre accidentes del año 2018, y muy importante, se ha tardado sólo un año para instruir y dictar dos sentencias condenatorias sobre hechos acaecidos en el año 2019. Además, en el mismo año 2020 se ha instruido y dictado una sentencia condenatoria en un procedimiento.

Comparamos ahora las medias en años y meses para el dictado de sentencias en los años 2019 y 2020 respecto de la fecha del accidente:

En el año 2020, los juzgados de lo penal han tardado una media total de 71,5 meses, lo que supone una media de 5 años y 9 meses. En tanto que en el año 2019 fue de 76,3 meses, que equivale a 6 años y 5 meses. Este ligero descenso después de los años que los / las fiscales delegados/as llevan trabajando en la especialidad de Siniestralidad Laboral e impulsando los procedimientos, es poco alentador. Sería deseable centralizar la instrucción y enjuiciamiento de dichos procedimientos en juzgados especializados que dieran una respuesta rápida y fundada a los ciudadanos víctimas de dichos delitos, así como a las demás partes intervinientes.

A continuación, se muestra un cuadro referente a la evolución en el número de escritos de acusación y número de sentencias dictadas por los juzgados de lo penal en los últimos años, datos que han sido extraídos del programa Fortuny:

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Escrito											
Acusación...	859	833	725	708	651	581	579	582	596	540	500
Sentencias ..	552	556	637	666	676	631	611	579	495	517	347

2.4.1.12 Sentencias dictadas por las Audiencias Provinciales

Según los datos del programa Fortuny durante el año 2020 se han dictado 76 sentencias por las audiencias provinciales. De éstas, a

fecha de la elaboración de la presente memoria, han llegado a la Unidad, 59. Dichas sentencias son analizadas y extractadas para componer un repertorio jurisprudencial anual, en cumplimiento con lo establecido en la Instrucción 1/15. Este repertorio se remite a los fiscales delegados y constituye una gran fuente de información y consulta para el desarrollo de su tarea diaria.

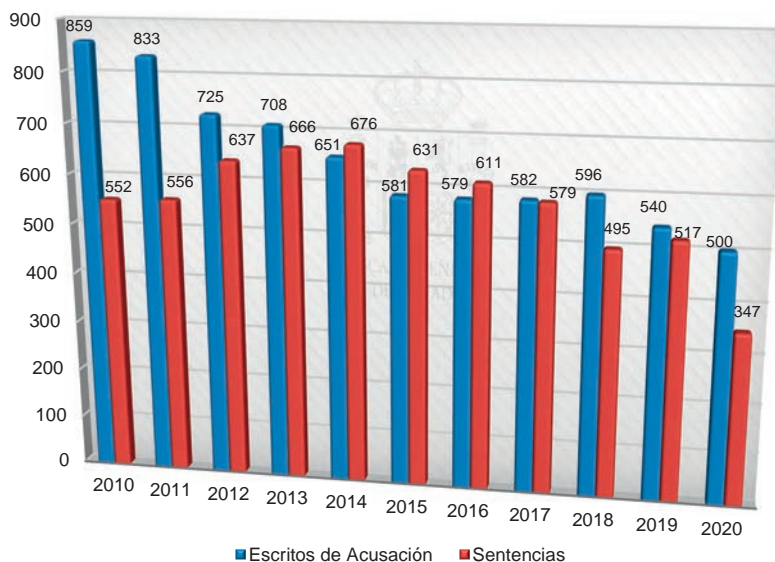
En el año 2019 según los datos de Fortuny se dictaron 73 sentencias.

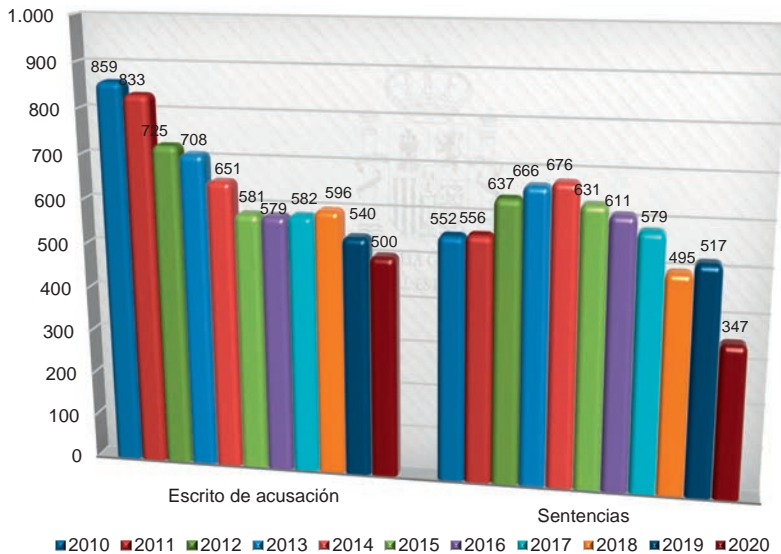
Se estima necesario señalar la media de tiempo transcurrido desde que los juzgados de lo penal dictan sentencia hasta que las audiencias provinciales dictan sus sentencias resolviendo los recursos de apelación ante ellas planteados. La media del año 2020 fue de doce meses y 10 días, en tanto que en el año 2019 fue de 11 meses y 25 días.

A pesar de ser datos obtenidos del cálculo de las medias, cabe mencionar que se dan importantes diferencias de tiempo en el dictado de estas sentencias entre las diferentes audiencias provinciales.

Así hay secciones de las audiencias provinciales de Barcelona, Murcia, Badajoz, Lugo y Zamora que han dictado sentencia en el mismo año 2020 en que también recayó la sentencia del juzgado de lo penal, y por el contrario una sentencia de la Audiencia Provincial de Cádiz que ha tardado 10 años.

2.5 Comparativa gráfica





2.6 Propuestas de reforma legislativa. ¿Es necesaria la reforma del art. 314 CP?

Para calibrar la importancia y necesidad de contar con un precepto en el Código Penal que persiga los casos más intensos de discriminación en el marco de las relaciones laborales, vamos a hacer un breve recorrido, sin ánimo de exhaustividad, por la diversa normativa existente al respecto.

El principio de igualdad es una de las piedras angulares sobre las que se asienta un Estado de derecho y, por ello, tanto las normas de derecho internacional como de derecho comunitario han marcado claras directrices al respecto.

En Derecho internacional cabe destacar el artículo 7 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 que dispone «todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta declaración y contra toda provocación a tal discriminación».

El Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950 en su artículo 14 proscribía toda discriminación al afirmar que «el goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen

nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación».

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, en su artículo 3 recoge que «Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto».

En el marco de la OIT se pueden señalar el Convenio n.º 100 de 1951 sobre igualdad de remuneración, y el Convenio n.º 111, de 1958 sobre discriminación en empleo y ocupación.

De igual modo, la Unión Europea manifiesta su preocupación por lograr una total presencia del principio de igualdad en todas sus manifestaciones, así en el denominado derecho originario, el artículo 19 TFUE dispone que «Sin perjuicio de las demás disposiciones de los Tratados y dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Unión por los mismos, el Consejo por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa autorización del Parlamento Europeo, podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual». El artículo 154 TFUE, por su parte, prohíbe la discriminación por razón de sexo en materia de retribución para el mismo trabajo o un trabajo de igual valor.

En cuanto el derecho derivado conviene destacar la Directiva del Consejo 2000/43 CE, de 29 de junio, relativa a la igualdad de trato de las personas, independientemente del origen racial o étnico. La Directiva del Consejo 2000/78 CE, de 27 de noviembre, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación. Estas dos directivas fueron traspuestas mediante la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social. La Directiva 2006/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio, relativa a la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato entre hombres y mujeres en asuntos de empleo y retribución. Destacar también la Decisión Marco 2008/913/JAI, de 28 de noviembre, relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones del racismo y xenofobia mediante el derecho penal, la cual fue traspuesta mediante LO 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

Finalmente, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 2000, dentro de su Título III bajo la rúbrica «igualdad» aglutina la igualdad ante la ley –artículo 20–, proscribida toda clase de

discriminación en su artículo 21 (por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas, o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad, orientación sexual), afirmando en su artículo 23 que la igualdad entre hombres y mujeres debe garantizarse en todos los ámbitos inclusive en materia de empleo, el trabajo y la retribución.

En nuestro derecho interno, la Constitución irradia el principio de igualdad en tres vertientes. En primer lugar, como valor superior del ordenamiento jurídico reconocido en el art. 1 CE al reconocer que «España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político». En segundo lugar, como un principio de actuación de los poderes públicos, al afirmarse en el art. 9.2 CE que «Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social». Finalmente, y, en tercer lugar, como principio y derecho a la no discriminación reconocido en el art. 14 CE, «Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social».

A mayor abundamiento, el Tribunal Constitucional contempla tres manifestaciones del principio de igualdad: la igualdad ante la ley, la igualdad en la aplicación de la ley y el derecho a no ser discriminado. En el ámbito laboral cobra un especial significado la prohibición de la discriminación, la cual se proyecta con especial intensidad en aquellos actos que el empleador lleva a cabo en el ejercicio de su poder de dirección y organización. Así, existen en el Estatuto de los Trabajadores, una detallada pléyade de preceptos que abogan intensamente por una defensa a ultranza de un trato igualitario y no discriminatorio en el marco de las relaciones laborales: artículo 4.2 c) –derecho a no ser discriminados directa o indirectamente para el empleo o una vez empleados–, artículo 17.1 – nulidad de los preceptos reglamentarios, cláusulas de convenios colectivos, pactos individuales y decisiones unilaterales del empresario que den lugar a situaciones de discriminación directa o indirecta–, artículo 28 –igualdad de remuneración por razón de sexo–, artículo 53.4 – nulidad de la extinción de la relación laboral por causas objetivos cuando tuviera móviles dis-

criminatorios– y, artículo 55 – nulidad del despido disciplinario por motivos discriminatorios–.

Ya en la esfera de la jurisdicción penal, la LO 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en su exposición de motivos señala que «se ha procurado avanzar en el camino de la igualdad real y efectiva, tratando de cumplir la tarea que, en ese sentido, impone la Constitución a los poderes públicos. Ciertamente que no es el Código Penal el instrumento más importante para llevar a cabo esa tarea; sin embargo, puede contribuir a ella, eliminando regulaciones que son un obstáculo para su realización o introduciendo medidas de tutela frente a situaciones discriminatorias».

En nuestro Código Penal existen diversos preceptos que tipifican como ilícitos penales diferentes actuaciones discriminatorias, con diferente acierto en cuanto a la técnica legislativa empleada. Nos estamos refiriendo al art. 22.4 CP referido a la agravante genérica de discriminación; al art. 314 CP relativo a la discriminación laboral, a los arts. 511 y 512 CP en el ámbito de la discriminación en la prestación de servicios.

Artículo 22.4 CP, señala como circunstancia agravante «Cometer el delito por motivos racistas, antisemitas u otra clase de discriminación referente a la ideología, religión o creencias de la víctima, la etnia, raza o nación a la que pertenezca, su sexo, orientación o identidad sexual, razones de género, la enfermedad que padezca o su discapacidad».

Artículo 314 CP: «Los que produzcan una grave discriminación en el empleo, público o privado, contra alguna persona por razón de su ideología, religión o creencias, su pertenencia a una etnia, raza o nación, su sexo, orientación sexual, situación familiar, enfermedad o discapacidad, por ostentar la representación legal o sindical de los trabajadores, por el parentesco con otros trabajadores de la empresa o por el uso de alguna de las lenguas oficiales dentro del Estado español, y no restablezcan la situación de igualdad ante la ley tras requerimiento o sanción administrativa, reparando los daños económicos que se hayan derivado, serán castigados con la pena de prisión de seis meses a dos años o multa de 12 a 24 meses».

Artículo 511 CP: «1. Incurrirá en la pena de prisión de seis meses a dos años y multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de uno a tres años el particular encargado de un servicio público que deniegue a una persona una prestación a la que tenga derecho por razón de su ideología, religión o creencias, su pertenencia a una etnia o raza, su origen nacio-

nal, su sexo, orientación sexual, situación familiar, por razones de género, enfermedad o discapacidad».

Artículo 512 CP: «Los que en el ejercicio de sus actividades profesionales o empresariales denegaren a una persona una prestación a la que tenga derecho por razón de su ideología, religión o creencias, su pertenencia a una etnia, raza o nación, su sexo, orientación sexual, situación familiar, por razones de género, enfermedad o discapacidad, incurrirán en la pena de inhabilitación especial para el ejercicio de profesión, oficio, industria o comercio e inhabilitación especial para profesión u oficio educativos, en el ámbito docente, deportivo y de tiempo libre por un periodo de uno a cuatro años».

El análisis de estos tres preceptos, dejando al margen la agravante genérica de discriminación del artículo 22.4 CP, nos muestra en primer lugar la utilización de una técnica legislativa diferente en la redacción del artículo 314 CP respecto de la utilizada en los artículos 511 CP y 512 CP. En segundo lugar, la penalidad impuesta es diferente, lo que supondría que los efectos de prevención general de la pena no serían iguales para estas infracciones penales.

Con respecto a esta última consideración más fácil de percibir, hay que indicar que el artículo 314 CP conlleva una pena alternativa de prisión y multa (prisión de seis meses a dos años o multa de doce a veinticuatro meses); mientras que el artículo 511 CP conlleva una pena acumulativa de prisión y multa (prisión de seis meses a dos años y multa de doce a veinticuatro meses), además de la inhabilitación para el empleo o cargo público por tiempo de uno a tres años; por su parte, el artículo 512 CP lleva aparejada la pena de inhabilitación especial para el ejercicio de la profesión, oficio, industria o comercio e inhabilitación especial para profesión u oficio educativos, en el ámbito docente, deportivo y de tiempo libre por un periodo de uno a cuatro años.

Las críticas que la doctrina ha venido realizando a la penalidad del artículo 314 CP se fundamentan en que la alternatividad entre la pena de prisión y la de multa hace que en los casos en que el órgano judicial opte por esta última (pena de multa) la cuantía de la misma pueda ser inferior a la que se le impondría administrativamente. Parece un contrasentido que una sanción administrativa tenga mayor penosidad que la posible pena que se imponga por un delito, con los demoledores efectos que producirían en el fin de prevención que tiene la pena, ya sea el general o especial. A ello habría que añadir que, como enseña analizaremos, que el delito contemplado en el art. 314 CP, no sólo supone en sí mismo una grave discriminación hacia los trabajadores, sino que exige una actitud rebelde, persistente y contumaz en el

infractor, que se mantiene en su actitud discriminatoria, a pesar de los requerimientos de que haya sido objeto para cesar en ella. Por ello existe, no solo un plus de antijuridicidad, sino una mayor culpabilidad.

En efecto, el artículo 8.12 del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS), considera como infracción muy grave «Las decisiones unilaterales de la empresa que impliquen discriminaciones directas o indirectas desfavorables por razón de edad o discapacidad o favorables o adversas en materia de retribuciones, jornadas, formación, promoción y demás condiciones de trabajo, por circunstancias de sexo, origen, incluido el racial o étnico, estado civil, condición social, religión o convicciones, ideas políticas, orientación sexual, adhesión o no a sindicatos y a sus acuerdos, vínculos de parentesco con otros trabajadores en la empresa o lengua dentro del Estado español, así como las decisiones del empresario que supongan un trato desfavorable de los trabajadores como reacción ante una reclamación efectuada en la empresa o ante una acción administrativa o judicial destinada a exigir el cumplimiento del principio de igualdad de trato y no discriminación».

Como observamos dicho precepto es el reverso administrativo, esto es, la infracción administrativa de la que nacerá el tipo penal recogido en el art. 314 CP. Y a esta infracción administrativa el art. 40.1 c) LISOS le apareja la siguiente sanción, «Las muy graves con multa, en su grado mínimo, de 6.251 a 25.000 euros; en su grado medio de 25.001 a 100.005 euros; y en su grado máximo de 100.006 euros a 187.515 euros».

No le falta razón a la doctrina en las críticas, ya que la cuantía mínima de la sanción administrativa es de 6.251 euros, mientras que, en el orden penal, si acudimos a lo establecido en el art. 50.4 CP la cuota diaria mínima es de 2 euros y la máxima de 400 euros para las personas físicas. Por ello, si se imponen doce meses de multa con una cuantía de 2 euros, el resultado es de 720 euros, frente a los 6.251 euros de la sanción administrativa. Por el contrario, si se imponen veinticuatro meses de multa con una cuota de 400 euros, la multa penal ascendería a 288.000 euros frente a los 187.515 euros de la sanción administrativa. La realidad nos indica que, en las sentencias judiciales, salvo casos excepcionales, las cuantías de los días multa suelen abrumadoramente estar más próximas en sus cuantías al mínimo que al máximo. Botón de muestra lo encontramos en la STS n.º 824/2013, de 5 de noviembre, que ante las alegaciones del recurrente de que no se habían tenido en cuenta sus circunstancias económicas personales al imponer la cuantía de la multa, que en este caso era de 10 € día,

indica el Tribunal que sobre la base de ser un empresario que movía importantes cantidades de dinero, esa cuantía no resulta desproporcionada y si lo fuera sería por escasa.

Con relación a la duración y cuantía de la pena de multa, indicar que el art. 50.5 CP dispone que «Los Jueces y Tribunales determinarán motivadamente la extensión de la pena dentro de los límites establecidos para cada delito y según las reglas del capítulo II de este Título. Igualmente, fijarán en sentencia, el importe de estas cuotas, teniendo en cuenta para ello, exclusivamente la situación económica del reo, deducida de su patrimonio, ingresos, obligaciones y cargas familiares y demás circunstancias personales del mismo».

En cuanto a la cuantía la STS n.º 87/2011, de 9 de febrero insiste en que debe de guardar proporción con la situación económica del condenado; aunque huyendo de imponerla en la cuantía mínima a menos que existan en la causa datos que así lo avalen.

En cualquier caso, hay que hacer hincapié en el hecho de que las sanciones administrativas se imponen a empresas, mientras que las penas pecuniarias se imponen a personas físicas, lo que suscita el debate sobre si realmente se produciría en este caso una vulneración del principio *non bis idem*. Al respecto hay que traer a colación las recientes sentencias de la Sala IV del Tribunal Supremo, la dictada por el Pleno de la Sala Social, n.º 469/2020, de 18 de junio y la n.º 58/2021, de 19 de enero, que descartan que este caso se produzca dicha vulneración, o lo que es lo mismo para el caso concreto que nos ocupa, la pena de multa impuesta a una persona física en un procedimiento penal no impediría la sanción administrativa de la empresa, cuando exista vulneración de la normativa preventivo laboral. Estas dos sentencias dictadas dentro de la jurisdicción social se sustentan en las afirmaciones realizada por el Tribunal Constitucional en su sentencia n.º 70/2012, de 16 mayo, aseverando la STS (IV) n.º 469/2020 que «si el TC considera que no es aplicable el principio *non bis in idem* cuando la persona física encausada en el proceso penal es el administrador o gerente de la empresa, con mayor razón no podrá aplicarse cuando se trata del encargado de una específica obra que carece de cualquier capacidad de decisión y gestión en la actuación de la empresa». A mayor abundamiento, la STS (IV) n.º 58/2021 indica, «Esta imposibilidad de condenar a la persona jurídica en el proceso penal es lo que lleva al TC a «descartar que exista identidad real entre la mencionada persona jurídica y las personas físicas contra las que se dirige el proceso penal. Puesto que no es posible la condena penal de la persona jurídica, y en el procedimiento administrativo se ha impuesto la sanción a la empresa, el TC deduce que es imposible que

se produzca entonces la innegociable identidad subjetiva que requiere la aplicación del principio *non bis in idem*. Concluyendo la citada resolución: «Y esa misma imposibilidad de sancionar en vía penal a la persona jurídica concurre igualmente en el supuesto de autos, pues, aunque ya hubiere entrado en vigor la reforma del Código Penal que permite condenar en algunos casos a las personas jurídicas, el delito contra la seguridad de los trabajadores por el que fue condenado el encargado de la empresa, es uno de los que está expresamente excluido de la responsabilidad penal de la persona jurídica». Por ello, finalmente a la sanción administrativa se le uniría la multa que podría recaer sobre el condenado.

Además de todo lo dicho, no podemos olvidar que el tipo del art. 314 CP exige entre sus elementos configuradores que exista una sanción administrativa, por lo que explícitamente se está exigiendo la existencia de ésta y, obviamente sin ella no existiría el delito, tal y como está redactado el precepto en la actualidad.

Más desmoralizante si cabe sería el supuesto en que se optara por la pena privativa de libertad, que por aplicación de la institución de la suspensión –art. 80 CP– quedaría y, valga la redundancia, en suspenso, aunque en este caso ese efecto podría en cierta manera atenuarse al ser uno de los requisitos exigibles para la suspensión de la pena el haber reparado o satisfecho las responsabilidades civiles que se hubieren ocasionado por el delito.

Es cierto que el derecho penal goza de otros instrumentos o penas que igualmente pueden cumplir su finalidad de prevención general, como es el caso de las penas de inhabilitación para el ejercicio de la profesión, oficio, industria o comercio, pero dicha pena ni está contemplada en el artículo 314 CP, ni puede imponerse como accesoria por mor de lo establecido en el artículo 56.1. 3.ª CP (en el caso de que se optara por la imposición de la pena de multa). Botón de muestra lo encontramos en el ya citado artículo 512 CP puesto que, al sujeto activo, profesional o empresario, que cometa la conducta discriminatoria en el contenida, se le impone exclusivamente la pena de inhabilitación especial para el ejercicio de profesión, oficio, industria o comercio e inhabilitación especial para profesión u oficio educativos, en el ámbito docente, deportivo y de tiempo libre por un periodo de uno a cuatro años. Y en el caso del delito del art. 511 CP, como la pena privativa de libertad y la pena pecuniaria son cumulativas, se podría acudir a la pena accesoria de inhabilitación especial.

Por tanto, podría tener un efecto más disuasorio para el futuro autor de un delito de discriminación en el ámbito laboral del art. 314 CP que, o bien las penas de prisión y multa fueran cumulativas (como

en el caso del artículo 511 CP), lo que, a su vez, abriría las puertas a la imposición como pena accesoria, de la inhabilitación contemplada en el art. 56.1.3.º CP, o bien que con carácter principal, si no se quiere optar por una pena privativa de libertad, se anudara a la pena de multa y, con carácter de pena principal, una pena de inhabilitación especial con una duración similar a la que se recoge en el artículo 512 CP. Sin embargo, lo que podría alegarse en contra de esta última posibilidad es que, por una parte, ninguno de los delitos recogidos en el Título XV del Libro II del Código Penal tiene asignada como pena principal la inhabilitación especial y, por otra, que dicha pena al tener un efecto muy negativo en la vida profesional del condenado, podría ser más acertado que pudiera imponerse con carácter facultativo como accesoria. Por ello, parece más plausible, que en consonancia con los demás tipos contenidos en el Título XV (a excepción del art. 311 bis y 315 CP), la pena a imponer fuera privativa de libertad y multa.

En cuanto a la deficiente técnica legislativa que la doctrina achaca al artículo 314 CP, ha sido argüida como causa fundamental de la nula aplicación del tipo penal desde que vio la luz en el año 1995. Desde luego resulta sorprendente que en el lapso de más veinticinco años no exista una sola sentencia condenatoria respecto del tipo penal y, ello desde luego no puede afirmarse que sea debido a una ausencia de acciones discriminatorias en el marco de las relaciones laborales (baste con una lectura de las resoluciones judiciales dictadas en la jurisdicción social). Además, y, en otro orden de cosas, la lectura de las escasas resoluciones emanadas de las Audiencias Provinciales sirve para comprobar las dudas que existen en la praxis judicial sobre la interpretación y alcance del precepto y si a ello se añade la dificultad de establecer la línea delimitadora entre la infracción administrativa y el ilícito penal, que se produce respecto de las denominadas «normas penales en blanco», nos encontramos con el resultado ya anunciado.

Si efectuamos un análisis comparativo entre la redacción del art. 314 CP y la de los arts. 511 y 512 CP observamos que mientras en estos dos últimos la conducta tipificada es la simple no realización de una conducta (en ambos casos la denegación, esto es, un no hacer algo) bajo el prisma de una motivación discriminatoria, en el caso del art. 314 CP a la exigencia de una conducta gravemente discriminatoria, es requisito añadido que haya existido un previo «requerimiento o sanción administrativa» para el cese de dicha situación, el cual no ha sido atendido y, además, que no se hayan reparado los daños económicos causados. Observemos que a diferencia de los dos primeros artículos en que no se exige de forma explícita que la discriminación sea grave (se podría argüir que por el simple hecho de negar a una persona

una prestación a la que tiene derecho la discriminación adquiere los tintes de grave), en la discriminación laboral el legislador sí que exige tal gravedad, tal vez con la finalidad de marcar la frontera con el ilícito administrativo. De cualquier forma, estaríamos ante un concepto jurídico valorativo, por lo que el órgano judicial deberá en función de las circunstancias concretas que concurren, determinar si existe ese plus de gravedad necesario para la existencia del tipo penal. Hay pues, que descartar aquellas posturas que defienden que la intensidad de la discriminación vendría ya determinada en función de la gravedad de la infracción administrativa. Esta gravedad, sin duda, sería uno de los elementos a tener en cuenta por la jurisdicción penal, que debería conjugarlo con el resto de circunstancias concurrentes; pero en ningún modo podría constreñir al órgano judicial para su valoración. Al respecto, la SAP Navarra (1.ª) n.º 112/1998, 28 de mayo, afirma que «La sentencia de la jurisdicción social, que puede y debe ser valorada por este Tribunal, que devino firme reflejaría que el despido fue evidentemente discriminatorio, discriminación que podía calificarse de grave, al incidir no solo en las condiciones de trabajo, sino en el propio trabajo o empleo al impedir ello mismo».

Pero no es sólo esta diferencia la que marca una distancia, que pudiéramos denominar como abismal entre estos preceptos, quizás el más significativo y el que más controversia han generado tanto en la doctrina, como en la praxis judicial, ha sido la interpretación de qué entender por «requerimiento o sanción administrativa». Así, mientras hay quien defiende que tanto el término requerimiento como sanción beben de un inequívoco matiz administrativo, otros defienden que mientras la sanción es siempre administrativa, el requerimiento puede disfrutar tanto de una naturaleza administrativa como judicial.

Entre aquellas resoluciones que niegan que el término «requerimiento» puede referirse a algún tipo de resolución judicial encontramos, a título de ejemplo con la SAP Baleares (1.ª) n.º 70/2017, de 24 de marzo que afirma tajantemente que «Ciertamente que el vocablo utilizado por el indicado artículo se refiere a actuación de orden administrativo, pues tanto el requerimiento como la sanción se refieren a dicho orden, lo que impediría ampliar el concepto a las resoluciones o requerimientos de orden judicial si no se quiere infringir el principio de legalidad, esencial en el derecho penal, por lo que no podría considerarse como tal el auto del juzgado de lo social de 6/02/2012, al que tantas veces se ha hecho referencia». La SAP Navarra (1.ª) n.º 112/1998, de 28 de mayo que señala «Ciertamente que el vocablo utilizado por el indicado artículo parece referirse a actuación de orden administrativo, pues tanto el requerimiento como la sanción se refieren a dicho

orden, lo que impediría ampliar el Concepto a las resoluciones o requerimientos de orden judicial si no se quiere infringir el principio de legalidad, esencial en el derecho penal...».

Entre aquellas que defienden la tesis contraria encontramos el Auto del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 26 de marzo de 2013 que al analizar los elementos que configuran el tipo recogido en el art. 314 CP, recoge entre ellos la «Constatación oficial de la situación discriminatoria en cuestión y requerimiento judicial o administrativo o sanción administrativa para que se ponga fin a la misma».

Sin embargo, la resolución que realiza un más profundo y acertado análisis desde el punto de vista de interpretación gramatical del precepto es el Auto de la Audiencia Provincial de Madrid (15) n.º 682/2007, de 6 de noviembre que señala «En contra de lo que alegan los denunciantes y ahora recurridos Oscar y Luis Enrique, sí hay sentencias de Audiencias Provinciales que sostienen la postura del recurrente. Baste citar, a modo ilustrativo, la Sentencia de la Audiencia Provincial de Navarra, Sección 1.ª, de 28 de mayo de 1998, que establece de modo tajante que ambos actos, requerimiento y sanción, pertenecen al orden administrativo, poniendo en duda incluso que pudiesen tener entrada en este precepto los requerimientos judiciales.

Sin embargo, tal interpretación parte de un primer error que no puede ser pasado por alto, pues con dicho error se olvida el método interpretativo esencial cuando se trata de interpretar las normas penales. Nos referimos, por supuesto, al método gramatical, al ser un principio elemental del derecho penal que el tenor literal de los preceptos punitivos es el eje sobre el que debe pivotar toda interpretación, sin que los otros métodos puedan extender el sentido literal de los preceptos cuando éste es claro y concluyente. Ni la acusación pública ni el recurrente obvian la aplicación de la interpretación gramatical, sino que la aplican erróneamente, pues entender que el término «administrativa» se refiere tanto a los requerimientos como a las sanciones es un error gramatical.

De un vistazo se aprecia que «administrativa» es femenino singular, pero sin embargo si ese adjetivo abarcase dos sustantivos debería ir en plural, y al ser dos sustantivos de género distinto, debería ir en masculino. Por tanto, si entendiésemos que tanto la sanción como el requerimiento pertenecen al orden administrativo, la expresión gramaticalmente correcta sería «requerimiento o sanción administrativos». Esta es la única interpretación gramaticalmente correcta. Cualquier otra es un error. Para mayor ilustración, el Diccionario panhispánico de dudas de la Real Academia Española de la Lengua establece lo siguiente para el caso de un adjetivo pospuesto a sustantivos

unidos por la conjunción «o»: Cuando un adjetivo califica a dos o más sustantivos unidos por la conjunción «o» y va pospuesto a ellos, como es el caso que nos ocupa, deben distinguirse dos casos:

a) Cuando la conjunción o es propiamente disyuntiva, esto es, denota exclusión, alternativa o contraposición entre los referentes designados por los sustantivos que une, tal y como sucede en el artículo 314 del Código Penal, lo más recomendable es que el adjetivo vaya en plural y en masculino, si los sustantivos son de distinto género, para dejar claro que el adjetivo califica a todos ellos. Un ejemplo muy claro lo tenemos con el precepto que estamos estudiando, pero el Diccionario panhispánico de dudas ofrece otros similares: «Hay veces en que un tobillo o una muñeca rotos no muestran alteración exterior»; «Cada vez que mueren un hombre o una mujer viejos (...), toda una biblioteca muere con ellos»; «Hubo un silencio, el silencio o la pausa necesarios para que quien ha insultado pueda retroceder y congraciarse sin retirar el insulto». Como se puede ver la solución es clara, pues son ejemplos idénticos al que nos ocupa.

Únicamente en contextos en que no haya duda de que el adjetivo se refiere a todos los sustantivos coordinados es admisible, aunque menos recomendable, que el adjetivo concuerde solo con el más próximo: «El padre o la madre fumadora se ha de esconder en el lavabo para sustraerse a la mirada inquisidora de sus propios hijos». Ello no sucede en el presente caso, donde hay serias dudas de que el adjetivo «administrativa» englobe tanto a «requerimiento» como a «sanción».

b) Cuando la conjunción «o» denota identidad o equivalencia, es decir, une sustantivos que se refieren a una misma realidad, el adjetivo ha de aparecer en singular y en masculino, si los sustantivos son de diferente género. Lo normal, en estos casos, es que el segundo sustantivo vaya sin determinante: «El aerógrafo o pistola usado debe ser adecuado al compresor». En el presente caso no aparece en masculino, como indica esta regla, sino en femenino: «administrativa».

Finalmente, no parece de forma nítida cual es la postura que adopta la SAP Madrid (5.^a) n.º 4/2010, de 13 de enero, aun cuando parece por admitir la posibilidad de requerimientos judiciales, cuando realiza la siguiente aseveración «El requerimiento, frente a lo sostenido por la acusación particular y también por la Sección 15.^a de esta Audiencia (Provincial en su Auto núm. 682/2007, de 6 de noviembre (por el que rechazó el recurso formulado contra el auto de incoación del procedimiento abreviado), entendemos que no puede ser de cualquier clase, sino sólo el de naturaleza administrativa o, todo lo más, el

procedente del órgano jurisdiccional competente. En este sentido, y no constando pronunciamientos del Tribunal Supremo, es bastante unánime el criterio jurisprudencial de las Audiencias Provinciales sobre el particular (vid. SAP. Navarra, Sección 1.ª, 28-5-1998, SAP de Barcelona 20-12-1999 y SAP Asturias, sección 8.ª, 9-11-2005) y de algunos autores que han estudiado este delito que señalan a la Inspección de Trabajo o a la correspondiente autoridad laboral y al órgano jurisdiccional con competencia concreta en materia de despidos por discriminación como los organismos que pueden hacer esta clase de requerimientos, puesto que sólo ellos pueden declarar oficialmente que existe un trato discriminatorio en el empleo».

Como se observa de los anteriores pronunciamientos judiciales, la redacción del tipo no ha sido demasiado afortunada, por lo que en el caso de que el legislador optare por seguir manteniendo la existencia de una primera discriminación así declarada en el ámbito social o contencioso-administrativo, debería de aclarar si únicamente cabría atender a un requerimiento o sanción administrativa o también al requerimiento judicial.

Un ejercicio de lógica jurídica, al margen de la interpretación gramatical que pueda hacerse del precepto, indica que, si la existencia de un requerimiento o sanción administrativa es un elemento configurador del tipo objetivo, con mayor razón debiera de serlo un requerimiento judicial. Un ejemplo de ello lo tendríamos en el art. 182 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre de Jurisdicción Social, ya que en el marco de un proceso de tutela de derechos fundamentales la sentencia puede contener unos de los siguientes pronunciamientos: 1) Ordenar el cese inmediato de la actuación contraria a los derechos fundamentales o a las libertades públicas, o en su caso, la prohibición de interrumpir una conducta o la obligación de realizar una actividad omitida, cuando una u otra resulten exigibles según la naturaleza del derecho o libertad vulnerados, 2) Disponer el restablecimiento del demandante en la integridad de su derecho y la reposición de la situación al momento anterior a producirse la lesión del derecho fundamental, así como la reparación de las consecuencias derivadas de la acción u omisión del sujeto responsable, incluida la indemnización que procediera en los términos señalados en el artículo 183. En síntesis, la sentencia dictada por el órgano judicial del orden social puede contener el mandato del restablecimiento de la situación de igualdad y la reparación de los daños económicos causados; lo cual es un reflejo de la dicción en la que se sustenta la norma penal.

De cualquier forma, también es entendible la prudencia de aquellos que, en base al principio de legalidad y taxatividad son reacios a

considerar los requerimientos judiciales como elementos que configuren el tipo objetivo. Es por ello que urge una respuesta del legislador en tal sentido.

Finalmente, hacer algunas consideraciones respecto a las causas de discriminación recogidas en el art. 314 CP. A diferencia de lo establecido en el art. 14 CE, que establece una cláusula final abierta, el art. 314 CP, como no podía ser de otra manera en salvaguarda del principio de taxatividad, contiene un catálogo cerrado de causas de discriminación y que, básicamente coinciden con las recogidas en los artículos 511 y 512 CP (excepto las razones de género), a las que añade, debido a la especialidad de los motivos discriminatorios que pueden aparecer en el ámbito de la relación laboral, la representación sindical, el parentesco y el uso de alguna de las lenguas oficiales en el Estado español. Por el contrario, no contempla la discriminación por razón de edad, que si se contempla en los arts. 4.2 c) y 17 del Estatuto de los Trabajadores, por lo que este motivo de discriminación no integraría el delito del art. 314 CP.

Las causas de discriminación que debe de contener el art. 314 CP, tienen que coincidir con las contempladas en la normativa laboral, ya que, como norma penal en blanco, tiene que ser completada con aquella. Si tiene que existir un previo requerimiento o sanción administrativa o un requerimiento judicial (laboral o contencioso-administrativo) es lógico que el mismo se realice en función de lo que contemple dicha normativa. Parece carente de lógica que la norma penal contuviera motivos discriminatorios distintos de los recogidos en la norma laboral, ya que difícilmente se podría sancionar administrativamente por una causa o motivo no recogido en su regulación.

Por ello, si el legislador optara por revisar los motivos de discriminación que debieran recogerse en el art. 314 CP, deberían coordinarse con los que recoge la legislación laboral (la cual también podría ser actualizada). Por ejemplo, no olvidemos que la discriminación por razón de edad que sí viene recogida en la legislación laboral, y es uno de los motivos discriminatorios a los que el art. 19 TFUE trata de erradicar, no se recoge en el art. 314 CP.

2.7 Sobre el valor de las actas de infracción que elabora la Inspección de Trabajo. Su importancia para el Ministerio Fiscal en el proceso penal

Los delitos de riesgo de los arts. 316 a 318 CP, recogidos en el Título XV bajo el epígrafe «Delitos Contra los Derechos de los Traba-

jadores» se caracterizan por ser normas penales en blanco, que requieren la infracción de normas de prevención de riesgos laborales por parte del sujeto legalmente obligado a facilitar las medidas de seguridad a los trabajadores, y que, como consecuencia de dicha infracción, haya creado una situación de peligro grave para aquéllos.

En este sentido la SAP de Murcia Sección 2 N 64/ 18 de 6 febrero, señala: *«el elemento normativo del art. 316 se refiere a la infracción de normas de prevención de riesgos laborales, lo que permite calificar el delito como tipo penal en blanco, de suerte que es la infracción de la normativa laboral la que completa el tipo, bien entendido que no bastaría cualquier infracción administrativa para dar vida al tipo penal, porque éste exige en adecuado nexo de causalidad que la norma de seguridad infringida debe poner en peligro grave la vida, salud o integridad física de los trabajadores, lo que nos reenvía a infracciones graves de la normativa laboral que lleven consigo tal creación de grave riesgo, pues entender lo contrario, supondría que cualquier infracción de la normativa laboral extendería indebidamente la respuesta penal a niveles incompatibles con el principio de intervención mínima y de seguridad jurídica. En definitiva, podemos concluir que la integración del tipo penal con la normativa de la prevención de riesgos laborales sólo debe ser en relación con la infracción de los más graves preceptos cuya omisión es capaz de generar aquel grave peligro.»*

Pues bien, en los procedimientos de siniestralidad laboral el Acta elaborada por el Inspector de Trabajo será el instrumento fundamental que permitirá al Fiscal conocer cuál es la normativa de prevención infringida, y por ello será la primera diligencia que se solicite en el seno de las diligencias previas incoadas por estos delitos. Esta información es esencial para que el fiscal pueda valorar si puede trasladarla al Derecho Penal por considerar que existen indicios de la comisión del delito de riesgo.

Para describir gráficamente los procedimientos de Siniestralidad Laboral cabría establecer un símil entre estos y un puzle, en el que como no podría ser de otra manera, todas las piezas han de encajar con precisión. Ya sabemos que de entre todas las piezas destaca una fundamental, el Acta de la Inspección de Trabajo. Pero, además, para que formulemos un escrito de acusación sólido, bien fundamentado, lo mantengamos en el juicio oral y acabemos con éxito con una sentencia condenatoria, es imprescindible estudiar al resto de las piezas del puzle que se van descubriendo durante la instrucción de la causa. Es preciso valorar todas las declaraciones, todas las periciales y la documental aportada a la causa, prestando atención a las aportadas

por la defensa, que en ocasiones pueden aportar luz sobre aspectos que no habían sido recogidos en los informes oficiales. Es obvio que hay que analizar todo el contenido de la Instrucción, puesto que por muy importante que sea el Acta, el fiscal no es una autoridad administrativa y no puede trasladar al escrito de acusación las conclusiones de la Inspección de forma automática, sin analizar si los investigados han incurrido en dolo o imprudencia (art. 5 CP).

El Acta de Inspección es un vehículo para que el fiscal llegue a conocimiento de la *notitia criminis*. Así, la Instrucción 1/07 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», desarrolla la Instrucción 1/01 sobre «Actuación del Ministerio Fiscal en el ámbito laboral en torno a la Siniestralidad Laboral», y establece los supuestos de remisión de actuaciones de la Inspección al Ministerio Fiscal: Infracciones administrativas calificadas por la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social 5/2000, (en adelante LISOS) como muy graves; e infracciones graves cuando se aprecie incumplimiento reiterado por parte del empresario de los requerimientos previos realizados por la Inspección.

De manera que, remitidas las Actas al Ministerio Fiscal y en el supuesto de que aún no se hayan incoado diligencias previas en el juzgado de instrucción, podrían dar lugar a la incoación de diligencias de investigación, al amparo del art. 5 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

No olvidemos que existen otros cauces de comunicación de la *notitia criminis* y que igualmente supondrá activar un procedimiento en cuyo seno se solicitará la oportuna Acta de la Inspección. Estos cauces pueden ser denuncias de particulares y de sindicatos, o atestados remitidos por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Así, en la ciudad de Madrid la Policía Municipal, en base al «Protocolo de colaboración en materia de Siniestralidad Laboral» de 6 de septiembre de 2006, entre la Fiscalía del TSJ de Madrid, y el Ayuntamiento de Madrid, se atribuye a la Policía Municipal funciones de Policía Judicial para investigar delitos de esta naturaleza y remite a la Fiscalía atestados sobre accidentes de trabajo de carácter grave o muy grave.

Una vez conocida la *notitia criminis* e incoadas las correspondientes diligencias previas por el juzgado de instrucción, cabe preguntarse qué valor cabe dar a las Actas de Inspección. El art. 53 de la LISOS atribuye a las actas una presunción de certeza respecto de los hechos que hayan sido constatados por el Inspector, salvo prueba en contrario, pero ¿tiene ese artículo alguna aplicación en el Derecho penal? Veamos qué dice la Jurisprudencia:

El Tribunal Constitucional en su Sentencia 76/90 de 26 de abril, establece respecto al valor probatorio de las Actas de Inspección que: *«el Acta de Inspección contiene la constatación de unos hechos de los cuales se infiere una noticia criminis suficiente para la apertura del proceso penal, dentro del cual y ya en fase de juicio oral tendrá el valor probatorio como prueba documental que el Juez penal libremente aprecie con respecto a todos los derechos reconocidos en el artículo 24 de la Constitución»*. En el mismo sentido la *sentencia de la AP de Soria 18-I-2016*, cuyos razonamientos hacemos nuestros señala que: *«Es trascendental indicar, que, conforme a la jurisdicción laboral, las actas e informes de Inspección de Trabajo, a pesar de su objetividad indudable, no constituyen prueba plena, o como es determinado en derecho, prueba «iure et de iure» de las realidades consignadas en los mismos. De hecho, dichos informes gozan, en sus conclusiones, de valor probatorio con presunción «iuris tantum», cuando se trata de hechos comprobados in situ por los referidos Inspectores, pero dicha consideración y valoración probatoria, no alcanza a aquellas valoraciones introducidas en dichos Informes a partir de elucubraciones, o testimonios de referencia, no comprobados in situ por los mismos. Y evidentemente, no abarcan, a las conclusiones jurídicas incorporadas en dichos Informes. Puesto que, como dice constantemente la jurisdicción laboral, de entender que las conclusiones jurídicas de los Informes de Inspección de Trabajo, constituyeran prueba plena, haría de todo punto ociosa la labor jurisdiccional. O lo que es lo mismo, los Inspectores de Trabajo valoran hechos. Y corresponde a los órganos jurisdiccionales extraer de dichos datos las conclusiones jurídicas correspondientes.*

Lógicamente si esta conclusión aparece determinada en la jurisdicción laboral, es perfectamente extensible a la jurisdicción penal, donde el informe de los Inspectores de Trabajo, es una prueba más, valorable al igual que el resto del material probatorio del proceso.»

Recordemos, además, que el Fiscal no es una autoridad administrativa, nuestra labor se fundamenta en el principio de legalidad recogido en el art. 124 de la CE, sin olvidar que el art. 2 de la LECrim establece la obligación del fiscal de «consignar y apreciar todas las circunstancias así adversas como favorables al presunto reo». De manera que en nuestra tarea diaria no debemos precipitarnos y, no deberíamos asumir las conclusiones de la Inspección como propias, hasta que no analicemos todo el material probatorio obrante en la causa, con perspectiva de penalista. Esto es, hay que «traducir» las actas de infracción al Derecho penal para determinar si la conducta sancionada constituye un ilícito penal.

El Fiscal y la Inspección trabajan de maneras distintas, no manejan de idéntica forma el material probatorio para valorar la misma conducta que ha dado lugar a una situación de riesgo, que se materializa o no en un accidente.

En este sentido la SAP La Coruña de 30/ 12/ 10 recogiendo la doctrina del TC y TS a propósito del principio «*non bis in idem*», señala que: *Si la sanción administrativa deviene como consecuencia de la infracción meramente formal de la norma administrativa, la sanción penal descansa en la existencia de un bien jurídico que se estima digno de protección penal, la salud e integridad de los trabajadores, requiriendo la sanción penal un plus que es la puesta en peligro grave y efecto de la vida, salud e integridad física. La normativa administrativa se agota en la infracción puramente formal, el delito exige un comportamiento fáctico distinto por cuanto la idea de riesgo objetivo trasciende a la mera transgresión normativa de manera que la motivación que sustente a uno u otro sistema sancionador son distintos.*

El delito de riesgo trasciende la infracción administrativa, exige la existencia de una infracción administrativa y, además, que concorra dolo en el delito del 316 o imprudencia grave en el delito de 317, y dicha infracción tiene que generar una situación de peligro grave para el trabajador. Y para calificar un peligro como grave hay que acudir a los parámetros establecidos en el art. 4 de la Ley 31/95, que son: la probabilidad de que se produzca el daño y la severidad del mismo. Imaginemos a varios trabajadores que se encuentran sobre un andamio a la altura de la sexta planta de un edificio en construcción sin medidas de seguridad contra el riesgo de caída en altura, sin barandillas de seguridad, sin cinturones con anclajes y sin redes. Es obvio que la probabilidad de caída en altura en esas condiciones es muy alta; y en cuanto al grado de severidad del daño resultante sería también gravísimo.

Es, pues, fundamental analizar la forma en que la Inspección ha llegado a la conclusión de cómo se produjo el accidente, y cuál fue la causa o fueron las causas del mismo, puesto que las Actas de Inspección pueden constituir la base de escritos de acusación, y en otras ocasiones será la base de un escrito de petición de sobreseimiento provisional.

En el caso en que el Inspector de Trabajo levante Acta tras girar visita al centro de trabajo para comprobar si se cumple con la normativa administrativa de riesgos labores sin que se haya producido un accidente laboral, el fiscal estudiará si cabría plantear escrito de acusación por delito de riesgo sin resultado. Más habitualmente, en los casos en los que se produce un accidente laboral, el Inspector con el objeto de elaborar el correspondiente Informe acudirá al centro de tra-

bajo analizará las causas y circunstancias de este accidente, se entrevistará con los responsables de seguridad en materia de riesgos laborales, y con los trabajadores, examinará los documentos analizará los equipos de trabajo, estudiará las causas y presentará sus conclusiones en la que hará constar si ha existido infracción administrativa de normas de prevención de riesgos laborales

A continuación, se plantean algunas consideraciones a tener en cuenta relativas a la valoración de las Actas de la Inspección:

La Inspección levanta Acta proponiendo sanción contra personas jurídicas, sin embargo, el delito de riesgo castiga a personas físicas. No es aplicable en el ámbito de la Siniestralidad Laboral la responsabilidad penal de las personas jurídicas al estar excluidas por el art. 31 bis del CP. Por su parte, el art. 318 CP establece: «Cuando los hechos previstos en los artículos anteriores de este título se atribuyeran a personas jurídicas, se impondrá la pena señalada a los administradores o encargados de servicio que hayan sido responsables de los mismos, y a quienes, conociéndolos y pudiendo remediarlo, no hubieran adoptado medidas para ello.»

Esto significa que en la conclusión primera del escrito de acusación no cabe atribuir los incumplimientos de la normativa de prevención a la empresa, a la persona jurídica, sino que el fiscal ha de individualizar la responsabilidad penal en que pudieran haber incurrido los responsables en materia de prevención que formen parte de aquélla. Para ello es preciso que se aporte a la causa el organigrama de la empresa con expresión de los cargos de los responsables de ésta. Es necesario además que el sujeto legalmente obligado tenga el dominio del hecho, la obligación de controlar la fuente de peligro. Ha de tener conocimiento de la situación de riesgo y capacidad de actuar. Así, el fiscal detallará en su escrito de acusación los incumplimientos o la dejación inexcusable en el cumplimiento de las obligaciones en que incurrieron los sujetos legalmente obligados a facilitar las medidas de seguridad. Y ello porque el Derecho penal no castiga sin más al que ostente formalmente un cargo, en base a una responsabilidad objetiva, sino que requiere dolo o imprudencia (art. 5 CP)

Por otra parte, el fiscal debe analizar con quien se ha entrevistado el Inspector, lo cual podría plantear la cuestión sobre la valoración de las manifestaciones vertidas ante aquél ¿son manifestaciones o tienen el valor de declaraciones? La respuesta obviamente es que de acuerdo con nuestra Ley Procesal nunca podrían ser consideradas declaraciones. Dichas manifestaciones valdrán para orientarnos sobre la posible situación de riesgo a la que pudieran estar expuestos los trabajadores y circunstancias del accidente, y precisamente porque no tienen el

valor de declaraciones, el fiscal solicitará al juzgado de instrucción que dichos intervinientes en el Acta declaren en presencia judicial, ya sea en condición de investigados o de testigos. Esto es, no cabe dar por suficiente las entrevistas ante el Inspector. Ello es importante porque las manifestaciones de los testigos (técnicos, responsables del centro de trabajo, trabajadores, etc.), recogidas en el Acta no pueden hacerse valer en el juicio oral en caso de discrepancia con lo declarado ante el juez de lo penal.

Como no podría ser de otra manera, el Inspector hará un estudio de la documental técnica aportada relativa a las medidas de seguridad para los trabajadores, Plan de Seguridad, Evaluación de Riesgos, marcados de conformidad de equipos de trabajo, etc., documentación profusa y compleja que obviamente ha de incorporarse a la causa con el objeto de que sea examinada por el juez instructor y el fiscal. Y ello porque la valoración efectuada por el inspector y el fiscal puede ser sustancialmente distinta. No olvidemos que también es preciso examinar los documentos aportados por las partes y que pudieran no haber sido conocidos por la Inspección por haberse aportado con posterioridad a la elaboración de su Acta. Véase el caso que la Inspección sanciona por falta de entrega de EPIS, y con posterioridad se aporte el documento de entrega del EPI al trabajador con firma de éste y fecha del recibí.

Es importante saber cuándo la Inspección ha girado la visita al centro de trabajo. En ocasiones la Inspección gira visita al centro de trabajo días, semanas o meses después del accidente, bien porque es informada con posterioridad por las empresas, bien porque la mutua califica como leve un accidente que realmente es grave, y cuando se descubre la gravedad de los hechos ha pasado mucho tiempo desde el accidente; o bien porque, aun habiendo sido informada y si no se trata de un accidente mortal, no se acude por el servicio de guardia, sino siguiendo un turno de comunicaciones. Habitualmente cuando se trata de accidente mortal, acude el Inspector de Guardia y el Técnico del IRSST de la CCAA de Madrid el mismo día del accidente.

El problema estriba cuando la visita no es inmediata al accidente. En estos casos la Inspección no tiene un conocimiento directo del estado del centro de trabajo el día del accidente ni del estado de la posible falta de medidas de seguridad; así, en el sector de la construcción, observamos que la obra evoluciona día a día y las condiciones de ésta no son las mismas el día que acaece el siniestro que cuando se gira la visita. En consecuencia, las conclusiones de la Inspección se basan en entrevistas con los responsables de la obra y trabajadores. Y en el análisis de la documental aportada por la empresa.

Esto es un dato que tiene muy en cuenta el juez de lo penal y que ha dado lugar a muchas absoluciones, entendiendo que las meras hipótesis y conjeturas a las que llega la Inspección no son equiparables a indicios razonables de criminalidad, y menos aún a pruebas de cargo aptas para desvirtuar debida y fehacientemente el derecho fundamental a la presunción de inocencia constitucionalmente garantizado en el art. 24 CE.

Así, en un caso en el que el Inspector acudió al lugar del accidente días después de haberse producido éste, y que tras entrevistarse con el trabajador accidentado y con el testigo del accidente, llegó a la conclusión de que la causa del accidente fue la falta de medidas colectivas de protección en la zona, la Sección 2 de la Audiencia Provincial de Málaga, en sentencia 164/18, de 27 de abril, absolvió a los responsables de la obra que habían sido condenados en la primera instancia señalando que: *«de ello resulta que la citada acta de inspección no tiene el valor probatorio que le atribuye el Juez de lo Penal, quien afirma goza de presunción de veracidad iuris tantum en cuanto a las circunstancias que a su juicio determinaron la producción del siniestro en que resultó lesionado Olegario, pues dichas circunstancias no fueron constatadas in situ por el Inspector de Trabajo, sino que es una conclusión que el mismo extrae tras visitar la obra y entrevistarse con el perjudicado y con el otro trabajador que se encontraba junto a él en el momento en que resultó lesionado. Por y respecto de las manifestaciones que afirma le hicieron estas personas el citado inspector en un simple testigo de referencia, y su declaración por tanto no puede sin más constituirse como el pilar sobre el que se sustenta la condena de los recurrentes cuando existen testigos directos de los hechos»* pues como señala reiteradamente el Tribunal Supremo, entre otras en su sentencia de 21 de diciembre de 2012, que *«Tal como se afirma en la STC 209/2001 de 22.10 (La Ley 8781/2001) y 155/2002 de 22.7 (La Ley 6428/2002), incorporar al proceso declaraciones testimoniales a través de testimonios de referencia implica la elusión de la garantía constitucional de inmediación de la prueba al impedir que el Juez que ha de dictar Sentencia presencie la declaración del testigo directo, privándole de la percepción y captación directa de elementos que pueden ser relevantes en orden a la valoración de su credibilidad (STC 97/1999, de 31 de mayo (La Ley 6409/1999)).*

De otro, supone soslayar el derecho que asiste al acusado de interrogar al testigo directo y someter a contradicción su testimonio, que integra el derecho al proceso con todas las garantías del art. 24.2 CE (La Ley 2500/1978) y que se encuentra reconocido expresamente en el párrafo 3 del art. 6 del Convenio Europeo de Derechos Humano (La

Ley 16/1950) como una garantía específica del derecho al proceso equitativo del art. 6.1 del mismo (STEDH de 19 de diciembre de 1990, caso Delta).

Otro aspecto fundamental es que el fiscal valore si existe relación de causalidad entre la infracción de la normativa de prevención de riesgos y el resultado, o si por el contrario nos encontramos ante un incumplimiento de la normativa laboral incluso grave, que no tiene relación con el accidente. Esta valoración no está exenta de dificultad y hemos de evitar analizar la relación de causalidad empezando por el final esto es, en función del resultado grave o mortal, sino por el principio, comprobando la incidencia de los incumplimientos en materia preventiva por los obligados a observarla y comprobar si dichos incumplimientos fueron relevantes determinantes, secundarios o intrascendentes para la creación de la situación de peligro grave a la que se expuso el trabajador y que dio lugar al resultado. Aquí la casuística es variadísima, ya porque existiendo incumplimientos de la normativa preventiva estos no sean causa directa del accidente, se dé una situación de caso fortuito, o una situación de autopuesta en peligro del trabajador, o bien no se haya identificado al responsable del incumplimiento.

No obstante lo anterior, existen supuestos en los que la Inspección de Trabajo no ha elaborado la correspondiente Acta tales como en los supuestos de accidentes de trabajadores autónomos, o bien porque las mutuas de accidentes han calificado el accidente como leve, cuando en realidad es grave, y se sustrae a la Inspección la oportunidad de elaborar el Acta ¿qué debe hacer el fiscal en estos supuestos?

Si en la causa obrasen otros informes técnicos describiendo las causas y circunstancias del accidente, elaborados por el Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo la CCAA respectiva, bien por el Servicio de Prevención de Riesgos Laborales o bien informes técnicos presentados por las partes, el fiscal los tendrá en cuenta para elaborar el escrito de acusación. En el caso de que no constase ningún informe y el fiscal a la vista de la instrucción practicada entendiese que hay indicios de delito, estudiará la normativa preventiva relacionada con la causa del accidente para presentar escrito de acusación.

Es decir, cabe presentar escrito de acusación cuando no exista Acta de Inspección, si el fiscal entiende que hay motivos para ello. Así, en un supuesto en el que no existió informe de la Inspección de Trabajo, la Sección 2.^a de la Audiencia Provincial de A Coruña en la Sentencia n.º 160/18 de 30 de abril, consideró que: *Se cuestionan los informes tenidos en cuenta en cuanto que no hay informe de Inspección de trabajo, (debe tenerse en cuenta la contestación al respecto de dicha Inspección), ni informe de gabinete técnico, y por ello consi-*

dera que no existe prueba de cargo respecto a qué norma en materia de prevención ha sido infringida y la incidencia de la misma en la producción del accidente.

Considerar que el informe de Inspección de Trabajo o gabinete técnico del mismo ni es imprescindible ni constituye prueba esencial ni en modo alguno sus conclusiones serían vinculantes. Así en este caso se han tenido en cuenta dos informes de investigación del accidente, el emitido por MGO, y CAP Welding, y además han sido valorados conjuntamente con la prueba testifical, y en base a ello se han extraído las conclusiones para establecer cuál ha sido la causa del accidente, así como el incumplimiento del deber de controlar que el trabajo se iba a realizar en condiciones seguras y sin riesgo.

Se ha efectuado un análisis ponderado y razonable de todas las pruebas practicadas y en esencia lo que resulta es la omisión de los métodos y medios seguros de trabajo y la puesta en riesgo causal que tal insuficiencia de medios supuso para el trabajador que se hallaba desempeñando sus labores en la obra, puesta en riesgo de la que es exponente la producción del resultado lesivo. Y desde luego todo ello se enmarca, además en el grave incumplimiento de la normativa laboral en materia de seguridad y salud.

A la vista de lo expuesto, es lógico concluir que esta especialidad es compleja, es preciso analizar cada caso individualmente, pues no existen reglas absolutas, y los pronunciamientos de las audiencias son a menudo dispares, circunstancia que tampoco facilita nuestra labor. Es la experiencia diaria de cada fiscal y la asistencia a juicios lo que indica cuál es el camino para «traducir» la teoría a la práctica y para impulsar la especialidad de Siniestralidad Laboral.

3. MEDIO AMBIENTE Y URBANISMO

3.1 Introducción

En la presente memoria y con el fin de facilitar la labor de valoración evolutiva y comparativa de las diferentes actividades desarrolladas por la Unidad de Medio Ambiente, se va a seguir la misma línea fijada en los años precedentes. Este año, sin embargo, la pandemia ha implicado una importante diferencia en relación con los años anteriores, que previsiblemente se prolongará a lo largo del 2021 y deberá tomarse en consideración, en la memoria próxima.

Como consecuencia del Covid-19 se ha producido una reducción general en las diligencias, investigaciones, etc., tal como se compro-

bará a la vista de los datos estadísticos, sin olvidar los retrasos debidos a la misma causa. De todo ello se han hecho eco en sus memorias las diferentes secciones de Medio Ambiente, de las distintas fiscalías de España. Esa demora se ha hecho especialmente complicada en algunas Secciones, como Valencia, Córdoba, Gipuzkoa, etc., habida cuenta la complejidad de los delitos contra el medio ambiente y los tiempos lentos de tramitación que llevan asociados.

En esa línea, además, se ha abierto un apartado especial que forma parte del Capítulo V de esta obra, dedicado a las adopciones de animales domésticos con el fin de sortear las prohibiciones del confinamiento, así como las gestiones irregulares de residuos peligrosos. Se trata de los dos temas que se consideró al inicio de la pandemia que podrían tener una especial incidencia en el contexto profesional de las secciones de Medio Ambiente de las fiscalías. Es sintomática la corroboración que a estos efectos realizan las fiscalías de Castellón, Valencia, Cantabria, etc. Paradójicamente, no obstante, se hace referencia también en las memorias de las secciones a la extraordinaria mejora en el medio ambiente que todo el proceso pandémico del Covid-19 ha implicado, tal como pone de manifiesto la Fiscalía de Zamora, la de Gipuzkoa o la Fiscalía de Área de Ponferrada.

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. No ha ocurrido lo mismo a lo largo del año 2020 precisamente por los efectos de la pandemia, de modo que por primera vez en la historia de la especialidad se detecta una ligera disminución del número de fiscales especialistas.

En el 2020 estaban adscritos a la especialidad un total de 182 fiscales, de los cuales 50 son delegados y 118 especialistas (dentro de esta cifra se recogen 14 fiscales de enlace), el Fiscal de Sala y los 3 fiscales adscritos al mismo.

En 2019 estuvieron adscritos a la especialidad un total de 190 fiscales, de los cuales 50 son delegados y 122 especialistas. Dentro de esta cifra se recogen 14 fiscales de enlace, el Fiscal de Sala y los 3 fiscales adscritos al mismo.

3.2 Actividades e iniciativas desarrolladas por la Fiscalía de Medio Ambiente y Urbanismo

En la presente memoria y con el fin de facilitar la labor de valoración evolutiva de las diferentes actividades desarrolladas por Unidad de Medio Ambiente, se va a seguir, según lo dicho, la misma línea

fijada en los años precedentes. Es decir, se procede a analizar los temas relativos a la colaboración internacional, propuestas normativas, actividades docentes y de formación, tramitación de procedimientos y, finalmente, coordinación en materia de incendios a nivel nacional, con la adopción de diferentes iniciativas al efecto.

3.2.1 RELACIONES INSTITUCIONALES DE LA UNIDAD ESPECIALIZADA DE MEDIO AMBIENTE Y URBANISMO

A lo largo del año 2020 la Unidad participó en encuentros y actividades, recibió y giró visitas de carácter institucional:

20-01-2020: Reunión Ayuntamiento de Madrid con el Alcalde, Consejero Delegado de Medio Ambiente y la Coordinadora de Medio Ambiente.

25-02-2020: Reunión con el Grupo de Medioambiente de la Policía Nacional.

03-03-2020: Reunión con el Diputado General de Bizkaia. Bilbao.

04-03-2020: Reunión con el MITERD con el Subsecretario de Estado.

10-03-2020: Reunión con el Alcalde de Madrid.

14-07-2020: Reunión con el General del SEPRONA.

28-07-2020. Reunión con ADENA Andalucía.

31-07-2020: Reunión con el Director de la Policía Municipal.

11-09-2020: Reunión con el Jefe de la Policía Municipal de Madrid, Sección de Medio Ambiente.

13-10-2020: Reunión con la Unidad de Patrimonio Histórico de la Guardia Civil.

10-10-2020: Reunión con la Brigada de Patrimonio Histórico de la Policía Nacional.

3.2.2 RELACIONES INTERNACIONALES DE LA UNIDAD DE MEDIO AMBIENTE Y URBANISMO Y DE LAS SECCIONES ESPECIALIZADAS DE LAS FISCALÍAS ESPAÑOLAS

18/19-02-2020: Reunión del Bureau Consejo Consultivo de Fiscales Europeos. París.

3/4-06-2020: Reunión del Consejo Consultivo de Fiscales Europeos. Online.

06-10-2020: Reunión con la Magistrada de Enlace francesa.

22/23-10-2020: Reunión de la Red contra la Minería Ilegal de la AIAMP. Online.

- 25-11-2020: Conferencia Anual ENPE-EUROJUST. Online.
18/19-11-2020: Plenario del Consejo Consultivo de Fiscales Europeos. Online.
8/10-12-2020: *Webinar* Seminario de la Escuela de Jueces Francesa.
21-12-2020: Reunión con la Magistrada de enlace francesa.

3.2.3 ACTIVIDADES DESARROLLADAS EN MATERIA DE FORMACIÓN POR LA UNIDAD DE MEDIO AMBIENTE Y URBANISMO

- 17-02-2020: Conferencia III Seminario de formación en materia de residuos MITERD, para guardias civiles.
20-02-2020: Conferencia. 1.^a Edición del curso de especialización de policía judicial para la Guardia Civil. Academia de Oficiales de Aranjuez.
15-09-2020: Ponencia Curso de Verano UNED Almería para la Guardia Civil.
30-09-2020: Ponencia en el CIFSE a Policías Municipales.
08-10-2020: Ponencia en la Academia de Formación de Policías Locales en La Rioja.
17-11-2020: Ponencia en Seminario de Residuos. MITERD. Online, para Guardias Civiles.
18-12-2020: Ponencia XIX Curso Superior de Especialistas en Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil. Escuela Valdemoro.

3.2.4 TRAMITACIÓN DE PROCEDIMIENTOS E INICIATIVAS ADOPTADAS POR LA UNIDAD DE MEDIO AMBIENTE EN EL DESEMPEÑO DE SU FUNCIÓN

En relación con la tramitación de procedimientos hay que poner de relieve que en el año 2020 se iniciaron un total de 540 asuntos (539 expedientes gubernativos y 1 diligencia de investigación penal), frente a los 559 procedimientos del año 2019 (558 expedientes gubernativos y 1 diligencias de investigación penal).

3.2.4.1 *Expedientes gubernativos y diligencias de investigación penal tramitados en 2020*

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 más representativos de entre los tramitados a lo largo del año 2020 y que sirven de botón de muestra de la labor que lleva a cabo esta Unidad.

3.2.4.1.1 Ocupaciones en la Cañada Real Galiana en la provincia de Guadalajara

A través de la Agente Medioambiental adscrita al Fiscal de Sala se tuvo conocimiento de la situación que se estaría produciendo en la Cañada Real Galiana a su paso por distintos términos municipales de la provincia de Guadalajara.

Se aludía, en efecto, a la ocupación de terrenos de la Cañada por cultivos, así como también se hacía referencia a presuntas ocupaciones como consecuencia de construcciones auxiliares de algunas viviendas de una urbanización cercana.

Teniendo en cuenta la gravedad de los hechos por la afectación al dominio público que se reflejaba, se consideró procedente recabar una información preliminar partiendo de una inspección sobre el terreno a cuyo fin se interesó un informe del Cuerpo de Agentes Forestales de Castilla-La Mancha.

La Cañada Real Galiana, también conocida como Cañada Real Riojana, es una vía pecuaria que discurre entre La Rioja y Ciudad Real y atraviesa numerosas provincias (Soria, Guadalajara, Madrid, Toledo y Ciudad Real). Concretamente, en la provincia de Guadalajara pasa por múltiples términos municipales y, entre ellos, por los de las localidades de Torija y Trijueque –a los que se refería el informe– destacando el mismo la distinta situación en uno y otro.

De esta manera, se indicó que en el caso de Torija se produjo un deslinde y posterior amojonamiento como consecuencia del Acuerdo de Concentración Parcelaria de la zona de Torija en 1997. En el año 2019 por los agentes medioambientales se habían realizado 53 denuncias por roturación o plantación no autorizada en la vía pecuaria, denuncias que dieron lugar a decenas de requerimientos del Delegado Provincial de Desarrollo Sostenible para que se respetase la anchura de la vía pecuaria retirando los cultivos. En este sentido, en

mayo de 2020 se inspeccionó la zona y se comprobó que las «intrusiones de cultivo» habían cesado tras los requerimientos mencionados.

Distinta era, sin embargo, la situación de la Cañada en el término municipal de Trijueque. En este caso, aunque la Cañada también está clasificada, no está deslindada ni amojonada, lo que propicia que no se conserve en una amplia longitud la anchura asignada en el acto de clasificación (72,22 metros). Una inspección realizada por los agentes forestales detectó numerosos supuestos de construcciones que invadían la vía pecuaria: fundamentalmente, solados de cemento para accesos de vehículos o zonas de estacionamiento de los mismos, dentro de la cañada y hasta las puertas de algunas viviendas, con parterres o zonas ajardinadas a los lados en algunos casos y, en algún supuesto, aceras también de cemento junto a las viviendas en cuestión.

A la vista de lo expuesto, siendo evidentes los indicios de comisión de infracción penal se consideró procedente remitir la documentación relativa a las obras en la Cañada Real mencionada a su paso por Trijueque a la Fiscal Delegada de Guadalajara para la completa investigación de los hechos y sus autores.

Del mismo modo, y teniendo en cuenta que desde los Servicios Jurídicos de la Administración autonómica en Guadalajara no se había dado traslado de tales hechos ni al Ministerio Fiscal ni al juzgado de instrucción competente, se remitió oficio desde esta Unidad poniendo de manifiesto a la citada Administración la perentoria obligación de poner en conocimiento del Ministerio Público hechos como los anteriormente reflejados, cesando en cualquier actuación administrativa al tratarse de hechos indiciariamente constitutivos de delito.

3.2.4.1.2 Minas y canteras de pizarra en la Comarca del Bierzo

Cabe destacar el Expediente Gubernativo 349/2020, incoado en fecha 5 de agosto de 2020 por denuncia formulada por una asociación. En dicha denuncia se comunica que en el municipio de Oencia, situado en la comarca leonesa de El Bierzo *«se viene produciendo en los últimos años una enorme proliferación de minas y canteras de pizarra, sin que la mayoría de las mismas hayan sido sometidas a un verdadero control administrativo y ambiental, careciendo muchas de ellas de licencias municipales y de autorizaciones sectoriales y urbanísticas y produciendo en su conjunto un grave e intolerable impacto ambiental y paisajístico en la zona»*.

Asimismo, informa el denunciante de que las explotaciones y canteras denunciadas son limítrofes con dos espacios naturales protegidos.

dos: el Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) con código ES-4130076 «Riberas del río Sil y afluentes»; y la Zona de Especial Protección de los Valores Naturales «Ancares Courel».

Dado que los hechos pudieran ser constitutivos de delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente de los arts. 325 y ss. del Código Penal, se remitió Nota Interior a la Unidad Técnica a fin de que elaborase informe preliminar sobre los hechos, determinando cuáles de las explotaciones denunciadas (que son varias decenas) podrían, *ab initio*, y en una consideración indiciaria, tener trascendencia ambiental suficiente desde la perspectiva penal que justificase ulteriores investigaciones y excluir la mera comisión de una infracción administrativa. A tal efecto en el mes de enero de 2021 se remitieron diversos oficios a la Confederación Hidrográfica del Miño-Sil, al SEPRONA y a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León con objeto de recabar documentación y llevar a cabo diversas actuaciones encaminadas al fin antes indicado. Al mismo tiempo, se comunicó la existencia del expediente al Fiscal de Enlace de Ponferrada a los efectos oportunos.

En el momento actual se está a la espera de que se cumplimenten los indicados oficios con objeto de que la Unidad Técnica pueda llevar a cabo su valoración inicial.

3.2.4.1.3 Fiesta «Peropalo»

En esta Unidad se recibió comunicación de la Asociación «El Refugio del Burrito», en la que nos informaba acerca del «*Festival de Peropalo*» que se celebra todos los años en Villanueva de la Vera (Cáceres).

Se trata un festival en el que los habitantes del pueblo representan hechos históricos que se han convertido en leyenda, se utiliza un burro para transportar a «*Peropalo*» (protagonista de la historia) y durante el trayecto se abalanzan sobre este animal, le propinan golpes y le tiran con violencia del rabo. Por tal motivo se planteaba a esta Unidad el citado problema, acompañando una carta en la que se exponía su postura, dos informes veterinarios y una analítica realizada a uno de los burros después de participar en el festejo.

La Asociación pedía que se terminara con el uso del burro en el festival y se valoraran otras alternativas habida cuenta de que los informes veterinarios acreditaban el trato cruel, los riesgos para la salud y los daños que sufría.

Por último, consideraba que nos encontrábamos ante un delito de maltrato animal del art. 337 CP, así como ante una infracción administrativa de los arts. 6 e) de la Ley 7/2019, de 5 de abril, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad Autónoma de Extremadura y el 4.1 de la Ley 5/2002, de 23 de mayo, de Protección de los Animales en la Comunidad Autónoma de Extremadura.

A la vista de lo expuesto y a fin de comprobar la realidad de tales hechos y, en su caso, la relevancia jurídico-penal de los mismos se acordó oficiar al Ayuntamiento de Villanueva de la Vera a fin de que informara, a esta Unidad sobre dicho festival y proporcionara cuantos datos y antecedentes considerara necesarios para la total comprensión de las circunstancias y el alcance de los hechos cuando se utiliza un burro para transportar a «Peropalo». Asimismo, nos informara, en su caso, del amparo normativo del «Festival del Peropalo», así como si había sido prohibido o sometido a restricción normativa.

El Secretario del Ayuntamiento informó, en lo que aquí interesa, que el asno utilizado en la «Fiesta del Peropalo» hacía un recorrido acompañado por «La Asociación el Burrero» que rodean y protegen al burro para que nadie le moleste. Además, según refiere, el Ayuntamiento cuenta con servicios veterinarios propios contratados y la asistencia del servicio veterinario de la Junta de Extremadura. Igualmente señala que la documentación aportada por la Asociación denunciante correspondía al carnaval del año 2015. En el citado año el burro padecía una enfermedad previa no detectada inicialmente por lo que, durante la celebración del evento, cayó al suelo, sin que haya prueba de que fuera debido a maltrato y sin que haya vuelto a producirse.

También nos comunicaba que la fiesta citada ostenta la calificación jurídica de Fiesta de Interés Turístico Regional otorgada en el año 1965 y Fiesta de Interés Turístico por Resolución de la Secretaría de Estado de Turismo de 18 de enero de 1980. Por último, nos participaba que la fiesta no había sido sometida a ninguna restricción normativa.

La cuestión de fondo que se plantea es el conflicto entre la nueva cultura de protección de animales que considera que tienen capacidad de sufrimiento, y la cultura que se apoya en la tradición de las fiestas populares.

Dicho conflicto se refleja en el artículo 13 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea cuando dice: «*Al formular y aplicar las políticas de la Unión en materia de agricultura, pesca, transporte, mercado interior, investigación y desarrollo tecnológico y espacio, la Unión y los Estados miembros tendrán plenamente en cuenta las exigencias en materia de bienestar de los animales como seres sensibles, respetando al mismo tiempo las disposiciones legales o administrati-*

vas y las costumbres de los Estados miembros relativas, en particular, a ritos religiosos, tradiciones culturales y patrimonio regional.»

En concordancia con lo anterior, el art. 337 CP castiga el maltrato injustificado con los animales. De dicha redacción se infiere que hay determinados supuestos de maltrato animal que están excluidos de este tipo penal, entre los que pueden incluirse la experimentación con animales con fines científicos, el cumplimiento de ritos religiosos, el sacrificio para consumo humano, entre otros, sometidos al cumplimiento de una normativa administrativa específica. A tales supuestos deben añadirse los espectáculos culturales sometidos a tutela administrativa.

Como se decía en la comunicación de la denunciante, en otros municipios españoles se han buscado alternativas a la celebración de algunas fiestas tradicionales, a lo que habría que añadir que incluso algunas se han suprimido.

El Fiscal ejerce sus funciones con sujeción, en todo caso, a los principios de legalidad e imparcialidad, ejerciendo a tal fin las acciones legales que procedan promoviendo la acción de la justicia. (Art. 124 CE).

El denominado «*Festival del Peropalo*» no ha sido prohibido o sometido a restricción normativa que permita considerarlo fuera de normalidad administrativa y, por tanto, que revista o implique un maltrato injustificado penalmente perseguible.

Finalmente, se comunicó a la denunciante que pese a todo lo expuesto nada de ello impedía a la asociación dirigirse al órgano legislativo competente para solicitar la prohibición o limitación de dicho espectáculo, iniciativa legítima que ha sido adoptada por otras asociaciones en el territorio nacional con resultado positivo en algún caso bien conocido.

Una vez hecha la notificación se procedió al archivo del expediente.

3.2.4.1.4 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 las fiscalías de España, se vienen realizando diferentes labores de coordinación de estas últimas.

Entre las consultas realizadas por parte de los fiscales delegados en relación con la especialidad destacan:

– Consulta evacuada por la Ilma. Fiscal Delegada de Valladolid relativa a la investigación que se sigue en el Juzgado de Instrucción, n.º 4 de esa ciudad por un episodio de contaminación por amoníaco y que pudiera ser constitutiva de un delito contra el medio ambiente.

– Consulta evacuada por la Ilma. Fiscal Delegada de Ciudad Real relativa a la calificación por un tipo del art. 321 C. P. o del 323 C. P. derivada del derribo de un «bombo» (construcción típica protegida en dicha provincia).

– Consulta evacuada por la Ilma. Fiscal Delegada de Cádiz acerca de la investigación seguida por un presunto delito contra el patrimonio histórico derivada de la actuación en un edificio de valor histórico situado en el Puerto de Santa María.

– Consulta evacuada por la Ilma. Fiscal Delegada de Guadalajara respecto a un delito contra la fauna protegida del art. 332 C. P. por la roturación de un terreno con destrucción o alteración grave de hábitats de especies de flora protegida.

– Consulta evacuada por la Ilma. Fiscal Delegada de Jaén relativa a un procedimiento en fase de instrucción por un depósito irregular de neumáticos fuera de uso y su incardinación en el tipo penal del artículo 325 C. P. o art. 326 C. P.

– Consulta evacuada por la Ilma. Fiscal Delegada de Jaén relativa a un posible delito contra el patrimonio histórico en fase de investigación contra un individuo que estaría ofreciendo vía Internet piezas arqueológicas y en la que se expresaba la duda de si la actuación de los agentes como potenciales clientes a fin de realizar la intervención de los objetos podría incurrir en la figura de delito provocado.

– Consulta evacuada por el Fiscal de Barcelona relativa a la interposición de recurso de casación contra la sentencia de fecha 30 de abril de 2020 de la Secc. 10.^a de la Audiencia Provincial de Barcelona y que absuelve al acusado de un delito previsto y penado en el art. 334.1 del C. P.

– Consulta evacuada por la Fiscal Delegada de Soria sobre el expolio de unos yacimientos arqueológicos y la posible responsabilidad civil a la hora de evacuar el escrito de acusación.

– Consulta evacuada por la Fiscal Delegada de Cantabria sobre la muerte de dos cabras y su posterior incineración llevada a cabo por dos ciudadanos nigerianos, justificándolo como parte del denominado rito Halal.

– Consulta evacuada por la Fiscal Delegada de Cádiz relativa a un borrador de calificación formulado en un procedimiento seguido contra el alcalde, dos concejales y un técnico del Ayuntamiento de Chionona por la construcción de una edificación que había de servir provisionalmente como mercado de abastos en unos terrenos que en el Plan General de la localidad figuraban como sistema general de espacios libres y que, por tanto, tan sólo permitía una edificabilidad de 0.045 metros cuadrados y que lo construido se destinase al servicio de parque, jardín o de uso recreativo.

- Consulta evacuada por la Fiscal Delegada de Ávila sobre unas diligencias que se siguen en el Juzgado de Instrucción de Ávila por un delito contra la fauna en la que un individuo fue sorprendido cazando jilgueros por el método de la liga.
- Consulta evacuada por la Fiscal Delegada de Jaén acerca de la ejecución de una demolición y posterior restauración de los terrenos afectados por una construcción ilegal, acordada en sentencia firme.
- Consulta evacuada por la Fiscal Delegada de Palencia en relación a unas diligencias de investigación que dieron lugar posteriormente a unas diligencias previas seguidas en el Juzgado de Instrucción 1 de dicha ciudad por una construcción ilegal en vía pecuaria.
- Consulta evacuada por el Fiscal Delegado de Las Palmas de Gran Canaria en relación con la sentencia recaída en el denominado caso «Stratvs».

Asimismo, por otras instituciones y organismos se han planteado consultas sobre materias del ámbito competencial de esta Unidad, a saber:

- Consulta evacuada desde el Grupo de Patrimonio de Policía Nacional acerca de unas piezas precolombinas que resultaron ser falsas.
- Consulta evacuada por la D. G. de Relaciones Internacionales del MITERD sobre la aplicación de la Directiva 2008/99/CE del Parlamento y Consejo de Europa sobre Protección del Medio Ambiente mediante el Derecho Penal en España.
- Consulta evacuada por la Sección de Medio Ambiente de la Ertzaintza acerca de ataques por perros denominados potencialmente peligrosos y el art. 337 C. P.
- Consulta en relación a la aplicación del art. 325 del C. P. por parte de un letrado, descartándose la misma a tenor del artículo 57.6 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

Por último y en lo que a coordinación se refiere, se ha remitido con carácter periódico (en tres ocasiones a lo largo del año 2020) el Boletín Jurisprudencial Electrónico en el que se compilan las resoluciones judiciales más importantes en la materia de nuestra competencia, complementario a la base de datos a la que pueden acceder todas las Fiscalías y que recoge todas las sentencias en materia medioambiental.

3.2.4.1.5 Propuestas normativas

Esta Unidad a petición de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente ha realizado estudio y posterior informe sobre el Borrador del Anteproyecto de Ley de Residuos y Suelos Contaminados de 2 de junio de 2020.

3.3 Campaña de prevención de incendios forestales

3.3.1 INTRODUCCIÓN

Normalmente, la meteorología constituye el factor principal que determina la dureza de las sucesivas campañas de incendios forestales que anualmente desarrollan en España¹⁻². Sin embargo, este año, la

¹ En ese sentido, según la Agencia Estatal de Meteorología, el año 2020 fue un año extremadamente cálido, con una temperatura media en la España peninsular de 14,7 °C, valor que superó en 1,0 °C al valor medio anual (periodo de referencia 1981-2010). Se trató, junto con 2017, del año más cálido desde el comienzo de la serie en 1961. El año 2020 tuvo un comportamiento muy uniforme en España en cuanto a temperaturas, siendo muy cálido o extremadamente cálido en prácticamente toda la España peninsular y en los archipiélagos balear y canario. Las temperaturas máximas diarias se situaron, en promedio, 0,9 °C por encima del valor normal, mientras que las temperaturas mínimas diarias fueron 1,0 °C superiores a las normales, resultando una oscilación térmica diaria de 0,1 °C inferior a la normal.

El verano, entendiendo como tal el trimestre junio-julio-agosto, tuvo un carácter cálido. La temperatura media en la España peninsular fue de 22,4 °C, resultando 0,6 °C mayor que la media 1981-2010. Comenzó con un mes de junio frío, con una temperatura media que quedó 0,4 °C por debajo de la media. En contraste, julio fue muy cálido, con una temperatura 1,7 °C por encima del valor normal, resultando el tercer julio más cálido de la serie por detrás de 2015 y 2006. Finalmente, agosto fue cálido, con una temperatura media 0,6 °C mayor que la media. Durante el verano hubo varios episodios cálidos significativos, destacando las dos olas de calor que se observaron en la España peninsular y Baleares en los meses de julio y agosto. La primera se extendió entre el 25 de julio y el 2 de agosto, superándose los 40 °C en gran parte del cuadrante suroeste de la península y en puntos del sureste, interior del valle del Ebro, Cantábrico oriental e isla de Mallorca.

Destacaron por lo inusuales las elevadas temperaturas que se alcanzaron en el País Vasco los últimos días de julio, llegando a registrarse 42,2 °C en la estación principal de Hondarribia, valor que constituye la temperatura máxima absoluta observada en esa estación desde el comienzo de la serie en 1956. La segunda ola de calor, de menor intensidad, se extendió entre el 6 y el 10 de agosto. En Canarias destacó el intenso episodio cálido de los días 25-27 de agosto, en el que la llegada de una masa de aire de origen africano arrastrada por vientos de componente este dejó temperaturas muy altas, aunque sin llegar a conformar una ola de calor.

Las temperaturas más elevadas de 2020 se registraron durante la ola de calor de finales de julio y comienzos de agosto, destacando los 43,9 °C registrados en Córdoba/aeropuerto tanto el 26 de julio como el 1 de agosto, los 43,7 °C de Málaga/aeropuerto el 2 de agosto, los 43,3 °C de Granada/aeropuerto el 26 de julio y los 42,8 °C de Murcia el 1 de agosto.

Además de la climatología durante el verano, el resultado final de los siniestros forestales ocurridos a lo largo del año se ve también influido por la climatología de la primavera y el otoño, entendiendo como tales los trimestres marzo-abril-mayo y septiembre-octubre-noviembre respectivamente. En este sentido, la primavera tuvo un carácter muy cálido, con una temperatura media de 13,5 °C, valor que queda 1,4 °C por encima de la media 1981-2010. Marzo fue normal, con una temperatura media 0,3 °C por encima del valor normal. Abril fue muy cálido, con una anomalía de 1,3 °C, mientras que mayo fue extremadamente cálido, con una temperatura media 2,6 °C por encima del valor normal, resultando el segundo mayo más cálido de la serie, por detrás tan solo de mayo de 1964.

Respecto al otoño, el de 2020 tuvo un carácter cálido, con una temperatura media en la España peninsular de 14,8 °C, valor 0,5 °C superior a la media de esta estación. Comenzó con un mes de septiembre normal, aunque cercano a cálido, con una temperatura media que se situó 0,3 °C por encima de la media del mes. Octubre fue frío, con una temperatura 0,9 °C por debajo de la normal, resultando el mes de octubre más frío de la última década. En contraste, noviembre fue muy cálido, con una temperatura 2,0 °C superior a la media del mes, resultando el tercer mes noviembre más cálido desde el comienzo de la serie en 1961.

² En cuanto a precipitaciones, el año 2020 fue un año normal, con una precipitación acumulada media en la España peninsular de 606 mm, valor que quedó un 5% por debajo del valor

declaración del estado de alarma y las consecuencias de la pandemia por Covid-19 han sido determinantes en la incidencia de estos fenómenos.

3.3.2 INCENDIOS FORESTALES

Tal y como se expone en las estadísticas del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, tanto los siniestros forestales (conatos e incendios) como la superficie afectada por éstos en el periodo comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2020, se situaron por debajo de la media del decenio 2010-2019³.

Respecto a la superficie afectada por los incendios, los valores también se encuentran por debajo de la media del decenio, con un importante descenso, tanto en la superficie arbolada como, en la superficie forestal total, ascendiendo a 17.378,37 y 65.923,08 ha. respectivamente⁴.

Un factor importante en la cuantía de la superficie afecta por los siniestros es el número de Grandes Incendios Forestales (GIF) (500 Ha) que ocurren durante el año, en este sentido, en 2020 los GIF contabilizados fueron 19, lo que supuso un incremento del 35,71% con respecto a los GIF ocurridos el año anterior en el que se contabilizaron 14⁵.

medio anual (periodo de referencia 1981-2010). Se trató del vigésimo quinto año más seco desde el comienzo de la serie en 1961 y del octavo más seco del siglo XXI. El año fue muy húmedo en el cuadrante noreste de la península y húmedo en amplias zonas del tercio este y en puntos del centro y norte de la península, mientras que resultó seco o muy seco en el noroeste y en el suroeste peninsular. En Baleares tuvo un carácter variable, resultando seco en Ibiza y Formentera y normal en el resto del archipiélago, mientras que en Canarias fue, en conjunto, muy seco.

³ Siendo el número de siniestros ocurridos de 7.745 frente a los 11.684 de media, produciéndose también una apreciable disminución con respecto a los siniestros habidos en 2019, año en el que se contabilizaron 10.883 siniestros.

⁴ Lo que ha supuesto una disminución de un 39,82% de superficie arbolada y de un 30,66% de superficie forestal total con respecto a la media del decenio, que fue de 28.878,52 y 95.065,50 ha, respectivamente. Al igual que ha ocurrido con el número de siniestros, la superficie afectada, tanto arbolada como forestal total, ha disminuido con respecto a 2019, año en el que se vieron afectadas 26.252,32 y 83.962,69 ha.

⁵ Puesto que, como se ha indicado anteriormente, la superficie afectada en 2020 fue notablemente inferior a la de 2019, los GIF habrían sido los responsables de un alto porcentaje de la superficie total afectada por los incendios en 2020. Por otro lado, a pesar del incremento de Grandes incendios en 2020 con respecto a 2019, su número ha sido inferior a los de la media del decenio que fue de 21. Los GIF supusieron un 47,57% de la superficie total afectada por los siniestros ocurridos durante el año y un 0,25% del total de éstos. Cinco de ellos se produjeron fuera de la campaña de incendios (1 de junio-15 de octubre), siendo la zona más afectada en cuanto a número de GIF la zona noroeste de la península donde se contabilizaron 12 (8 en la provincia de Ourense, 2 en la de Zamora y otros 2 en Asturias) lo que supuso el 65,16% del total de GIF ocurridos. En cuanto a superficie afectada la zona más perjudicada fue la provincia de Huelva, donde se produjo el GIF más importante del año con más de 12.000 Ha. afectadas, lo que supuso, por sí solo, el 38,59% de la superficie total afectada por los GIF.

Dicha estadística de incendios debe ponerse en relación con el número de actuaciones policiales realizadas⁶. En este sentido, por parte de Guardia Civil, cuerpo policial con mayor responsabilidad a nivel nacional en la investigación de incendios forestales, durante el año 2020 se investigaron 3.339 incendios con el resultado, en cuanto a personas detenidas e investigadas, que más adelante se desarrolla.

Según los datos aportados mensualmente por los distintos cuerpos policiales al Fiscal de Sala de Medio Ambiente y Urbanismo, se comprueba que, como resultado de la intervención policial en los incendios ocurridos durante 2020, resultaron detenidas o investigadas un total de 437 personas, lo que ha supuesto una sensible disminución (un 14,81%) con respecto a las del balance anterior en el que se contabilizaron 513 personas detenidas o investigadas, si bien, es lógica esta circunstancia teniendo en cuenta la importante disminución en el número de siniestros producidos en 2020 con respecto a 2019, motivado en gran parte por la declaración del Estado de Alarma, en la que se produjo el confinamiento general debido a la grave afección nacional del Covid-19, observándose una drástica disminución de incendios forestales en los meses de marzo a mayo. Este hecho deja clara la huella del hombre en la producción de incendios forestales.

3.3.2.1 *Causas de inicio*

En el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico existe una clasificación de las causas que originan los incendios forestales en España, elaborada en su momento con el fin de homogeneizar estas causas para su tratamiento y posterior valoración. Se agrupan en cinco tipos:

1. Naturales. Provocados por fenómenos naturales. El más habitual es el rayo, y de forma anecdótica las erupciones volcánicas (Islas Canarias) o los meteoritos.

2. Originados por negligencias o accidentes. Son los producidos por descuidos y actuaciones que no persiguen provocar un incendio forestal.

2.1 Las negligencias se asocian a actividades humanas que producen un incendio forestal sin que el implicado tenga intención de

⁶ Ya que, del total de siniestros y como es habitual año tras año, más de las 2/3 partes fueron conatos, se vio afectada menos de 1 ha, o carecieron de interés policial (no presentaron carácter de delito, no tuvieron incidencia sobre la seguridad ciudadana, no existieron terceras personas afectadas, etc.).

producirlo, aunque, ha desarrollado una actividad que puede ser causante de un incendio o ha omitido las medidas de seguridad que impedirían que se produjera.

2.2 Los accidentes se entienden como actividades en las que el causante no ha podido prever que se iba a producir un incendio forestal. Esta actividad no se asocia al incendio forestal y, en caso de producirse, se debe a causas fortuitas.

3. De origen intencionado. Con carácter general podemos considerar intencionadas aquellas acciones cuyo fin es la generación de un incendio forestal.

4. Reproducciones. El incendio es originado a partir de un incendio previo. Para que exista reproducción tiene que haber un aumento de la superficie forestal quemada anteriormente. Este hecho genera un nuevo incendio, que como tal supone la realización de un nuevo parte oficial de incendios forestales.

5. Desconocida. En realidad, no es una causa, pero engloba a aquellos incendios no investigados, o en los que no se ha resuelto dicha investigación.

Una vez explicados los términos, para analizar las causas de inicio de los incendios forestales desde el criterio del Fiscal de Sala de Medio Ambiente y Urbanismo, sólo se tienen en cuenta los producidos por negligencias o accidentes, que se considerarán dentro del mismo tipo, y los de origen intencionado o doloso.

Cabe destacar que, comparando los datos correspondientes al año 2020 con los de ejercicios anteriores, se aprecia que durante esta campaña ha disminuido ligeramente el porcentaje de los incendios forestales intencionados con respecto al año anterior, siendo la de 2020 la segunda campaña con el porcentaje más bajo de los últimos 5 años, por detrás de la Campaña de 2016.

3.3.2.2 *Negligencias causantes de incendios forestales con detenido/ investigado*

Nuevamente, la causa más frecuente de incendios forestales en España en 2020, como viene ocurriendo año tras año, fueron las quemas, tanto de residuos y restos forestales o agrícolas como regeneraciones de pasto, si bien en 2020 se produjo un sensible descenso con respecto a años anteriores en los que los incendios originados por esta causa habían aumentado a partir de 2017. En 2020 esta causa alcanzó un 53,58%, siendo el año con menor porcentaje de las últimas cinco campañas.

La segunda causa en 2020 fue, tal y como ocurre todos los años, el apartado otras con un 19,80%, aumentando notablemente con respecto a años anteriores, siendo la de 2020 la Campaña con mayor porcentaje de las últimas cinco campañas, situándose en valores muy similares al porcentaje de incendios causados por el manejo de maquinaria, que fue del 19,45%.

Con respecto a los incendios originados por causas eléctricas, en 2020 volvió a incrementarse alcanzando el 7,17%, lo que supone el porcentaje más alto de las últimas cinco campañas. En el caso de incendios causados por ferrocarriles, en 2020 volvió a ser nulo como en 2018, tras el repunte habido en 2019.

3.3.2.3 *Actuaciones dolosas causantes de incendios forestales con detenido/investigado*

En lo concerniente a los siniestros de origen intencionado, en 2020 se puede observar un notable descenso en el porcentaje de incendios causados por «perturbados/pirómanos», que había sido la primera causa en años anteriores, descendiendo en 2020 al 19,39%, el menor de los últimos 5 años y quedando como tercera causa. Ello podría estar motivado en parte, como se indicó en apartados anteriores, por el confinamiento general entre los meses de marzo a mayo, reduciéndose las posibilidades de que los incendiarios pudieran actuar ocultándose en la actividad cotidiana de la población, dado el mayor control policial respecto a las salidas de los domicilios.

Como primera causa en 2020, aparecen los incendios causados por «prácticas tradicionales inadecuadas» (quemadas de vegetación para pastos, etc.), aumentando notablemente con respecto a años anteriores, situándose, con un 34,69%, como el año con mayor porcentaje de los últimos 5 años.

Los incendios causados para «producir daños a terceros» (venganzas, actos vandálicos, etc.) también se incrementaron sensiblemente con respecto a años anteriores, siendo 2020 el año con mayor porcentaje de estas causas de los últimos 5 años con un 19,39%, situándose en tercer lugar junto con los causados por perturbados/pirómanos. Los incendios relacionados con la «caza» también se incrementaron, pasando del 0% en los dos años anteriores al 4,08% en 2020.

Finalmente, los siniestros causados por «otras causas» (hogueras, intereses ganaderos, ahuyentar animales, etc.) también se incrementaron, siendo la segunda causa más abundante en 2020 con un 22,45%.

3.3.2.4 *Personas fallecidas/heridas en incendios forestales*

En base a la información obtenida del SEPRONA de la Guardia Civil, de los Informes de Incidencias sobre incendios forestales de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias y de otras fuentes, en los incendios ocurridos durante el año 2020 se ha producido la muerte de 4 personas y heridas de diversa consideración, en su mayoría de carácter leve, a otras 6.

3.4 **Áreas recreativas, líneas eléctricas y vertederos**

En el marco de las competencias asignadas por Ley al Fiscal de Sala de Medio Ambiente y Urbanismo, desde el año 2006 se vienen realizando, a instancia de dicha autoridad, por las distintas fiscalías delegadas de Medio Ambiente y Urbanismo, a través de Guardia Civil, Agentes Medioambientales y Policías Autonómicas, campañas anuales de seguimiento sobre áreas recreativas, líneas eléctricas y vertederos debido al riesgo potencial para causar incendios forestales que, por sus características y uso, llevan aparejado este tipo de instalaciones/actividades.

Para llevar a cabo la campaña correspondiente al año 2020, se ha seguido aplicando el método utilizado en las anteriores; esto es, por parte de las respectivas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se ha realizado un censo identificativo de las instalaciones/actividades existentes en cada una de las provincias, trasladando la información de aquellas que presentan un riesgo alto de originar incendios forestales. Dicha información se dirigirá posteriormente a las autoridades o particulares titulares o responsables de las instalaciones/actividades, notificándoles la ilegalidad de aquellas que puedan serlo y el riesgo de incendio forestal detectado. Con esta comunicación, el objetivo del/de la fiscal delegado/a correspondiente es hacer conocer a los responsables de puntos negros, ya sean administraciones, empresas o particulares, la existencia de esa instalación/actividad con alto riesgo de incendio forestal, para que se adopten las medidas necesarias para la evitación de siniestros; 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 llegara a producirse.

Los resultados obtenidos año tras año, desde el inicio de las campañas, avalan, salvo contadas excepciones, la importancia de la labor realizada, puesto que con ellas se ha conseguido reducir considerablemente los incendios forestales causados por estas instalaciones y acti-

vidades gracias el seguimiento y control que se ejerce sobre ellas a través de estas campañas.

Para conseguir que el resultado de la campaña sea el adecuado, es fundamental que el censo de instalaciones/actividades sea lo más preciso posible, para ello es necesario evitar 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. Por tal motivo, a requerimiento del Fiscal de Sala de Medio Ambiente y Urbanismo, los distintos cuerpos de seguridad llevaron a cabo, en la campaña correspondiente al año 2017, una actualización fehaciente del censo de las instalaciones/actividades que por sus características presentasen un riesgo alto de incendio forestal existentes en cada una de las provincias, censo que ha servido para comprobar, en campañas posteriores, incluida la actual, la situación de las instalaciones/actividades relacionadas en este censo, así como la aparición de otras nuevas.

3.5 Perfil psicosocial del incendiario forestal

Respecto a la investigación científica sobre el perfil psicosocial del incendiario forestal, 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 las Universidades Autónoma de Madrid y Autónoma de Barcelona, durante el año 2020 se llevó a cabo la duodécima campaña anual de recopilación de datos. No obstante, debido a que desde el año 2018 no es posible la grabación *online* de los cuestionarios, el número de incendios de los que se ha podido extraer información ha disminuido drásticamente.

La Fiscalía está trabajando para disponer de un servidor, con el fin de que se puedan volver a grabar cuestionarios de manera online, así como asistencia técnica para el mantenimiento informático del mismo. En ese mismo servidor se tiene previsto instalar el aplicativo predictivo en casos sin esclarecer (denominado «PerfilNet.Pyros»), verdadero objetivo de este proyecto. El agente cumplimentaría un sencillo formulario a través de Internet con los datos del incendio que está investigando y el sistema le informaría inmediatamente de las características principales del tipo de persona que lo suele cometer (características sociodemográficas, criminológicas, geográficas, etc.), lo que podría suponer una pista a utilizar durante las pesquisas. Además, este

aplicativo está construido empleando un procedimiento de inteligencia artificial denominado redes bayesianas, que tiene capacidad de auto-aprendizaje, es decir, el algoritmo se iría perfeccionando en sus predicciones según se fuesen incluyendo nuevos casos esclarecidos.

3.6 Datos estadísticos sobre intervenciones en medio ambiente

3.6.1 DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN

En el año 2020 se incoaron 2801 diligencias de investigación: 431 corresponden a medio ambiente, 836 a urbanismo y ordenación del territorio, 86 a patrimonio histórico, 825 a delitos contra la flora y fauna, 409 por incendios forestales y 214 a malos tratos contra animales domésticos. Del total de las diligencias, 933 fueron objeto de denuncia o querrela por parte del Ministerio Fiscal y 1.177 fueron archivadas, encontrándose las restantes en tramitación.

En 2019 se incoaron 2891 diligencias de investigación: 497 corresponden a medio ambiente, 887 a urbanismo y ordenación del territorio, 126 a patrimonio histórico, 579 a delitos contra la flora y fauna, 567 por incendio forestal y 235 a malos tratos contra animales domésticos. Del total de las diligencias 1.068 fueron objeto de denuncia o querrela por parte del Ministerio Fiscal y 1.105 fueron archivadas, encontrándose las restantes en tramitación.

3.6.2 DELITOS EN PROCEDIMIENTOS JUDICIALES INCOADOS

Durante el año 2020 fueron incoados 4.298 procedimientos judiciales: 472 en delitos contra el medio ambiente, 732 en urbanismo y ordenación del territorio, 252 corresponden a patrimonio histórico, 950 a delitos contra la flora y fauna, 872 a incendios forestales y 1.020 a malos tratos a animales domésticos.

En el año 2019 fueron incoadas 4.910 procedimientos judiciales: 632 en delitos contra el medio ambiente, 984 en urbanismo y ordenación del territorio, 222 corresponden a patrimonio histórico, 953 a delitos contra la flora y fauna, 1.029 a incendios forestales y 1.090 a malos tratos a animales domésticos

3.6.3 PROCEDIMIENTOS INCOADOS

Los datos de 2020 refieren un total de 5.459 procedimientos incoados de los que 105 fueron diligencias urgentes, 17 juicios rápi-

dos, 4.267 diligencias previas de juzgado de instrucción, 179 delitos leves, 885 procedimientos abreviados de juzgado de lo penal, 2 sumarios, 1 procedimiento ordinario, 2 correspondieron a procedimiento ante el Tribunal del Jurado ante juzgado y 1 ante audiencia provincial.

Frente a estos datos la estadística del año 2019 contabilizó un total de 6.694 procedimientos incoados de los que 344 fueron diligencias urgentes, 20 juicios rápidos, 4.875 diligencias previas de juzgado de instrucción, 164 delitos leves, 1.283 procedimientos abreviados de juzgado de lo penal, 2 sumarios, 6 procedimientos ordinarios.

3.6.4 ESCRITOS DE ACUSACIÓN

Durante 2020 se evacuaron 1.182 escritos de acusación desglosados como sigue: 76 por delitos contra el medio ambiente, 357 en materia de urbanismo y ordenación del territorio, 44 por delitos contra el patrimonio histórico, 341 en materia de flora y fauna, 133 por delitos de incendios forestal y 231 por malos tratos a animales domésticos.

En el año 2019 se evacuaron 1.618 escritos de acusación desglosados como sigue: 176 por delitos contra el medio ambiente, 442 en materia de urbanismo y ordenación del territorio, 45 por delitos contra el patrimonio histórico, 461 en materia de flora y fauna, 190 por delitos de incendios forestal y 304 por malos tratos a animales domésticos.

3.6.5 SENTENCIAS CONDENATORIAS

Durante 2020 se dictaron 883 sentencias condenatorias, desglosadas como sigue: 60 por delitos contra el medio ambiente, 298 por urbanismo y contra la ordenación del territorio, 33 en patrimonio histórico, 232 en materia de flora y fauna, 63 por incendio forestal y 197 por malos tratos a animales domésticos.

Por su parte en el año 2019 se dictaron 1.180 sentencias condenatorias, desglosadas como sigue: 57 por delitos contra el medio ambiente, 383 por urbanismo y contra la ordenación del territorio, 21 en patrimonio histórico, 290 en materia de flora y fauna, 136 por incendio forestal y 293 por malos tratos a animales domésticos.

3.6.6 SENTENCIAS ABSOLUTORIAS

Durante 2020 se han contabilizados un total de 205 sentencias absolutorias: 30 en materia de medio ambiente, 63 en urbanismo y contra la ordenación del territorio, 9 por delitos contra el patrimonio

histórico, 36 por delitos contra la flora y fauna, 20 por delitos de incendio forestal y 47 por malos tratos a animales domésticos.

En 2019 se han contabilizado un total de 341 sentencias absolutorias: 40 en materia de medio ambiente, 107 en urbanismo y contra la ordenación del territorio, 12 por delitos contra el patrimonio histórico, 54 por delitos contra la flora y fauna, 35 por delitos de incendio forestal y 93 por malos tratos a animales domésticos.

3.6.7 DEMOLICIONES

En cuanto al restablecimiento de la legalidad urbanística mediante la demolición de lo ilegalmente construido, se refieren en 2020 un total de 129 demoliciones, de las que 53 son de carácter forzoso y 76 voluntarias. Están pendientes de ejecución 104. En cualquier caso, los datos no recogen la totalidad de las demoliciones realmente llevadas, como consecuencia de la dificultad de control de las ejecutorias.

4. EXTRANJERÍA

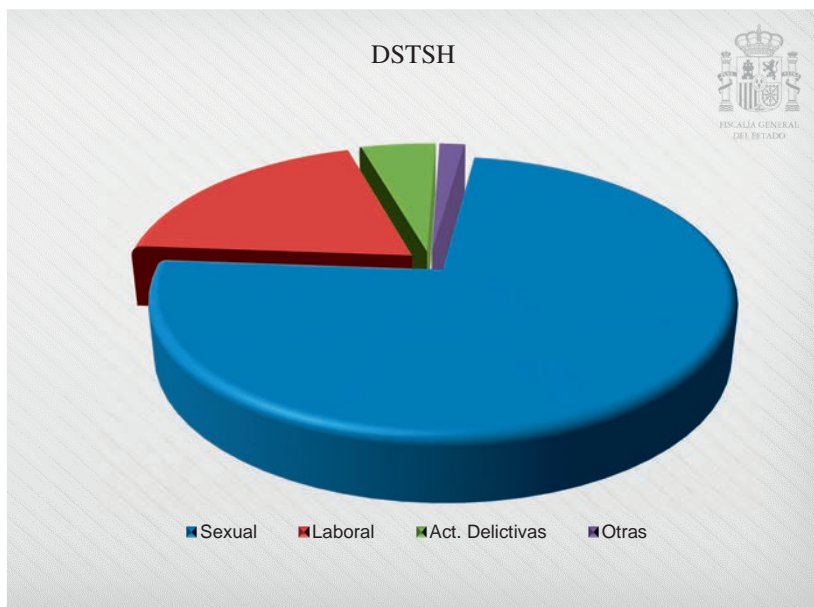
4.1 Actividad de los Fiscales especialistas de extranjería en el ámbito de la persecución penal

4.1.1 TRATA DE SERES HUMANOS

Durante el año 2020 se han incoado 136 procedimientos judiciales por delito de trata de seres humanos de los que 117 han dado lugar a Diligencias de Seguimiento de la Unidad de Extranjería FGE (DSTSH). En 19 ocasiones la calificación formal realizada *ab initio* por la oficina judicial pronto era corregida tras la lectura detenida de los atestados correspondientes que o bien acreditaban que en realidad tenían como objeto la persecución de los delitos finales (prostitución coactiva, delitos contra los derechos de los trabajadores) o instrumentales de trata (favorecimiento de la inmigración clandestina) o, su apertura era patentemente precipitada al carecer de un mínimo de soporte indiciario valorativo que hiciera factible la persecución por ese título de imputación.

El 75,21% de las diligencias previas incoadas lo han sido en persecución de delitos de trata con fines de explotación sexual, el 19,75% por trata laboral, el 5,12% por trata con fines de cometer delitos y el 1,70% por trata con fines de mendicidad. Aunque por las razones expuestas con anterioridad (situación de pandemia) la apertura de pro-

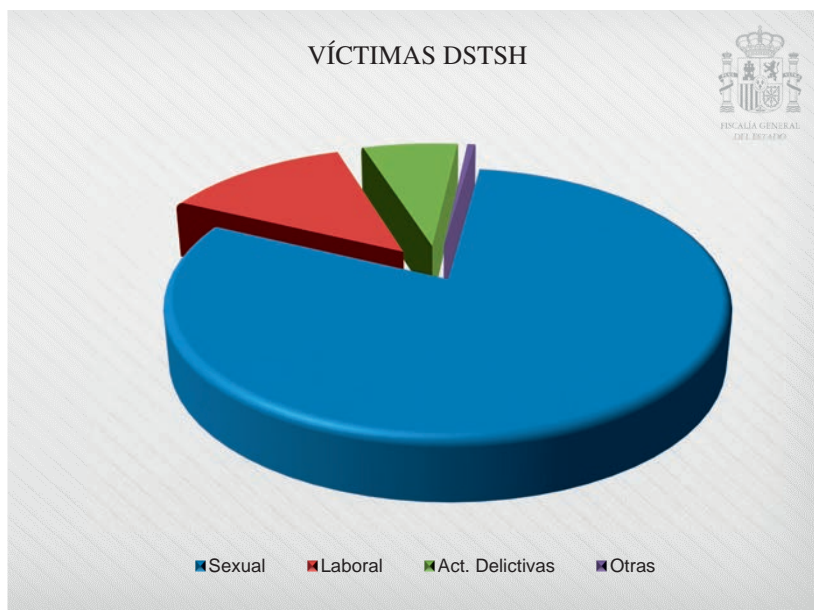
cesos por cualquiera de las modalidades de trata ha disminuido, sin embargo, las que tienen por finalidad la explotación laboral y actividades ilícitas aumentan porcentualmente en relación con la trata sexual.



En estas diligencias se han detectado 470 víctimas de explotación sexual (243 plenamente identificadas y 227 en situación de grave riesgo); en su mayoría son mujeres (95,53%) habiéndose localizado 2 menores de edad. Por primera vez puede afirmarse que provienen de los cinco continentes: de África (Angola, Argelia, Guinea y Nigeria), de América (Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana, y Venezuela), de Asia (China y Tailandia), de Europa (Albania, Bulgaria, Eslovaquia, España, Moldavia, Rumanía, Rusia, y Ucrania), y de Oceanía (Nueva Zelanda). La localización de víctimas colombianas (146) y venezolanas (101) ha aumentado espectacularmente superando con creces a las víctimas nigerianas (34) y rumanas (18) otrora las más castigadas por este insoportable fenómeno criminal.

En estas Diligencias se investigan a 437 personas (155 mujeres y 282 hombres) de varias nacionalidades (Albania, Alemania, Argelia, Argentina, Brasil, Bulgaria, Chile, China, Colombia, Cuba, Ecuador, Eslovaquia, España, Francia, Gran Bretaña, Honduras, Marruecos, Nicaragua, Nigeria, Paraguay, Portugal, República Dominicana, Ruma-

nía, Rusia, Suecia, Ucrania, Uruguay y Venezuela). Muchos de ellos se encuentran integrados en las 33 organizaciones criminales, 2 grupos criminales y otros 2 clanes familiares que están siendo investigados.



En la mayoría de los casos las víctimas son captadas mediante engaño (promesa de un trabajo prometedor en España) de personas extraordinariamente vulnerables (extrema pobreza, escasa formación, voluntad migratoria en condiciones de irregularidad). Los captadores les facilitan el transporte a nuestro país. Una vez en España se convierten en siervas del tratante por la deuda contraída que nunca puede ser solventada pues aumenta por el alojamiento y alimentación, multas o cualquier excusa engañosa. Para lograr su absoluta dominación en muchas ocasiones se utiliza la extrema violencia, la agresión sexual, la amenaza directa o a un familiar residente en su país de origen. En muchos casos permanecen recluidas o acuarteladas, se les retiene la documentación o son sometidas a vigilancia permanente. Muchas veces son obligadas a trapear con drogas con los «clientes».

Del mismo modo se han identificado 76 víctimas de trata con fines de explotación laboral (31 mujeres, 2 niños y 44 hombres) provenientes de catorce países (Bulgaria, China, Colombia, España, Guatemala, Honduras, Lituania, Marruecos, Nicaragua, Pakistán, Portugal, Rumanía y Venezuela). Se investigan a 17 mujeres y 54 hombres, integrados

más de la mitad de ellos (47) en 8 organizaciones criminales (4 nicaragüenses, 1 pakistaní, 2 rumanas y otra mixta). Los medios comisivos de captación, traslado y dominación son similares a los utilizados en la trata sexual.

Durante el año 2020 el destino *laboral* más utilizado es el de la agricultura (10 DSTSH), el cuidado de personas mayores y servicio doméstico (7 DSTSH), o de dependientes en distintos establecimientos comerciales (3 DSTSH).

Se ha identificado a una niña, un niño y un hombre con discapacidad de nacionalidad rumana como víctimas de trata con fines de mendicidad impuesta por dos mujeres y tres hombres de su misma nacionalidad.

Han sido localizados 39 hombres (chinos, laosianos, ucranianos y vietnamitas) esclavizados para la comisión de actividades ilícitas por 4 organizaciones criminales (tres chinas y una ucraniana), investigándose a 2 mujeres y 23 hombres de nacionalidad china y ucraniana. Fundamentalmente han sido destinados al cultivo *indoor* de marihuana y cultivo ilegal de tabaco.

Ninguna Comunidad Autónoma de España se ha visto libre de alguna modalidad de trata. La trata sexual ha afectado a las 17 CCAA, la trata laboral a 10 CCAA (Andalucía; Aragón; Castilla La Mancha; Castilla León; Cataluña; Comunidad Valenciana; Extremadura; Galicia; La Rioja; y el País Vasco). Los dos supuestos de trata con fines de mendicidad fueron localizados en Cataluña; y los casos de trata con fines de actividades ilícitas se produjeron en Andalucía y Madrid.

Durante el año 2020 se han formulado 34 escritos de acusación por delito de trata con fines de explotación sexual, 1 por delito de trata con fines de mendicidad, 5 por delito de trata con fines de explotación laboral y 1 por delito de trata con fines de actividades ilícitas).

ESCRITOS DE ACUSACIÓN FORMULADOS EN 2020

Modalidad	Escritos	Víctimas			Acusados		
		Mujeres		Hombres	Hombres	Mujeres	P. Jurídicas
		Mayores	Menores	Mayores			
Sexual.	34	79	5	0	55	53	2
Laboral.	5	0	5	20	9	3	0
Mendicidad	1	0	1	0	1	1	0
Act. Delict.	1	0	0	10	6	0	0

En las DSTSH se analizarán las sentencias dictadas durante el año 2020. Sin embargo, cabe adelantar que al cierre de esta memoria se nos han comunicado 12 sentencias condenatorias de conformidad con el escrito del Ministerio Fiscal, 4 parcialmente condenatorias, y dos absolutorias. Todas las sentencias se han dictado por trata sexual apreciándose judicialmente la condición de víctimas a 20 mujeres mayores de edad, 4 mujeres menores de edad y a un transexual. Han sido condenados 20 hombres y 19 mujeres.

4.1.2 DELITOS CONTRA LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS EXTRANJEROS

Durante el año 2020 se han incoado 639 procedimientos judiciales por el delito del art. 318 bis CP. Se han elaborado 246 calificaciones y se han dictado un total de 179 sentencias.

4.1.3 TIPOS BÁSICOS

La rebaja de penas establecida para todos los tipos básicos por la reforma llevada a cabo por la LO 1/2015, ha producido dos efectos notorios: por una parte, la multiplicación de las sentencias de conformidad especialmente cuando se enjuiciaban supuestos comprendidos en los tipos de ayuda a la entrada y ayuda al tránsito ilegal en territorio nacional; por otra, situaciones de concurrencia entre el derecho sancionador administrativo y el tipo de ayuda lucrativa a la permanencia ilegal en territorio nacional, resueltos en muchos casos en favor de la infracción administrativa (tal como ocurre en los casos de empadronamientos masivos ficticios de ciudadanos extranjeros en situación irregular con la finalidad de conseguir la facilitación de trámites administrativos o la justificación de arraigo en orden a la regularización de su situación en España que, como recuerda el FDE de Huelva, constituye una falta grave del art. 53.2. D LOEX o muy grave del art. 54.1. letra e LOEX).

Es en esta modalidad donde se han reiterado determinadas conductas que pueden ser clasificadas en grupos perfectamente diferenciados: (A) *Defraudaciones laborales* mediante la presentación de contratos de trabajo falsos, simulando la firma del empresario, sin causa real, invocando empresas ficticias para obtener la autorización de residencia en España. Estas empresas, administradas por una única persona, carecen de actividad real y tienen como único y verdadero objeto la obtención por parte de sus «ficticios» trabajadores de prestaciones sociales diversas o/y la regularización administrativa de extran-

jeros; (B) *Reagrupaciones familiares fraudulentas*: la aportación de documentos falsos para construir ficticios vínculos familiares con los que obtener la autorización de residente de familiar comunitario u obtener reagrupaciones familiares. Como indica la Fiscal Delegada de Extranjería de Zaragoza el fraude consiste en hacer pasar por familiares que ostentan tal derecho a la reagrupación a personas ajenas, para lo cual falsifican los documentos tanto desde España como desde el propio país del migrante; (C) *Matrimonios de conveniencia y uniones de hecho fraudulentas*: en este grupo se encuadran los casos de matrimonios previo pago entre españoles y extranjeros; inscripciones fraudulentas en el Registro de Parejas de Hecho con la finalidad de que éste pueda pedir la tarjeta de residencia temporal de Familiar de Ciudadano de la Unión Europea que luego se acredita que es pura ficción puesto que no viven juntos ni tienen relación alguna; la presentación de certificados de empadronamiento, de uniones de hecho inexistentes; presentación de contratos de arrendamiento falsos. Todos estos casos plantean serios problemas de prueba en lo que concierne al ánimo de lucro o al conocimiento de su falsedad cuando se realizan con intervención de terceros que actúan como gestores.

Junto a estas categorías generales se ha producido algún caso especial como el investigado en Tenerife en relación a un cónsul honorario de un país africano que a pesar de haber sido cesado por la embajada que lo nombró y, en consecuencia, estar inhabilitado para ello, expedía salvoconductos –previo cobro de distintas cantidades dinerarias– a extranjeros de distintas nacionalidades con la pretensión de facilitar el tránsito y la permanencia de ciudadanos llegados en patera desde África.

Igualmente se están llevando investigaciones (Badajoz, Granada, Madrid y Zamora) sobre abogados y gestorías por la sospecha de haber participado lucrativamente en el asesoramiento a los migrantes sobre los pasos a seguir para obtener autorizaciones fraudulentas de residencia. La fiscal delegada (en adelante, FDE) de Madrid sintetiza que nos hallamos en presencia *de personas que, ofertándose como expertos en materia de extranjería, ayudan a otras a conseguir, confeccionar y aportar a la solicitud de autorización de residencia documentos falsos (certificados de envío de dinero, de empadronamiento...) tendentes a acreditar alguno de los requisitos necesarios para conseguir tal autorización»*.

4.1.4 ORGANIZACIONES CRIMINALES

La persecución e investigación de las organizaciones criminales ligadas a la inmigración ilegal presenta gran complejidad y dificultad

derivada tanto de la imposibilidad de lograr una cooperación efectiva con los países en donde están asentadas, como a la hora de fijar la conexión entre todos los partícipes en la trama en territorio nacional. En muchos casos, además, nos encontramos con meros grupos criminales en los que es muy difícil constatar no sólo relaciones de jerarquía sino también el reparto más o menos específico de tareas entre los integrantes. Hay que reconocer en este lugar que las policías actuantes están realizando grandes esfuerzos para incorporar en los atestados la información precisa sobre todos esos aspectos, en especial sobre la cadena de mando.

Durante el año 2020 se ha constatado la presencia de una variedad de organizaciones criminales funcionando en España. Pueden ser clasificadas de la siguiente manera:

(A) *Las que emplean rutas marítimas para introducir inmigrantes.* Constituyen un paradigma de crueldad y desprecio por la dignidad del ser humano; sólo persiguen el enriquecimiento personal. Como si fueran «ganado» trasladan a la península o islas españolas a niños, mujeres y hombres hacinados en embarcaciones extremadamente precarias en travesías muchas veces muy peligrosas. Con frecuencia finalizan en naufragios con muertes o en escenas de horror con personas desesperadas que se arrojan al mar o niños que mueren de sed.

(a) *Ruta mediterránea.* El modus operandi no es el de grandes organizaciones criminales sino el de pequeños grupos delictivos que operan simultáneamente como competidores y colaboradores. Cuando los propietarios de una barca no han logrado ocupar todas «las plazas» disponibles, reclama de otro grupo el número de pasajeros que necesita a cambio de parte de los beneficios.

Antes de la situación generada por el Covid-19, la ruta principal partía de Marruecos dirigiéndose a las costas de Algeciras, Almería, y Murcia. Algunas veces se empleaba de forma secundaria una ruta atlántica de Marruecos a Canarias. Se trataba fundamentalmente de grupos marroquíes que trasladaban inmigrantes marroquíes y subsaharianos.

Tras el Covid-19, los principales cambios han sido dos: de un lado, la ruta atlántica a Canarias se ha incrementado de forma notable y de otra, en los que concierne a la ruta mediterránea, se ha producido un desplazamiento desde Marruecos a Argelia que ha determinado que las estructuras argelinas hayan cobrado un especial protagonismo con un significativo incremento del destino a las islas baleares.

Las embarcaciones que parten de Argelia, lo hacen de localidades próximas a Oran (Mostaganes, Ain el Turk y Cazalquivir). El destino

en España son las costas de Almería, Murcia, Alicante, Granada y Baleares. Se utilizan pateras y embarcaciones *Phantom*, que son barcos de recreo dotadas de motores que sobrepasan los 300 CV y que realizan el viaje en unas cinco horas. Salen de Argelia sobre la una o dos de la mañana y llegan al amanecer a nuestras costas. El número de pasajeros no suele sobrepasar los 12 inmigrantes y las cantidades que se pagan son 3.500 €. Los pilotos de estas embarcaciones, normalmente dos, una vez llegan a nuestras costas y desembarcan a los inmigrantes regresan de nuevo a Argelia para volver a preparar otros viajes. Asimismo, también emplean barcos pesqueros en mal estado con 60 ocupantes aproximadamente. Lo normal es que los inmigrantes sean argelinos, pero trasladan también marroquíes y subsaharianos que se han desplazado desde Marruecos. Ello incrementa el precio para estos últimos inmigrantes en 2.500 euros por viaje.

Los roles de estas estructuras son muy precisos, comprenden a quienes captan a los inmigrantes, a los que recaudan el dinero, a quienes realizan el transporte interno de los migrantes por Argelia y a los que los alojan antes de llevarlos a las embarcaciones y preparan tales embarcaciones con víveres y combustible. Se han detectado también (FDE Murcia) la utilización de las denominadas «pateras-taxi» (embarcaciones de material de fibra rígidas o semirrígidas, dotadas de uno o dos motores de gran potencia), que en lugar de ser abandonadas al llegar a la costa española son retornadas a Argelia. En el viaje de vuelta aprovechan para hacer regresar a pilotos de pateras. En reuniones de coordinación con esta Unidad, la Guardia Civil ha señalado como en torno a estas «Pateras Taxis» se está desarrollando un mercado negro de barcos y motores.

(b) *Ruta atlántica* que tiene como destino las islas canarias parten principalmente de tres países:

Marruecos. Las embarcaciones parten del Aaiún y Dhaka. La mayoría de embarcaciones son pateras marroquíes en las que viajan inmigrantes magrebíes, aproximadamente 20 por embarcación. También hay embarcaciones neumáticas con un número superior de ocupantes del África subsahariana (Senegal, Mali, Costa de Marfil, Guinea Conakry, Ghana y Mauritania). Las organizaciones marroquíes emplean para captar ciudadanos subsaharianos a nacionales africanos, principalmente de Senegal, quienes los alojan a la espera de ser embarcados, los conductores de coches que trasladan a los inmigrantes a los lugares en que los alojan y de ahí a las embarcaciones y los encargados de conservar y transportar la embarcación a la playa.

Se aseguran de la conservación del motor y que haya gasolina y víveres para la travesía.

Mauritania. Las barcas salen desde Nouadhibou (Mauritania). Utilizan cayucos para la pesca. Cada cayuco está diseñado para que los ocupen entre 7 y 10 personas, pero para estos fines los sobrecargan con 40 a 60 inmigrantes. Esta ruta desde Mauritania es algo más larga que la anterior por lo que normalmente estas embarcaciones utilizan varios motores para garantizar la llegada y numerosas garrafas de combustible.

Senegal. Esta ruta no se había vuelto a ver desde el año 2006 en que España tuvo una importante crisis migratoria con la llegada masiva de inmigrantes ilegales a Canarias. Las embarcaciones parten principalmente de M'bour en Senegal. Son de grandes dimensiones con 80 ocupantes por norma general. Sin embargo, el 24 de octubre llegó a Canarias una con 214 personas. Es una travesía muy peligrosa. El viaje dura 10 días a través de pleno océano, eludiendo las aguas territoriales. Dependiendo de la negociación, los migrantes pagan entre 400 y 1.800 euros.

Esta situación sobre las rutas fue expuesta por esta Unidad y la FDE de Tenerife ante el grupo Focus, compuesto por fiscales con competencia en materia migratoria de la Unión Europea, bajo la cobertura de Eurojust. Se insistió en la dificultad de lograr pruebas que permitan acusar y condenar a los responsables y miembros principales de estos grupos porque los *consejos de administración* de estas empresas criminales, sus cabezas, están en Marruecos, Argelia y Somalia. Resulta necesario establecer una cooperación jurídica internacional en materia penal más cercana y efectiva con los principales países de origen de estas organizaciones, desarrollar protocolos de actuación y convenios bilaterales que permitan unos mecanismos de traslado de información y pruebas de manera rápida.

Señala la Fiscalía de Las Palmas como la masiva llegada de pateras hasta el 13 de marzo de 2020 hizo casi imposible realizar investigaciones sobre quienes podían ser considerados patrones y por ende autores de un delito contra los derechos de los ciudadanos extranjeros. Por este motivo los esfuerzos de la Unidad Contra Redes de Inmigración y Falsedades Documentales de la Policía Nacional (en adelante, UCRIF) se han centrado en la búsqueda de patrones en aquellas pateras en las que han muerto varios migrantes, así como en la búsqueda de organizaciones o grupos que se dedican a esta actividad.

Durante el 2020 se han desarticulado también algunas estructuras de recepción. En octubre de 2020, Policía Nacional detuvo a 25 perso-

nas como integrantes de un grupo criminal que traslada inmigrantes desde Marruecos a las Islas Canarias. Se les investiga por recibir a los inmigrantes en costa y su posterior traslado a puntos de destino intermedio.

En este contexto, debe encuadrarse la investigación que se sigue en Granada tras la identificación por la UCRIF de una mujer que viajaba en una patera interceptada cerca de la costa de Motril como presunta víctima de trata de seres humanos, a la que se otorgó la condición de testigo protegido. Del estudio de su declaración, así como de las transacciones económicas realizadas, consultas en redes sociales y bases de datos, se deduce la presunta existencia de una organización asentada en el norte de Marruecos que tendría conexiones con Alemania y Luxemburgo.

Tráfico exclusivamente con menores. Estrechamente ligadas a las anteriores, están aquellas redes especializadas en el tráfico de menores. La red capta a través de sus familias a menores de edad. Los trasladan en embarcaciones a la península y una vez en España, recibido el dinero, los van distribuyendo por los centros de protección de menores. Los epicentros de las investigaciones por esta modalidad de inmigración se han producido en Sevilla y Asturias. En concreto, en Asturias se ha investigado una estructura dirigida a facilitar los cruces clandestinos en pateras *toys*, u ocultos en bajos de vehículos, con grave riesgo para la vida y la integridad física, así como ulterior traslado, gestión y alojamiento en centros de menores de España, principalmente en el Centro de Menores de Lorian, Asturias. Se ha presentado escrito de acusación, estando pendiente de celebración el juicio oral.

Tráfico por organizaciones procedentes del resto de Europa que introducen inmigrantes hacia el Reino Unido, utilizando los ferry de Santander, Bilbao y diversos aeropuertos. En el 2020, la Audiencia Provincial de Teruel ha enjuiciado y condenado a un octavo miembro de la organización investigada en el caso popularmente conocido como el de los «camiones–patera», u «operación brokolín», por la presencia de las personas traficadas de nacionalidad kurda, siria e iraquí –con riesgo de congelación– en semirremolques refrigerados para el transporte de verdura. De hecho, las investigaciones se iniciaron al escuchar los conductores de los camiones (ignorantes de lo que portaban) los gritos de ayuda de los migrantes transportados. Esta operación fue acompañada de complejas investigaciones patrimoniales, estudio de operaciones bancarias, comisos de bienes y bloqueos de activos financieros, en una verdadera macro causa con procesados españoles y kurdos. Los inmigrantes llegaron a pagar cantidades que

oscilan entre 12.000 y 15.000 euros por persona. Condenados siete miembros de la organización en el año 2019, este año se condenó a una persona que estaba pendiente de localizar –de origen kurdo y nacionalidad italiana– tras la efectividad de la Orden Europea correspondiente de detención y entrega.

Señala la FDE de Cantabria la presencia en Santander de un elevado número de migrantes de origen albanés que vienen desde Bilbao –ante el incremento de las medidas de protección que se han adoptado en este puerto– con voluntad de trasladarse a Reino Unido en ferry. Tales intrusiones, si bien en menor escala, han proseguido durante el estado de Covid-19 dado que el tráfico de mercancías a través del Ferry no cesó. Las Fuerzas de Seguridad ponen de manifiesto que las actuaciones de desarticulación de redes siguen activas, siendo imprescindible que así sea, tal como lo revela un reciente incidente entre ciudadanos albaneses que al parecer estaban exigiendo dinero a otros compatriotas para poder acceder a camiones de la zona portuaria. El conflicto terminó en una reyerta con apuñalamiento. Los autores del hecho huyeron a Francia, donde fueron detenidos y puestos a disposición del juzgado de guardia en Santander. En todo caso, durante el año 2020 se ha condenado por inmigración ilegal con el subtipo de organización criminal a dos ciudadanos albaneses, otros dos marroquíes y cuatro españoles, por organizar viajes a migrantes procedentes de Albania con destino a Gran Bretaña ocultos en camiones o caravanas, tanto embarcados en el Ferry como por carretera. Los acusados reconocieron los hechos, siendo condenados los máximos responsables del grupo a penas de 4 y 5 años de prisión, y los colaboradores esporádicos, a penas de un año (es el caso de los conductores de caravanas), conformándose también el acusado por tráfico de drogas a 6 años de prisión.

La Fiscalía de Baleares refiere como se detecta la presencia en el Aeropuerto de ciudadanos extranjeros con documentación falsa cuyo destino normalmente es Reino Unido. Son puestos a disposición del juzgado por falsedad documental, pero de las declaraciones prestadas por los mismos se desprende que tanto la documentación que portan como los desplazamientos que realizan han sido proporcionadas y organizadas por terceras personas a cambio de remuneración económica, personas cuyos datos desconocen y que previsiblemente realizan el mismo itinerario junto con las personas que son interceptadas con documentación falsa.

Otras organizaciones. Debe destacarse el procedimiento seguido en el Juzgado de Instrucción de Tremp (Lleida) en Diligencias previas 463/2018, en el que se investiga una organización criminal que

transportaba inmigrantes procedentes de Guinea, Costa de Marfil, Mali, Pakistán, India y Nepal, los que serían introducidos por diversos países de la Unión Europea. Tras diversas reuniones en Eurojust para establecer un equipo conjunto de investigación y órdenes europeas de investigación a las que asistió la FDE el 5 de febrero de 2020 se procede a la actuación de una primera fase en España con entradas y registros simultáneos en Portugal y Alemania a través de las Órdenes Europeas de Investigación cursadas. Se detuvo a once personas que ingresaron en prisión provisional, situación en la que actualmente quedan los cabecillas de la organización criminal investigada.

También debe resaltarse la investigación en Zaragoza de una trama de ciudadanos marroquíes con vínculos familiares que, mediante precio, obtienen la documentación de extranjeros de su país regularizados en España; la documentación es sacada de España por un marroquí con un cargo político en el norte de Marruecos con la connivencia de agentes de aduanas de ese país que sellan el documento como si realmente saliera el titular de la documentación, siendo inmigrantes sin papeles reales quienes salen, fingiendo ser los titulares de los documentos. La Fiscalía tras una reunión con la Guardia Civil, incoó unas diligencias de investigación solicitando informes de la Tesorería General de la Seguridad Social y el resto de los datos que interesaban a los agentes para la investigación que, una vez estudiados, han dado lugar a remitir la correspondiente denuncia al juzgado competente.

4.1.5 OCUPACIÓN ILEGAL DE TRABAJADORES EXTRANJEROS (ARTS. 311.2 Y 311 BIS CP)

En relación con el delito de ocupación ilegal de trabajadores extranjeros, los problemas detectados están relacionados con la contratación de mujeres extranjeras en clubes de alterne donde se ejerce la prostitución. Pueden sintetizarse en tres grupos:

En primer lugar, resulta muy complicada la identificación de los empresarios que los contratan, por ser habitual la utilización de personas interpuestas y testaferros (mujeres extranjeras a los que a través de una gestoría se les nombra administradores de la sociedad) que son las que resultan finalmente sancionadas y acusadas en vía penal.

En segundo lugar, no hay unanimidad a la hora de catalogar la actividad de alterne como actividad laboral amparada por el Estatuto de los trabajadores. La negación de esta conceptualización se realiza por un buen número de inspecciones de trabajo sujetas a la doctrina de la Sala IV del Tribunal Supremo. Sin embargo, en la jurisdicción

penal va imponiéndose el criterio de que el alterne puede constituir relación laboral si concurren las características propias de esta (dependencia, ajenidad, retribución, jornada, habitualidad...), aunque vaya asociada al ejercicio de la prostitución por cuenta propia.

En este debate, sin embargo, es oportuno recoger las consideraciones de la FDE de Cantabria cuando afirma que *el recurso a este tipo delictivo, como alternativa penal para luchar contra la explotación sexual de las mujeres, no deja de suscitar dudas, ya que, si bien es cierto que permite detectar casos de trata o de prostitución coercitiva, puede enviar un mensaje equívoco a la sociedad. En efecto, la consideración de «el alterne» como una actividad que se desarrolla en régimen de auténtica dependencia laboral, conducirá a la errónea sensación de que dando de alta a estas mujeres se está propiciando una vía de «legalización encubierta» de la prostitución, a la que todas ellas también se dedican*. Una vez más se suman argumentos en favor de una decidida reforma de los delitos de explotación sexual acorde con la tipificación de toda forma de proxenetismo –propio o impropio– que impida que ningún ser humano pueda ser objeto de comercio.

En tercer lugar, aunque las fiscalías han solicitado –con base a los arts. 318 y 129 del CP– la clausura temporal de los locales o establecimientos, en ocasiones son denegadas por el Juzgado por no haber sido parte la mercantil titular de la explotación. En otros casos la propia fiscalía no las ha interesado porque las mujeres también vivían en los clubs y la clausura implicaba de hecho privarles de su única alternativa habitacional, por lo que, en lugar de la clausura, se ha optado por solicitar la «suspensión de actividades de club de alterne y discoteca», medida que ha sido aceptada por los tribunales (FDE Cantabria).

4.1.6 EXPLOTACIÓN LABORAL

Según reflejan las estadísticas generales de la Fiscalía General del Estado se han incoado 201 procedimientos judiciales en relación con el delito tipificado en el artículo 312.2 CP. Sin embargo, a salvo los casos en que existe una relación de concurso con el delito de trata de seres humanos y algunos supuestos excepcionales en que es apreciable la imposición de condiciones atentatorias contra la dignidad humana, es lo cierto que la mayoría de ellas desembocan en un archivo anticipado por falta de antijuricidad penal: como oportunamente señala el FDE de Huelva, numerosas denuncias de trabajadores extranjeros se refieren a incumplimientos salariales sin más o a delitos de estafa de la más variada casuística directamente relacionados con

la condición vulnerable de la irregularidad de su estancia en territorio nacional, mediante la oferta de contratos de trabajos falsos o inoficiosos en orden a lograr de modo efectivo el dictado de las oportunas resoluciones gubernativas de autorizaciones de residencia y trabajo. A ello hay que añadir que, en demasiadas ocasiones, tras formular la denuncia, el trabajador no la ratifica judicialmente.

Eso no significa que no se hayan iniciado algunas investigaciones trascendentes. Así FI FDE de Valladolid nos describe algunas investigaciones seguidas en relación con la imposición de condiciones indignas (salarios miserables, sin contrato, sin alta en la Seguridad, con jornadas infinitas, sin descanso alguno) abusando de su situación de indigencia y necesidad a varios trabajadores de reparto de una empresa subcontratada por Amazon. Suelen ser, como señala el fiscal, casos tan evidentes, que cuando las investigaciones se coordinan entre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad e Inspección de Trabajo, los resultados suelen ser buenos, generando una prueba objetiva cualificada.

4.2 Expulsión sustitutiva del proceso penal (artículo 57.7 LOEX)

INFORMES FAVORABLES A LA EXPULSIÓN SUSTITUTIVA DEL ARTÍCULO 57.7 LOEX (*)										
2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
3.165	3.186	2.255	2.502	2.626	2.337	1.428	1.629	1.633	1.453	364

* No se comprende Barcelona cuyas herramientas informáticas no permiten el registro de estos expedientes.

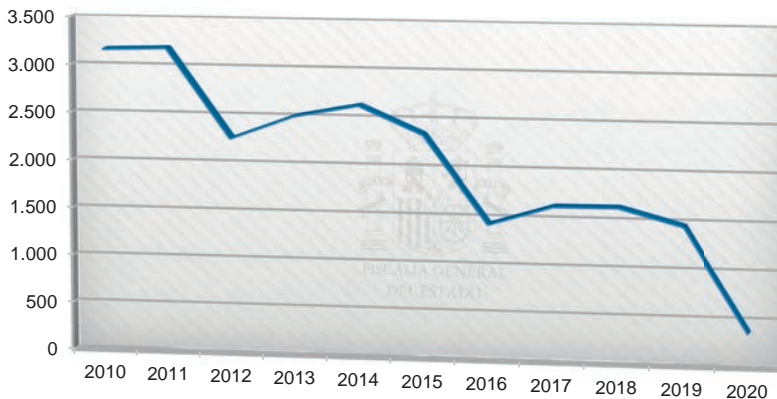
Durante el año 2020 –por las razones de pandemia– sólo se emitieron 364 informes favorables a la sustitución del proceso por la expulsión de extranjeros investigados en causas penales en aplicación de lo previsto en el artículo 57.7 de la LOEX; un 25,05% de los emitidos en el año 2019 (1.453).

A salvo de la disminución provocada por la pandemia, los fiscales delegados de Extranjería, informan que el artículo 57.7 LOEX ha sido aplicado con unidad de criterio conforme a los parámetros establecidos en las Circulares FGE 2/2006 y 5/2011 y con respeto riguroso del trámite de audiencia del interesado exigido por el artículo 247 REX. En todos los casos se exige informe previo 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.

Como regla general, se ha informado favorablemente, en relación a delitos contra el patrimonio sin violencia o intimidación.

Por el contrario el dictamen ha sido negativo: a) 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 partícipes en el hecho; b) 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; c) Cuando se trata de delitos graves atendiendo el supuesto investigado; d) 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).

EXPULSIONES SUSTITUTIVAS DEL PROCESO (ART. 57.7 LOEX)



No obstante, existen criterios diferenciados en relación con la estimación de la extemporaneidad de la solicitud policial: en determinados territorios estiman que, una vez dictado el auto de apertura del Juicio Oral, no cabe la expulsión prevista en el art. 57.7 LOEX (Zaragoza y Alicante); otros aprecian que hasta que recaiga sentencia firme cabe la expulsión por esta vía pero posteriormente no (Barcelona y Cáceres); incluso si ha recaído sentencia firme, admiten su aplicación siempre que la pena de prisión se encuentre suspendida, o esta sea

inferior o igual a un año o las penas impuestas no fueran de prisión (Ciudad Real, la de Navarra, Málaga, Bizkaia y Las Palmas).

Las disfunciones que se han podido observar, principalmente por deficiencias en la información facilitada por la autoridad solicitante, cada vez menos frecuentes, han sido corregidas con normalidad a través de la debida coordinación con las Brigadas Provinciales de Extranjería y Fronteras. Sin embargo, es digno de señalar la observación efectuada por el FDE de Huelva acerca de la escasa utilización de este mecanismo procesal por parte de la Autoridad Gubernativa y los problemas de aplicación del artículo 57.7 LOEX en relación con las *Diligencias Urgentes* en aquellas poblaciones donde no existe sede del Cuerpo Nacional de Policía o cuando no es posible la comunicación con el grupo policial correspondiente.

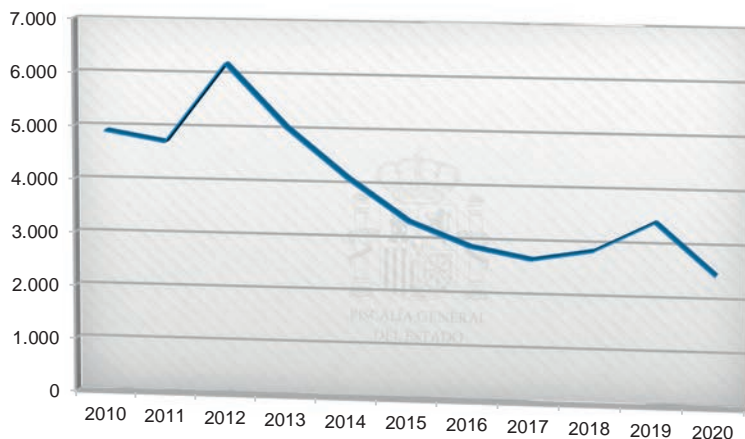
4.3 Expulsión judicial de ciudadanos extranjeros condenados a penas de más de un año de prisión (artículo 89 CP)

INFORMES FAVORABLES A LA EXPULSIÓN DEL ARTÍCULO 89 CP										
2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
4.190	4.717	6.194	5.026	4.110	3.326	2.889	2.675	2.861	3.417	2.456

1. Extranjeros en general. La FDE de Barcelona, en su memoria, sintetiza con precisión los efectos de la pandemia en relación con la expulsión sustitutiva de penas privativas de libertad: *«a raíz de la declaración del estado de alarma el 14 de marzo de 2020, por Real Decreto 463/2020, y de sus sucesivas prórrogas, atendida la excepcionalidad derivada de dicho estado y de la pandemia por coronavirus –que determinó la práctica imposibilidad de materializar expulsiones judiciales sustitutivas– en el ámbito de conformidades en la celebración de juicios rápidos, con carácter general no se solicitó la aplicación de la sustitución por expulsión salvo que por la autoridad gubernativa se acreditara la posibilidad real de procederse a la expulsión en los plazos legalmente previstos. Ello supuso por lo tanto un hecho insólito en la ordinaria actividad del Ministerio Fiscal en la materia y en la aplicación del precepto durante los meses de marzo, abril y mayo. Con posterioridad, y conforme la autoridad gubernativa ha ido informando sobre la viabilidad de expulsiones judiciales, se han mantenido las peticiones de expulsión, se han dictado resoluciones judiciales ordenando la sustitución de las penas de prisión por*

expulsión y en el seno de las ejecutorias, algunos pronunciamientos han podido materializarse y otros, sin embargo, han debido ser revocados conforme art. 89.8 del CP por imposibilidad manifiesta de repatriación cuando era ya inminente su ejecución, según informaba la autoridad administrativa o grupos de expulsiones de la Policía Nacional a los Juzgados o Tribunales».

EXPULSIONES ART. 89 CP



En efecto, las peticiones de expulsiones sustitutivas interesadas por los fiscales, han descendido notablemente en el año 2020 en el que se han formulado 2.456 dictámenes por el Ministerio, 961 menos que en 2019 (3.417). De hecho, en algunas provincias, no se ha contabilizado ningún supuesto de aplicación del art. 89 del CP, (Huesca, Teruel, Burgos, León), siendo prácticamente imposible, ejecutar las escasas expulsiones acordadas o pendientes.

El 69,87% de las solicitudes de expulsión se realizó en el escrito de acusación (1.716), un 13,64% al elevar a definitivas las conclusiones provisionales (335) y un 16,49% en ejecución de sentencia (405).

Durante el año 2020 los extranjeros a quienes se sustituyó la pena privativa de libertad por la expulsión fueron ingresados en prisión –en tanto se materializaba la expulsión–, en aplicación de lo establecido en la DA 17 de la LO 19/2003, en 214 casos, 82 más que en 2019. Fueron ingresados en CIE en 82 ocasiones, 202 menos que el año precedente. El resto, se entiende, quedaron en libertad o no se registró adecuadamente su situación. Se mantiene constante la reticencia de

jueces y tribunales a la privación de libertad en espera de la materialización de la expulsión.

Sigue constituyendo un problema generalizado la ausencia de datos sobre la situación administrativa del extranjero, sus circunstancias personales, laborales y sociales que son determinantes para apreciar la situación de arraigo, sobre todo en relación con los juicios rápidos de art. 795 LECrim.

Para solventar estos escollos se han llevado a cabo distintas iniciativas: durante la fase de instrucción se remite oficio a la Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras del Cuerpo Nacional de Policía interesando que emitan informe sobre el extranjero en cuestión, el tiempo que lleva residiendo en España, su situación familiar y económica, la integración laboral, cultural y social en nuestro país y los vínculos que pueda mantener con su país de origen (Ávila), petición directa de una certificación de situación administrativa del extranjero en España, aportándose posteriormente a la causa (A Coruña); o, interesando por otrosí en la calificación todos esos datos (en Pontevedra, se realiza matizando en la acusación provisional que ignorándose la situación legal y de arraigo del acusado, se solicita del juzgado la aportación mediante requerimiento a la UCRIF relativa a su situación legal y/o su arraigo, así como se requiera al acusado para que aporte documentación en este sentido).

2. Extranjeros comunitarios. La aplicación del art. 89 en relación a ciudadanos comunitarios es muy escasa, resultando prácticamente residual dado que el precepto es enormemente exigente para su aplicación. Los 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 –aun siendo los hechos anteriores a la reforma del CP–, 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.

Sin embargo, en la mayoría de los supuestos, lo que se ha observado es que es el propio condenado (por delitos graves generalmente), el que se ha dirigido al Órgano Judicial encargado de la ejecución, solicitando que, en aplicación del art. 89.4, se le sustituyera la pena privativa de libertad por la expulsión a su país, como medio evidente de eludir la privación de libertad; sustitución que, en tales casos, ha supuesto un informe desfavorable del Fiscal habiendo sido denegada por la falta de concurrencia de exigencias legalmente establecidas (sobre todo cuando no representan una amenaza grave para el orden

público o la seguridad nacional) y teniendo en cuenta que la expulsión no es un derecho del penado, como ha señalado el Tribunal Constitucional. En todo caso, como recuerda el FDE Huelva, debe tomarse en consideración que hay que conectar el contenido del art. 89 CP con los instrumentos jurídicos de cooperación judicial internacional que posibilitan en su caso el cumplimiento de la pena privativa de libertad por el penado en el Estado de que es nacional, y ello a fin de no dejar vacío de contenido el fin retributivo de la pena cuando se trata de delitos graves en función del tipo penal, modalidad de comisión, peligrosidad objetiva del penado o en atención a los intereses de la víctima.

Se ha aplicado fundamentalmente a determinados ciudadanos rumanos integrantes de grupos dedicados a la comisión de robos o hurtos en casas habitadas o segundas residencias cuando ya habían cumplido tres cuartas partes de la condena (Salamanca, Segovia y Valladolid), mediando petición de los condenados.

En este apartado cabe reseñar el recordatorio que desde la Unidad de Extranjería FGE se realizó en relación a las consecuencias del «brexit» en la aplicación del art. 89 del CP, en el que se recordaba a los Fiscales Delegados de Extranjería (FDE) que durante el periodo transitorio (concluiría el 31 de diciembre de 2020, salvo prórroga), debería seguirse aplicando el régimen establecido para los ciudadanos de la Unión Europea a los nacionales de Reino Unido.

3. Extranjeros con residencia legal. Del mismo modo, escasa incidencia sigue teniendo 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, lo que en la mayoría de los supuestos convertirá en desproporcionada la expulsión sustitutiva, a reserva de otras circunstancias (memorias de Barcelona, Madrid, Ciudad Real, Salamanca, León, Barcelona, Pontevedra, Bizkaia).

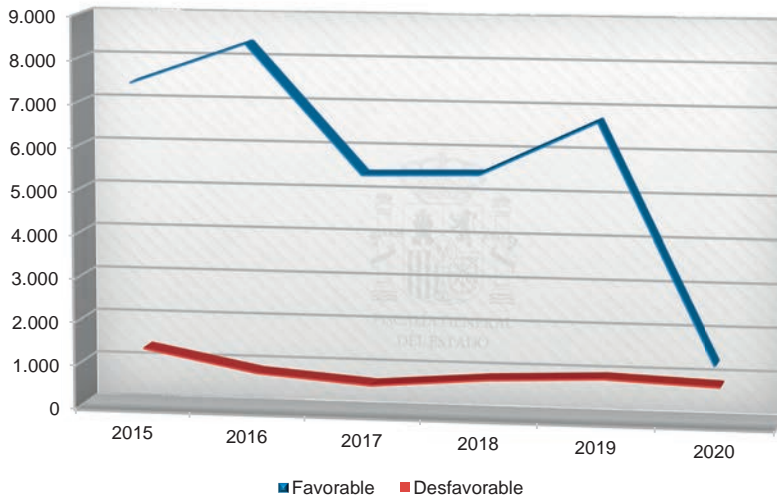
Por fin, en relación a la aplicación de la excepción de «*defensa del orden jurídico y restablecimiento de la confianza en la vigencia de la norma jurídica infringida por el delito*», se puede afirmar que se viene aplicando esta excepción, conforme a los criterios expuestos en la Circular 2/2006 FGE. Generalmente, por parte de las fiscalías, se solicita o se informa favorablemente a la expulsión, conforme al art. 89.2, en relación a condenas de más años de 6 años de prisión, cuando el penado ha cumplido al menos $\frac{3}{4}$ partes de la pena y se encuentra en tercer grado penitenciario, especialmente si es el mismo el que lo solicita al tribunal sentenciador.

4.4 Medida cautelar de internamiento en CIE

INFORMES DEL M.º FISCAL SOBRE INTERNAMIENTO CAUTELAR DE EXTRANJEROS											
2015		2016		2017		2018		2019		2020	
Fav.	Desfav.	Fav.	Desfav.	Fav.	Desfav.	Fav.	Desfav.	Fav.	Desfav.	Fav.	Desfav.
7.503	1.262	8.435	763	5.519	555	5.580	757	6.816	861	1.411	753
8.765		9.188		6.074		6.337		7.677		2.164	

Durante el año 2020 los fiscales españoles han emitido un total de 2.164 informes sobre internamiento cautelar de extranjeros por el trámite previsto en el artículo 61 LOEX, frente a los 7.677 del año anterior. Nuevamente la situación de crisis sanitaria ha condicionado las cifras. Sólo cuando ha sido posible acreditar la ejecución de la devolución o expulsión administrativa, el Fiscal ha informado favorablemente si concurrían los requisitos establecidos en el artículo 61 LOEX. Una muestra significativa: en relación con los 5.284 inmigrantes llegados en patera a la provincia de Almería sometidos a devolución en el año 2020 sólo se interesó el internamiento por la autoridad gubernativa en relación a 47 personas.

MEDIDA CAUTELAR CIE



De los citados informes 1.411 fueron favorables y 753 desfavorables a la adopción de la medida cautelar.

En relación con la aplicación del artículo 61 LOEX se ha producido un acontecimiento con importantes repercusiones en su aplicación normalizada sin relación con los efectos de la pandemia. En efecto, nos referimos a la publicación de la Sentencia de 25 de junio de 2020 de la Sala Cuarta del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, dictada en contestación a una petición de *decisión prejudicial* planteada por la titular del Juzgado de Instrucción Núm. 3 de San Bartolomé de Tirajana (Gran Canaria) de conformidad con el artículo 267 TFUE. Para aclarar y unificar criterios en relación a la doctrina emitida por la Unidad de Extranjería se dictó la Nota interna 3/202 (ya referida). En ella, tras un análisis detallado de la resolución, y de las Directivas 2013/33/UE, 2013/32/UE, así como del artículo 19 la Ley 12/2009 de 30 de octubre reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria *se concluye que los Fiscales cuando en el trámite de audiencia previo a la decisión de autorización de la medida de internamiento prevista en el artículo 62. 1, párrafo segundo LOEX se presente por el interesado petición de protección internacional informará favorablemente al internamiento cautelar sólo cuando, además de concurrir las razones de proporcionalidad recogidas por el Capítulo II apartado 5 de la Circular FGE 2/2006, se haya acreditado por la autoridad requirente que concurren motivos de salud pública (por ejemplo, riesgos de propagación de enfermedades infecciosas contagiosas) o de seguridad pública (orden social, seguridad ciudadana)*. Ello se debe fundamentalmente, a que el artículo 19 de la Ley de Asilo no ha sido modificado siguiendo las pautas de la Directiva 2013/33/UE. En este sentido como señala, la FDE de Las Palmas, esta inactividad del legislador español ha provocado una generalización de peticiones de asilo en claro fraude de ley colapsando el sistema de protección internacional. En el mismo sentido la FDE de Tenerife recuerda que ha traído como consecuencia la imposibilidad de ejecutar la práctica totalidad de las solicitudes de internamiento.

Por otra parte, a finales del año 2020, en Madrid se ha producido una situación patológica de graves consecuencias a la hora de interpretar el artículo 58.3 LOEX en relación con el artículo 23 REX. Dos juzgados de la capital han interpretado de manera contradictoria e irreconciliable la posibilidad de autorizar el internamiento de ciudadanos con orden de devolución vigente que se encontraban en libertad cuando la imposibilidad del retorno se superó tras el levantamiento parcial del cierre de fronteras. Esta situación se ha ido agravando en el año 2021 dado que la emisión de resoluciones contradictorias se ha

extendió a las audiencias provinciales que han resuelto recursos de apelación interpuestos contra juzgados de instrucción competentes en la aplicación del artículo 61 LOEX. Así, existen audiencias provinciales que sostienen un criterio positivo (Sevilla, algunas secciones de Tenerife) y otras sostienen el contrario (Barcelona y Las Palmas). Dada la imposibilidad de unificar criterios por vías ordinarias (significadamente recurso de casación para unificación de doctrina) y siendo imprescindible para mantenimiento del principio de seguridad jurídica la existencia de un solo cuerpo de doctrina jurisdiccional, por esta Unidad de Extranjería en unión de la Unidad de lo Contencioso Administrativo hemos elaborado un informe con propuesta de las reformas precisas en nuestro ordenamiento jurídico que solventen esta grave situación (Vide el capítulo correspondiente de esta memoria).

Por lo demás son muchas las observaciones de distinta naturaleza formuladas por los FDE: ya sobre el tiempo autorizado de internamiento (Cádiz); un caso excepcional de errónea interpretación (no reiterada) del régimen de identificación de extranjeros (Bilbao); sobre el incremento extraordinario de la llegada de inmigrantes de Argelia a las Islas Baleares y el planteamiento de la posibilidad de habilitar Centros Temporales de Internamiento que igualmente podrían adquirir, si las circunstancias lo precisan, la condición transitoria de centros asistenciales (Palma de Mallorca); sobre determinadas prácticas defensivas pidiendo la nulidad de la solicitud de internamiento por no haber sido interesada por la Delegación/Subdelegación del Gobierno a quien consideraba competente, desestimada por la sala (Valladolid); incluso sobre el tipo formal de diligencias incoadas por los juzgados de instrucción para la tramitación de los expedientes del artículo 61 LOEX; abriéndose Diligencias Previas por algunos juzgados (Cáceres); diferentes situaciones conflictivas están relacionadas con distintas circunstancias cuyo estudio corresponde a otros capítulos de esta Memoria (significadamente alegaciones de minoría de edad una vez decretado el ingreso por el Juzgado de Instrucción).

4.5 Control de Centros de internamiento de extranjeros (CIE)

Durante el año 2020 han funcionado por periodos de tiempo limitados siete CIE: Algeciras (cerrado desde principio de mayo 2020 a enero de 2021), Barcelona (cerrado desde marzo a principios de octubre 2020), Las Palmas (cerrado mediados de marzo hasta finales de septiembre 2020), Madrid (cerrado desde marzo a octubre 2020), Murcia (cerrado desde finales de marzo hasta finales de septiembre),

Tenerife y Valencia (cerrado desde principios de abril hasta la actualidad). Los FDE han girado un total de 8 visitas. De la información recibida se puede señalar como relevante los siguientes datos:

CIE de Madrid. Sintetizando el informe de la FDE cabe afirmar que, aunque presentan un aceptable estado de conservación y limpieza, es lo cierto que no es un edificio idóneo para acoger al número de personas que –en situación de normalidad sanitaria– acoge. Este hacinamiento debe ser solventado mediante la construcción de un nuevo centro de mayores dimensiones, compuesto de instalaciones amplias adecuadas a las necesidades de los internos, para garantizar sus derechos y bienestar.

Muchas deficiencias denunciadas en años anteriores permanecen sin solventar (falta de distribución modular de los internos, falta de espacios adecuados para la práctica de ejercicio físico y deporte y de la dotación idónea para ello, ausencia de respaldos en los asientos del salón de ocio y comedor de hombres, el formato de las rejillas de las habitaciones –horizontal y vertical– no impide la posibilidad de suicidios por ahorcamiento). Se asegura por el director que se han tomado iniciativas para resolverlas y que está previsto llevar a cabo a finales de este año 2021 una obra de rehabilitación total del centro, incardinada dentro de un proyecto global de SIEPSE que afecta a todos los CIES.

Durante este año 2020 lo más destacado ha sido un brote de tuberculosis en el mes de febrero que motivó que tuvieran que suspenderse por unos días las salidas al exterior de los internos.

En octubre fueron acogidos medio centenar de ciudadanos argelinos (Juzgado de Instrucción Núm. 4 de Palma de Mallorca). Durante el tiempo que estuvieron internados, tales ciudadanos plantearon multitud de quejas y reclamaciones, como alegaciones de minoría de edad que en la mayoría de los casos se demostraron infundadas, así como quejas sobre el servicio médico, produciéndose también huelgas de hambre e intentos de autolesiones, de todo lo cual se dio debida cuenta al Juzgado de Control.

Se ha dado cuenta al Juzgado de Control de Estancia de los escasos supuestos de positivo a Covid detectados entre los internos, con la consiguiente activación del protocolo de aislamiento y seguimiento médico.

Por otra parte, durante dos meses los listados de internos que diariamente remite el Centro a las ONG se estuvieron entregando en papel, al haberse detectado que la seguridad de algunas cuentas de correo de las mismas se había vulnerado, aunque una vez solventado el problema el Juzgado de Control acordó la vuelta al sistema anterior.

Por último, el 23 de noviembre varias ONG presentaron un escrito solicitando la puesta en libertad de todos los internos con el fin de pro-

teger la salud pública dada la, a su juicio, deficiente atención prestada por el servicio médico del CIE y la falta de aplicación de las recomendaciones emitidas por la OMS y la CAM en relación al Covid; tras recabar los informes oportunos, el Juzgado de Control dio respuesta a esta cuestión por auto de fecha 28 de enero de 2.021, afirmando que la decisión de cierre del centro y puesta en libertad de los internos excede de las funciones legalmente asignadas al Juzgado de Control, a pesar de lo cual realiza una valoración positiva de las medidas adoptadas por el CIE en relación a la detección y prevención del Covid.

En relación a las alegaciones de minoría de edad por parte de internos en el CIE, la respuesta que se viene dando por parte de los tres juzgados de control sigue siendo idéntica o muy similar: 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 la sección de Extranjería. Durante el 2.020 se detectaron 43 supuestos en los que personas ingresadas en el CIE han alegado ser menores de edad, de los cuales en diez casos no se ha podido afirmar con seguridad que tuvieran los 18 años cumplidos, habiéndose acordado el cese inmediato de la medida y el traslado del interno al centro de protección correspondiente.

CIE de Barcelona. Aprovechando el periodo de cierre por la pandemia se iniciaron las obras de mejora ya programadas con anterioridad (en instalaciones de zonas comunes y habitabilidad de las habitaciones, así como la reforma del servicio médico). Se ha concluido la adaptación y acondicionamiento del módulo F (hasta ahora en desuso), tanto sus habitaciones como sus zonas comunes y patio, para el ingreso de mujeres. Un espacio totalmente diferenciado y separado físicamente de los módulos destinados al ingreso de hombres. No obstante, no consta efectuado ingreso alguno de mujeres y la incidencia Covid-19 como se verá a continuación ha determinado destinar las habitaciones y espacios de dicho módulo a las separaciones y aislamientos preventivos de internos positivos de Covid o con contacto estrecho previo.

Con carácter general, el funcionamiento y equipamiento del CIE de Barcelona se adecua a las prescripciones del Real Decreto 162/2014 por el que se aprueba el reglamento de funcionamiento y régimen interior de los centros de internamiento de extranjeros.

El número total de ingresos registrado en el CIE de Barcelona durante el año 2020 asciende a 374, todos ellos hombres.

La pandemia ha obligado a adoptar por el CIE medidas para la prevención de transmisión y contagio del virus en su interior, para prevenir y proteger, conforme a la normativa y pautas de las autoridades sanitarias, la salud de quienes conviven y trabajan en el Centro. Algunos de los reflejos de dichas medidas en la dinámica del funcionamiento del CIE son los siguientes: reserva de estancias para el aislamiento preventivo por Covid-19, turnos de los grupos estables de convivencia para el uso de zonas comunes y uso de duchas, ventilación continua, dotación a internos de equipos de protección individual (mascarillas y solución hidroalcohólica), restricción judicial de las visitas y pruebas para la detección precoz de Covid al ingreso de los internos, practicadas por personal del Servei Català de la Salut.

La incidencia de la pandemia ha obligado a reforzar aún más las comunicaciones de la Fiscalía con el Centro de Internamiento y los Juzgados de Control de estancia en aras de garantizar con mayor celo un efectivo control de estancia, velar por el estricto respeto de los derechos fundamentales y mirar por el adecuado equilibrio entre el derecho a la salud pública y los derechos y obligaciones de los internos; ha añadido al difícil contexto del Centro de Internamiento un factor inédito y sin precedentes que ha obligado a reajustar la actividad, la dinámica de convivencia y los derechos y las obligaciones de los internos, todo ello conforme a las exigencias de un complicado contexto sanitario. De todo ello se ha dado cuenta oportunamente a la autoridad judicial y al Ministerio Fiscal y se han ido incoando las diligencias que han resultado necesarias para la toma de decisiones en ámbito competencial del control de estancia.

Por último, la FDE indica que no se han detectado durante el año 2020, posibles víctimas de TSH en el Centro, habiéndose registrado un total de 25 alegaciones de minoría de edad, siendo finalmente todos ellos considerados mayores tras las pruebas correspondientes determinantes de la edad, siendo los Jueces de Control de estancia los que tramitan y resuelven estas alegaciones.

CIE de Las Palmas de Gran Canaria, (Barranco Seco). Según informa la FDE de Las Palmas, no se ha realizado ninguna visita de Inspección al CIE de Barranco Seco, que estuvo cerrado desde mediados de marzo hasta el 25 de septiembre de 2020. Sin embargo, sí se realizaron por aquellas dos importantes visitas de inspección a dos lugares que no han estado exentos de polémica.

La primera de ellas se realizó el 30 de septiembre al Muelle de Arguineguín, lugar de desembarco de los inmigrantes que son rescatados en el mar por Salvamento Marítimo y que se convirtió en el lugar en el que permanecían más de 72 horas, si bien con una notificación

de un decreto de devolución que los dejaba en libertad hasta que fueran realojados en recursos específicos de acogida. De la citada visita, se realizó el correspondiente informe que fue remitido el 2 de octubre a la Fiscalía de Sala de Extranjería y al Delegado del Gobierno en Canarias. Efectivamente el Muelle de Arguineguín no era un lugar adecuado para acoger y albergar a los inmigrantes, que incesantemente seguían llegando a Gran Canaria y acumulándose en el lugar, sobre todo en los meses de octubre y noviembre, y a los que se les mantenía en el Muelle bien hasta obtener los resultados de las pruebas PCR que detectaran la presencia de Covid-19 en los inmigrantes, bien para aislar a aquellos contactos estrechos que junto a un positivo en Covid-19 había llegado en la misma patera o cayuco, bien en espera de una plaza de un recurso asistencial. Se trataba de un lugar totalmente improvisado que adolecía de deficiencias básicas que se hicieron constar en un informe a tal fin que fue posteriormente remitido por la Fiscalía de Sala de Extranjería a la Secretaría Técnica de la FGE para su puntual conocimiento.

La segunda visita tuvo lugar el día 18 de diciembre al CATE de Barranco Seco, remitiendo igualmente el correspondiente informe a la Fiscalía de Sala de Extranjería, al Fiscal Superior del TSJ de Canarias y al Delegado del Gobierno en Canarias el día 21 de diciembre. Tras el cierre del Muelle de Arguineguín como lugar de acogida inmediata de extranjeros, se abrió un Centro de Atención Temporal de Extranjeros en los terrenos cedidos por el Ministerio de Defensa, cerca del CIE de Barranco Seco. Si bien las condiciones de acogida son algo mejores que en el Muelle de Arguineguín, también el CATE puede ser muy mejorado en cuanto a instalaciones, puesto que sigue siendo un lugar improvisado, remitiéndonos en cuanto a las impresiones que sobre el mismo constató el Ministerio Fiscal al informe de 21 de diciembre. No obstante, hemos de poner de manifiesto que, en el CATE de Barranco Seco sigue habiendo personas que superan las 72 horas y siguen a la espera de un recurso residencial, o bien realizando cuarentenas como consecuencia de ser positivos en Covid-19 o ser contacto estrecho de algún positivo. Esta cuarentena que se debe de cumplir en el CATE ha sido avalada por el auto firme de fecha 27 de noviembre de 2020 dictado por la Sección 2.^a de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ de Canarias.

En otro orden de cosas, la FDE informa que no se han detectado posibles víctimas de trata ni en el CIE de Barranco Seco, ni en los lugares de llegada y acogida a los que nos referimos en el apartado anterior, Muelle de Arguineguín y CATE de Barranco Seco.

Por último, la FDE señala que la coordinación con el Juez de Control de Estancia se realiza generalmente de forma fluida y directa. Las dos resoluciones más importantes que han sido dictadas por el Juez de Control fueron las siguientes: la resolución de 31 de marzo de 2020, en la que el Juez de Control ordenó el desalojo y cierre del CIE por razones de salud pública al no poderse garantizar la distancia social en el CIE y que dio lugar con posterioridad a una cascada de resoluciones en iguales términos por los Jueces de Control de CIE de España y la resolución de fecha 8 de octubre de 2020 por la que el Juez de Control reduce la capacidad del CIE de Barranco Seco a un número total de 42 internos cuando su capacidad es de 112 personas.

Ninguna de esas dos importantes resoluciones contó con el conocimiento previo ni el informe del Ministerio Fiscal. La resolución sobre el desalojo del CIE no era más que una consecuencia lógica de la imposibilidad de materializar las devoluciones de las personas internas en el CIE, y sobre las que ya había habido algún contagio de Covid-19. Como ya se avanzó, la limitación en la población del CIE ha hecho que las solicitudes de internamiento que se dirijan a los jueces de la provincia de Las Palmas, en el caso de ser acordadas y estar el CIE al límite de la capacidad que el Juez de Control determinó adecuada sin ningún informe técnico, determinen un traslado del extranjero internado a otro CIE y más concretamente al de Tenerife, bien en barco, bien en avión.

CIE de Tenerife (Hoya Fría). En 2020, se ha llevado a cabo, conforme informa la FDE de Tenerife, una única visita de inspección al CIE de Hoya Fría. El Centro que dispone de 238 plazas, ha visto temporalmente reducidas las mismas a la mitad, a raíz de la petición formulada por la dirección del centro y con el seguimiento y acuerdo del juez de control de CIE, para lo cual se remitieron todos los protocolos existentes para garantizar la integridad física y la salud de los internos, aspecto éste que preocupa a todos los involucrados en su protección y muy especialmente en un año tan difícil desde el punto de vista sanitario. La doctora del centro expresó su temor a que pudieran detectarse o expandirse casos de positivos Covid pues pese a que a los internos se les realice test PRC, el riesgo de contagio puede venir del contacto con personal del centro. En la Memoria de 2019 se informó de que estaba planeado el cierre del centro para reforma integral, pero la situación actual ha impedido que se llevara a cabo. No se detectaron dentro del CIE incidencias de especial gravedad más allá de las necesarias obras de mantenimiento ni a lo largo del año se produjeron quejas de los internos. Asimismo, no se ha detectado ningún supuesto de potenciales víctimas de trata entre los ingresados.

En cuanto al Juez de Control de Estancia, se mantiene una comunicación fluida, siendo las resoluciones más relevantes dictada por el mismo, las concernientes a la necesidad de adoptar medidas precisas para garantizar la salvaguarda de los derechos de los internos, especialmente el derecho a la salud, motivo por el cual, a solicitud de la dirección y con los informes recabados, se autorizó judicialmente una reducción del aforo máximo como medida de garantía de control sanitario, al ser necesario reservar espacios para realizar la cuarentena en los casos que fuera preciso, y a tal efecto se recabaron informes tanto de la Unidad Central de la que depende funcionalmente el CIE como de la Consejería de Sanidad, verificando la existencia de protocolos adecuados que permitan conjugar tanto la salud de los internos como la garantía de sus derechos en caso de ser necesario adoptar medidas de aislamiento.

Se han realizado 6 alegaciones de minoría de edad en el CIE que dieron lugar a que la Fiscalía de Las Palmas autorizará pruebas médicas de determinación de edad. Sólo en un caso, el resultado de las mismas fue de minoría de edad.

CIE de Algeciras. Este centro se cerró el día 6 de mayo de 2020, momento en el que se puso en libertad al último de los internos con motivo del Covid-19, iniciándose el siguiente día 11 las obras de acondicionamiento del mismo, las cuales han consistido en una mejora de las instalaciones ya existentes (baños, habitaciones, sala de visitas y comedores), así como la habilitación de nuevas zonas, tales como un nuevo módulo de descanso habilitado para los internos y una nueva área de despachos. Las obras terminaron a finales de diciembre de 2020, siendo así que, desde el día 1 de enero de 2021 este centro se encuentra abierto nuevamente.

La sede de Algeciras del CIE, durante el pasado año, ha ceñido su ocupación a un pequeño número de plazas, en todo caso inferior a 30, debido al cierre de patios y habitaciones a causa de su estado, no habiéndose ingresado mujeres desde el año 2017. Pone de relieve el FDE, que han persistido algunas importantes deficiencias ya observadas en años anteriores, (falta de calefacción, ausencia de un cierre centralizado para las habitaciones de los internos, o escueto del mobiliario de las habitaciones).

Respecto a las dependencias de Tarifa, el 17 de marzo de 2020 se puso en libertad al último de los internos con motivo del Covid-19, produciéndose el cierre del centro. Desde ese día y debido al mal estado de las instalaciones de este centro, permanece cerrado provisionalmente a la espera de recibir la orden de su cierre definitivo. Aten-

didada la situación de pandemia, así como los cierres ya expuestos, no se han producido inspecciones del CIE por parte del Fiscal el pasado año.

CIE de Valencia. En el año 2020, según informa el FDE de Valencia, no se ha realizado ninguna visita al CIE puesto que las programada se dejaron sin efecto por la crisis sanitaria y que a partir del 8 de abril el centro se cerró a los efectos de abordar una reforma integral del centro, que tiene prevista su apertura para la tercera semana del mes de marzo del año 2021, al menos esa es la previsión que el propio director nos ha manifestado en reiteradas ocasiones y que a día de hoy se mantiene.

CIE de Murcia. La FDE, informa que, a raíz de la entrada en vigor del Real Decreto 463/20, se acordó proceder a la puesta en libertad de forma paulatina de aquellos internos cuya fecha de expulsión se encontraba próxima a su vencimiento, tras señalar un domicilio donde acudir a fin de llevar a cabo el confinamiento acordado por el decreto de alarma y previa comunicación al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones y poder derivar a los ciudadanos extranjeros a diferentes centros de acogida. Así fueron puestos en libertad entre los días 23 a 27 de marzo un total de 32 internos, de los cuales 20 fueron puestos a disposición de las ONG CEPAIM y Cruz Roja y el resto a familiares y amigos tras verificar la certeza de los domicilios facilitados. En el desalojo del centro se produjeron algunas incidencias, como la acaecida el 27/3/20, cuando dos internos, tras haber sido puestos a disposición de Cruz Roja y explicarles claramente que no podían deambular libremente por las calles salvo los supuestos legalmente previstos, se negaron a ser trasladados al centro de acogida abandonando a pie las instalaciones, hecho que fue comunicado al Juez de Control. Se detectaron 3 casos positivos de Covid entre los internos; al aparecer el tercero, el CIE se puso en cuarentena, quedando los internos en aislamiento por 10 días, tras los cuales se realizaron pruebas PCR con resultado, todas ellas, negativo, retomándose el funcionamiento normal del centro.

Se tramitó un expediente gubernativo en la Fiscalía de Murcia a raíz de las denuncias presentadas por varios internos contra dos miembros del Colegio de Abogados en Murcia, los cuales al parecer y según referían los internos denunciantes, les estaban cobrando elevadas cantidades de dinero por tramitarles los papeles y asegurarles que les sacarían del centro de internamiento. Practicadas las diligencias pertinentes se concluyó con el archivo del procedimiento, al no poderse comprobar la veracidad de las afirmaciones, tanto por no estar dichos internos en el centro, pues fueron puestos en libertad por la crisis sanitaria, como por haberse constatado que se tramitaron por

dichos letrados varios expedientes tendentes a la regularización de los inmigrantes denunciados. Finalmente se comunicó al Colegio de Abogados de la región por si procediera algún tipo de responsabilidad en dicho ámbito.

En el año 2020 se ha producido una única visita al Centro por parte de los fiscales encargados de extranjería a fin de poder verificar personalmente el cumplimiento en el centro de internamiento de las medidas sanitarias acordadas por el Ministerio de Sanidad y concretamente las establecidas en la Región de Murcia. En la citada inspección, que tuvo lugar en noviembre de 2020, el centro contaba con 47 internos procedentes de Argelia y 6 de nacionalidad marroquí respecto de los cuales se estaba gestionando la posibilidad de repatriación a sus países de origen, constatándose lo siguiente: las habitaciones eran ocupadas solo por dos personas para posibilitar mantener la distancia de seguridad necesaria para evitar posibles infecciones; todos los internos fueron ingresados por autorizaciones de juzgados de Almería y Palma de Mallorca, accediendo al centro de internamiento con constancia documental de haberseles efectuado la prueba PCR en las localidades de origen con resultado negativo; no obstante, a la llegada al centro, se procedía a la toma de temperatura de los mismos y su observación durante diez días; en previsión de la existencia de algún posible caso positivo existe en el centro un protocolo de actuación marcado por las medidas acordadas por la Comunidad autónoma, consistente en toma de temperatura diaria a todos los internos por la mañana, existencia de una habitación con aseo en su interior reservada para la posible existencia de algún positivo donde se le aislaría durante el periodo de tiempo necesario, quedando de este modo una única persona en la habitación que quedaría igualmente aislada al convivir con un infectado; se dispone de gel hidroalcohólico en todas las dependencias de acceso a las distintas estancias del centro y suministro de mascarillas para los internos; el centro dispone de servicio médico permanente de 8 de la mañana a 8 de la tarde, así como personal de enfermería durante el mismo horario los siete días de la semana. El personal sanitario está en continuo contacto con el centro de asistencia Covid con el fin de poder determinar las medidas a tomar en caso de que se de algún positivo o sospecha de positivo por coronavirus; Las visitas al centro se realizan de forma aislada de tal manera que no hay un contacto directo con estas sino a través de una mampara, tomándoles la temperatura a la entrada del centro cada vez que se ejerce esta posibilidad así como se les suministra gel hidroalcohólico para la desinfección de manos.

En el año 2020, se han registrado 10 alegaciones de minoría de edad, considerándose mayores a 7 de los peticionarios, a 1 de ellos menor y resultando 2 anuladas.

4.6 Menores extranjeros no acompañados

1. En el año 2020 han sido localizados 3.307 menores extranjeros no acompañados llegados a España por vía marítima en pateras u otras embarcaciones frágiles (un 15,10% más que durante el año 2019). Muy mayoritariamente son del sexo masculino (3.228 = 97,61%), dado que sólo se han detectado 79 niñas (2,38%). El mayor número procede de Marruecos (1.393 = 42,12%), seguido por naturales de Malí (577 = 17,44%), Argelia (549 = 16,60%), Senegal (438 = 13,24%), República de Guinea (118 = 3,56), y Gambia (109 = 3,29%) y a mucha distancia Costa de Marfil (65 = 1,96%) o Camerún (16 = 0,48%).

LLEGADA DE MENORES EN PATERA O EMBARCACIONES SIMILARES*											
Menores no acompañados						Menores acompañados					
2015	2016	2017	2018	2019	2020	2015	2016	2017	2018	2019	2020
414	588	2.345	7.026	2.873	3.307	59	107	126	755	509	550

* Fuente Comisaría General de Extranjería y Fronteras.

Al igual que otros años, no se dispone de datos cuantitativos sobre los menores que se han introducido en España a través de Ceuta y Melilla, superando la frontera de Algeciras ocultos en vehículo de motor o que entraron por vía aérea.

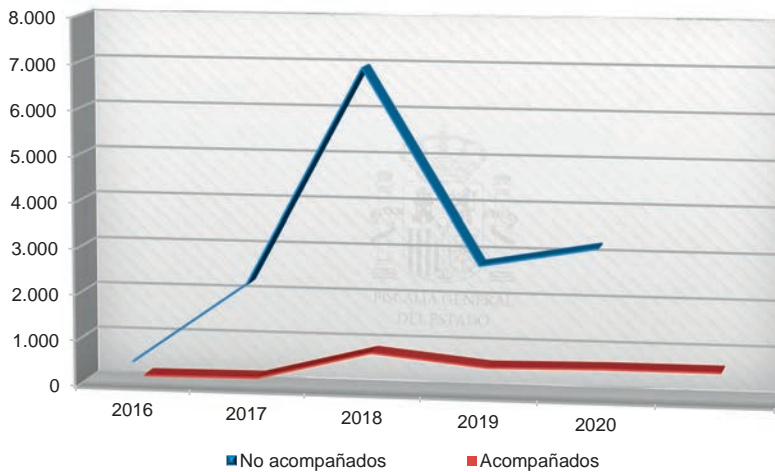
Igualmente, durante el año 2020 llegaron a España en patera un total de 550 niños en unión de adultos que afirmaban tener vínculo paterno-materno filial con el niño sin acreditarlo de manera fehaciente. Ello supone un leve incremento del 7,45% respecto de los 509 niños que entraron por esta vía en el 2019. De ellos, 326 (= 59,27%) son de sexo masculino y 224 (= 40,72%) de sexo femenino. Estos menores proceden en su mayoría de Argelia (236), Costa de Marfil (136), Marruecos (89) y República de Guinea (52).

Por el Cuerpo Nacional de Policía se ha informado de la realización de un total de 605 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 ellos 571 dieron un

resultado positivo, confirmando el vínculo de filiación, 25 negativo y 9 están pendientes de resultado o de realización de nuevas pruebas. En 4 casos, no pudieron realizarse porque la persona adulta abandonó el centro con el niño.

Nuevamente el mayor problema del que dan cuenta las fiscalías territoriales es la separación del niño del adulto mientras se realizan las pruebas de ADN hasta que se conoce que el resultado es positivo.

MENORES EXTRANJEROS LLEGADOS EN PATERAS



La Fiscalía de Málaga señala que la separación automática del bebé de quien afirma sin justificarlo ser la madre mientras se dilucida el resultado de las pruebas de ADN, no sólo supone un importante quebranto moral para esta última, sino que también desborda las posibilidades materiales asistenciales del servicio de protección. En consecuencia, se adopta un criterio más flexible, existiendo una evaluación conjunta de Fiscalía, responsables policiales, profesionales médicos y ONG antes de decidir dicha separación. La fiscal de menores de Córdoba expone como la actuación ordinaria es proceder a la separación del menor del adulto que lo acompaña e ingreso del menor en el sistema de protección hasta que se clarifica la situación y que en dos casos se ha mantenido la unidad de menor y adulto acudiendo al juez para evitar la salida de madres/padres con sus supuestos hijos hasta que llegara el resultado de la prueba de ADN. Hace asimismo constar como resulta lamentable que no existan centros para menores con

indicadores víctimas de trata. La fiscal de Granada resalta también la vía judicial dirigida a la adopción de medidas cautelares que impidan o dificulten la movilidad geográfica del adulto sin ponerlo en conocimiento de la autoridad judicial en tanto se reciben los resultados de las pruebas de ADN.

En todo caso, no es desdeñable la argumentación de la propia Fiscalía de Granada, cuando afirma que los vínculos afectivos entre el menor y el adulto pueden no estar basados en un vínculo biológico y sin embargo ser tanto o más fuertes que el propio vínculo, por la relación que se ha establecido entre ambos y teniendo en cuenta además las singulares costumbres de las personas en extranjerías que acceden a territorio Español y en los que en muchas ocasiones el adulto que acompañaba al menor ha fallecido durante el proceso migratorio, haciéndose cargo el adulto que localizamos posteriormente o bien, en muchas ocasiones, es la propia madre la que entrega al hijo a un familiar o amiga de confianza en el deseo de ofrecerle a su hijo una vida mejor.

En el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados, a fecha de 31 de diciembre 2020, figuraban inscritos un total de 9.030 menores bajo la tutela o acogimiento de los servicios de protección. De ellos 8.161 son niños y 869 niñas. Se ha producido un importante descenso del 34,27% respecto de los 12.417 inscritos en el año 2019.

Andalucía es la Comunidad Autónoma que más menores acoge según el Registro (2.507 = 27,76%), seguida de Canarias (1.849 = 20,47%), Cataluña (1.168 = 12,93%), la ciudad autónoma de Melilla (798 = 8,83%), la ciudad autónoma de Ceuta (496 = 5,49%), Comunidad Valenciana (473 = 5,23%), el País Vasco (471 = 5,21%), Madrid (356 = 3,94%), Murcia (205 = 2,27%), Navarra (151 = 1,67%), Aragón (126 = 1,39%), Baleares (86 = 0,95%), Castilla la Mancha (75 = 0,83%), Galicia (71 = 0,78%), Cantabria (58 = 0,64%), Castilla y León (49 = 0,54%), Asturias (0,49%), Extremadura (35 = 0,38%) y La Rioja (11 = 0,12%).

De ellos, el mayor número provienen del Magreb, en concreto de Marruecos (5.459 = 60,45%) y de Argelia (710 = 7,86%). El resto proceden del África subsahariana: de Malí (688 = 7,61%), de Guinea Bissau (506 = 5,60%), de Costa de Marfil (347 = 3,84%), y de Gambia (239 = 2,64%).

2. La situación de pandemia vivida en nuestro país ha afectado también a la debida reseña y grabación de los menores en el Registro MENA. Los funcionarios de policía destinados a dicha función han sido llamados a realizar otras labores prioritarias de atención humanitaria retrasándose las inscripciones. Del mismo modo hay que señalar

que persisten los problemas de déficit y retraso en la información que los entes de protección deben facilitar sobre los menores que abandonan el sistema de protección.

Una vez alcanzados unos niveles de cierta normalidad se convocará una reunión de coordinación entre los principales agentes implicados dirigidos a asegurar que la información fluye al Registro plenamente y sin cortocircuitos en un aspecto fundamental como es el saber donde se encuentra en cada momento el menor, único mecanismo para poder protegerle.

Aun así, el Registro sigue cumpliendo una función fundamental como sistema de protección de otros colectivos de menores que independientemente de su origen o naturaleza del desamparo, se encuentran en una situación de riesgo y carecen de una base de datos específica en la que ser incluidos. En este sentido, el FDE de Badajoz, expone como en una investigación de trata localizaron una menor, hija de una víctima de trata, nacida en Alemania, pero carente de documentación acreditativa de cualquier nacionalidad que se encontraba coyunturalmente al cuidado de una supuesta amiga de la madre (realmente se descubrió que estaba al cuidado de una de las investigadas). Se realizaron gestiones urgentes también para documentar a la menor apátrida, y ante la negativa de las autoridades consulares alemanas y marroquíes a su inscripción, fue dada de alta en el Registro MENAS a efectos de poder incluirla en la tarjeta sanitaria y facilitar sus vacunaciones y tratamiento pediátrico.

3. La pandemia ha paralizado durante el 2020 las reuniones presenciales de coordinación lo que no ha impedido la elaboración de pautas de actuación y coordinación interinstitucionales para resolver los problemas que se han ido presentando y seguir mejorando el sistema. Así, ante la llamada de atención de Cruz Roja de que en sus centros de acogida de Gran Canaria se encontraban menores de edad no advertidos a la llegada, se estableció un protocolo de actuación por el cual los educadores y agentes de mediación intercultural de Cruz Roja enviarían a Fiscalía un informe personalizado sobre cada uno de los inmigrantes que consideraran menor que se erige en fundamento para la obligada incoación de unas Diligencias de Determinación de la Edad. Otros protocolos ad hoc han sido acordados en Sevilla estableciéndose pautas de actuación para la práctica de pruebas oseométricas y examen forense de los interesados, abocadas a la coordinación de todas las partes intervinientes.

4. Durante el año 2020 se han incoado un total de 4.981 diligencias preprocesales de determinación de la edad (art. 35 LOEX).

EXPEDIENTES DE DETERMINACIÓN DE LA EDAD (*)

Incoados				Decretada minoría				Decretada mayoría				Archivados (**)			
2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
5600	12152	7745	5038	2751	4558	3732	2446	2205	3031	2477	1562	644	4663	1037	855

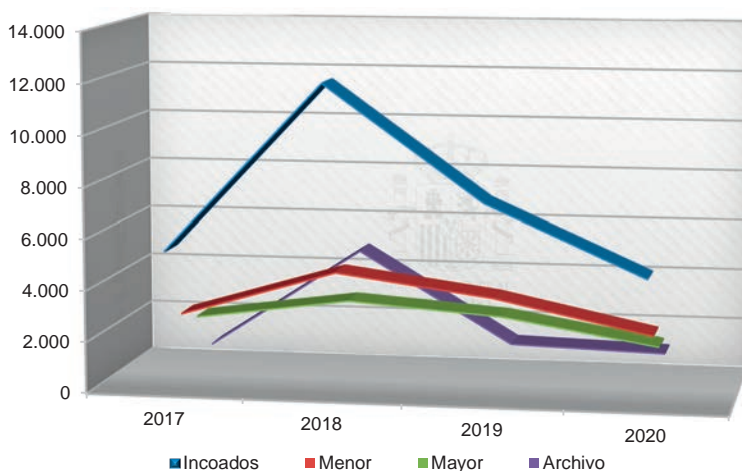
(*) Hay un total de 175 expedientes (Cádiz, Jerez y Málaga) cuyo resultado está todavía por determinar.

(**) Los archivos se refieren normalmente a incomparecencias del interesado a la hora de someterse a las pruebas médicas. La Fiscalía de Algeciras archiva 249 expedientes porque nadie plantea dudas de que se trata de menores edad.

El desbordamiento de los servicios ante la llegada masiva de inmigrantes a las costas de Canarias ha provocado que al finalizar el año 2020 quedarán por resolver 1.076 expedientes de determinación de edad (400 en Tenerife).

En la situación de crisis sanitaria que hemos padecido se han detectado nuevas fórmulas de fraude en materia de determinación de edad en ambos sentidos tanto los menores que quieren aparentar que son mayores para evitar su escolarización y creer que de esa manera podrán encontrar trabajo (Canarias) como lo contrario. En este sentido el FDE Alicante relata los casos de los extranjeros que tras alegar que son menores y ser trasladados a los centros, inmediatamente después interesan se les conceda asilo. Cuando se lo otorgan, afirman ser adultos.

EXPEDIENTES DE DETERMINACIÓN DE LA EDAD



Durante el año 2020, el Comité de Derechos del Niño ha dictado siete documentos en materia de determinación de edad que afectaban a ocho comunicaciones. En seis de ellas el Comité ha considerado que el sistema español de determinación de la edad (regulado en los artículos 35 LOEX, 48 Ley de Asilo y 12.4 LOPJM) no respeta el interés superior del menor, por una pluralidad de motivos que se recogen en la Observación General Conjunta Núm. 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, la Observación General Núm. 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño *sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional*, por la Observación general conjunta Núm. 4 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y la Observación General Núm. 23 (2017) del Comité de los Derechos del Niño *sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno* (apartado 4).

Independientemente de que se reprocha una violación de las Observaciones Generales dictadas por el Comité en el mes de noviembre de 2017 (es decir cuando los decretos del fiscal que valoró habían sido emitidos años antes de la publicación de las Observaciones), es lo cierto que nuestro sistema no se acomoda a las actuales exigencias del Comité. Para corregir la situación por el Ministerio de Justicia se formó una comisión plural en la que participó la Unidad de Extranjería FGE con la intención de elaborar los pilares fundamentales en los que se apoye una reforma dirigida a ajustar nuestra legalidad a las exigencias del Comité de Naciones Unidas. Tras largas sesiones se logró un acuerdo o consenso general cuya explicación, desarrollo y ejecución corresponde al Ministerio de Justicia.

5. En otro orden de cosas, durante el año 2020 se han realizado un total de diez reagrupaciones familiares de menores extranjeros no acompañados. Ha afectado a tres menores argelinos de 17, 8 y 5 años, a cinco menores rumanos de 1, 6, 11, 14 y 16 años a instituciones de protección de su país de origen, de 1 menor de 5 años nigeriano con su familia en Alemania, y de 1 menor de 14 años con sus familiares, también en Alemania.

6. Esta Unidad no ha tenido constancia de que en aplicación de la Nota Interna 1/2019 conjunta de las unidades de extranjería y menores de la Fiscalía General del Estado y la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo se haya interpuesto por alguna fiscalía territorial alguna demanda civil o recurso contencioso-administrativo

frente a la inactividad de los servicios de protección o las denegaciones injustificadas de autorizaciones de residencia.

Sin embargo, muchos problemas subsisten: El FDE Almería señala las dificultades que los servicios de protección tienen para conseguir el acta notarial que exige el art. 211.5 RE como paso previo para que la Administración del Estado expida una cedula de inscripción que acredite la imposibilidad de que el menor sea documentado por su Consulado. Se exige que el propio Notario acuda a la sede diplomática, y verifique como el representante del centro pide el pasaporte y el Consulado no se lo da. En el mismo sentido el FDE Pontevedra recuerda como prosigue la aplicación de un criterio estricto por la subdelegación de Gobierno a la hora de expedir la cedula de inscripción al interpretar que no existe una imposibilidad de documentación sino un incumplimiento de la obligación de portar la documentación preceptiva. Parecidas dificultades se denuncian por FDE de A Coruña y Las Palmas. También los FDE refieren que, en ocasiones, la escasa colaboración de algunos consulados determina que se dilaten los trámites.

Frente a ello también se nos da cuenta de la instauración de buenas prácticas como en Córdoba y Castellón: en el primer caso, la fiscal de menores de dicho territorio expone como los menores marroquíes obtienen el correspondiente permiso de residencia en un plazo razonable y que no existen problemas. El estrecho contacto con las familias de origen permite que se cuente con la inscripción de nacimiento del menor, el equivalente al libro de familia, y documentos de identidad de los progenitores. Tampoco hay obstáculos con las autoridades consulares marroquíes para la gestión y expedición de la documentación pertinente y en particular del pasaporte. En el caso de los menores subsaharianos, si bien no se obtiene el pasaporte, no hay problema alguno en que la Administración del Estado expida la cedula de inscripción. En el segundo, potenciando las reuniones telemáticas (en estado de pandemia) entre todas las instituciones afectadas y valorando adecuadamente la ficha MENA que elabora en un primer momento la Brigada de Extranjería y Fronteras en la que siempre constará el número de identificación de extranjero, que es entregada a la entidad pública, ya que este documento tiene validez identificativa, y permite desde un primer momento que el menor pueda acceder a todos los servicios de la comunidad; educativos, deportivos y pre laborales.

4.7 Registro Civil

Una vez más se revela imprescindible una labor de coordinación entre Policía, Sección de lo Civil y Fiscal Delegado de Extranjería

para combatir los matrimonios de conveniencia lucrativos dirigidos a favorecer la inmigración irregular.

El FDE de Valencia señala como en conversaciones mantenidas con la Policía se ha solicitado que en los casos en que en investigaciones policiales se descubra algún tipo de red de matrimonios de conveniencia, se remita al fiscal de extranjería copia del informe policial para dar traslado a la Sección Civil al objeto de instar la nulidad del matrimonio celebrado en estas circunstancias. La Fiscalía de Tarragona reitera como por parte de la policía se había manifestado a Fiscalía la necesidad de que, en los procedimientos incoados de oficio por nulidad de matrimonio civil, el agente instructor fuera citado por la Fiscalía como testigo. El FDE de La Rioja manifiesta como «*A petición de la Oficina de Única de Extranjeros, la Policía Nacional investiga y hace informes sobre matrimonios o certificados de parejas de hecho, dando cuenta a la Fiscalía para interponer demandas de nulidad si hubiera datos suficientes*». Muchos FDE explican en sus memorias territoriales sobre el modo de proceder a la hora de obtención de pruebas, interrogatorio de los contrayentes, y criterios de oposición a la inscripción. Es de destacar que el rigor llevado a cabo en la tramitación de los expedientes registrales ha provocado el desistimiento de su pretensión. Incluso cuando la tramitación corre a cargo de Juzgados de Paz se ha mejorado su tramitación en la medida que han tomado conciencia del problema.

Varias fiscalías (A Coruña, Córdoba, Zaragoza La Rioja, Salamanca y Zamora) destacan el incremento de las uniones de hecho fraudulentas frente a los matrimonios de complacencia. Expone la Fiscalía de Córdoba que mediante la inscripción en el Registro de uniones de hecho se consigue el mismo objetivo con mayores posibilidades de éxito, ya que el Ministerio Fiscal no interviene. Como con precisión sintetiza la FDE de Zaragoza se «*necesitan menos trámites para, en su caso, conseguir el mismo resultado, más facilidad para adquirir permisos de residencia o nacionalidad*». En definitiva, se trata de una opción «*más simple*» (FDE de Salamanca).

Como vías para paliar esta modalidad fraudulenta, las fiscalías de Córdoba y Zamora abogan por un mayor control a la hora de ser inscritos en el Registro. Otras fiscalías resaltan la necesidad de centralizar tales registros. El FDE de Tarragona relata el cierre de oficinas municipales de registro de parejas de hecho en pequeños ayuntamientos cuya deficiente actuación permitía que una persona estuviera empadronada en varios municipios a la vez, obteniendo por cada «*matrimonio*» una compensación económica a veces nada desdeñable y favoreciendo así la obtención de autorizaciones administrativas de

residencia e, incluso, la nacionalización del extranjero. También el FDE de La Rioja afirma que la mayoría de localidades de La Rioja cerraron su registro de parejas, derivándoles a un registro único dependiente del Gobierno Autónomo de La Rioja, circunstancia que ha mejorado el control del fraude.

Como señala la FDE de Zaragoza el Real Decreto 1004/2015, ha «*administrativizado*» los expedientes de adquisición de la nacionalidad hasta el punto de reducir la actividad del Ministerio Fiscal a casos muy específicos (menores de catorce años o personas con la capacidad modificada judicialmente, autorizaciones a los padres para solicitar la nacionalidad para sus hijos).

Expone la fiscal del Registro Civil Central que en la inscripción de nacimiento y, en consecuencia, el reconocimiento de la nacionalidad española del inscrito, se mantiene la dificultad para valorar la autenticidad de la documentación extranjera que se presenta por los interesados, lo que motiva la denegación de la inscripción de nacimiento, al no estar acreditados los hechos o la filiación respecto de un español.

Por último, sigue viva la problemática en relación con la inscripción de nacimiento y declaración de la nacionalidad española de personas nacidas en el antiguo Sahara Occidental. Se observa disparidad de criterios entre los distintos registros civiles municipales para estimar si procede o no la declaración de la nacionalidad española, motivando, en ocasiones, que el interesado presente su solicitud en determinadas localidades aparentando un domicilio a fin de obtener una resolución favorable. La tramitación de estos expedientes se prolonga, incluso años, ya que los interesados no comunican el cambio de domicilio o no residen en España. También son frecuentes las discrepancias en la fecha y lugar de nacimiento, así como en los nombres y apellidos que figuran en los documentos de identidad aportados, por lo que, al no quedar acreditada la identidad del promotor, no es posible la inscripción de nacimiento solicitada.

En este campo hay que destacar la Sentencia del Pleno de la Sala Primera del Tribunal Supremo, de fecha 29 de mayo de 2020, estimando el recurso de casación interpuesto por la DGSJFP contra una sentencia que había declarado la nacionalidad española de origen de una persona nacida en 1973 en el Sahara Occidental aplicando el art. 171,1, c) del Código Civil que declara españoles a los nacidos en España de padres extranjeros, si ambos carecieren de nacionalidad o si la legislación de ninguno de ellos atribuye al hijo una nacionalidad. El Pleno de la Sala ha considerado que el Sahara Occidental no formaba parte de España a los efectos de esta norma, de acuerdo con la Ley de 19 de noviembre de 1975 de «*descolonización del Sahara*» y

el Decreto 2258/76 de 10 de agosto sobre «*opción a la nacionalidad española por los naturales del Sahara*».

5. SEGURIDAD VIAL

5.1 Introducción

La individualidad del sufrimiento, la tragedia vista desde la perspectiva de cada persona que la padece con la que ha venido actuando desde siempre esta Especialidad, es con la que debería contemplarse también el elevadísimo número de fallecidos que en nuestro país se han computado, más de 78.000, desde el inicio de la pandemia. Durante este tiempo hemos dado el mensaje de que no puede añadirse más dolor en las vías públicas por la siniestralidad vial al que ya vive el país por la pandemia. La sociedad circulante en las vías públicas es tan interdependiente como la sociedad conviviente en tiempos de emergencia pandémica, y sólo el respeto solidario a las normas viales y sanitarias puede detener una y otra. Tan evitables son los fallecimientos y lesiones de lo que hemos llamado en otras memorias «inseguridad vial» como los de la «inseguridad sanitaria» en la que estamos inmersos.

El principio de centralidad de las víctimas de accidentes fundado en sus derechos morales y resarcitorios inspira el epígrafe tercero, en el que la Especialidad ha dado un paso trascendental con el Dictamen 1/2021, tras la Reforma operada por la LO 2/2019, a que nos referimos en memorias anteriores, y la muy relevante STS 421/2020, de 22 de julio. Es preciso fortalecer la tutela penal en el tráfico viario ante el preocupante y progresivo ascenso porcentual, en relación con los flujos de circulación, de la siniestralidad, no siendo infundada la tesis de los expertos de que la vacunación de todos y la desaparición de la pandemia puede ir unida a un repunte de accidentes de tráfico de gran magnitud como se examina en otro apartado de este mismo texto.

Se estudia igualmente la estrategia preventiva, los esenciales controles de velocidad y alcohol en la nueva legislación metrológica y el relevante Proyecto de Reforma de la Ley de Seguridad Vial (en adelante LSV) y los planteamientos de la Unidad Especializada. Se aborda asimismo en el Capítulo V de esta obra *relativo a algunas cuestiones de interés con tratamiento específico*, la situación de la movilidad sostenible desde la perspectiva de la pandemia por Covid 19, las propuestas legislativas que inciden en ella y, en concreto, el RD 970/2020, de 10 de noviembre, sobre el nuevo límite genérico de

velocidad urbano de 30 km/h, junto a la definición de los vehículos de movilidad personal (en adelante VMP), con específico estudio de su régimen normativo. Se examina también el trastorno autista que afecta en sus diversos grados o modalidades a un sector muy relevante de la población y las respuestas desde la Seguridad Vial. Finalmente, e incluyendo la incidencia del Covid en la mismas, se ofrecen las estadísticas de siniestralidad, procedimientos y penas.

5.2 Actividad del Fiscal de Sala, Fiscales Adscritos y Fiscales Delegados. La potenciación de la red de Fiscales Delegados

5.2.1 FISCAL DE SALA Y FISCALES ADSCRITOS

La principal tarea de unificación de criterios la ha llevado a cabo la Sala Segunda del Tribunal Supremo a partir del recurso de unificación de doctrina creado en 2015, que se ha ocupado profusamente de los delitos viales. De ello son exponentes en 2020, por lo que a los delitos de peligro se refiere, entre otras, las SSTS 38/2020, de 6 de febrero, en cuanto a que la cláusula atenuatoria del art. 385 ter CP debe ser aplicada únicamente a la pena de prisión; la 42/2020, de 10 de febrero, que confirma la aplicación de la pena accesoria de inhabilitación especial para el ejercicio de la profesión de taxista en una condena por delito del art. 384 CP, aunque con duración limitada a la de la pena principal *ex* art. 33.6 CP; la STS 48/2020, de 11 de febrero, que excluye la punición de la tentativa en delitos de peligro del art. 379.2 CP, pues los actos previos a la conducción deben considerarse preparatorios impunes; la n.º 251/2020, de 27 de mayo, sobre la imputación a título de dolo eventual –concepto normativo del dolo– de los resultados lesivos producidos en el marco de un delito del art. 381 CP (un homicidio consumado y dos en tentativa); la STS 292/2020, de 10 de junio, que consagra el criterio de posibilidad de aplicación del tipo tradicional de influencia del primer inciso del art. 379.2 CP en tasas de alcohol inferiores a 0,60 que impedirían la aplicación del tipo de tasa objetiva del último inciso, y que, por otra parte, asume, a efectos del principio acusatorio, la existencia de un orden descendente de gravedad en la triple alternativa penológica prevista en el art. 379 CP (prisión, multa y trabajos en beneficio de la comunidad); la STS 350/2020, de 25 de junio, sobre la naturaleza del art. 382 como concurso propiamente de delitos y no de normas, señalando que la norma concursal no es aplicable a los resultados cometidos con dolo directo al utilizar el vehículo como instrumento para causar la muerte o lesionar a un sujeto pasivo concreto, de suerte que en estos casos, si

además se comete un delito de peligro por afectar a la seguridad de la vía con riesgo para terceros, se aplicará el correspondiente concurso real; y, por último, la muy reciente STS 314/2021, de 15 de abril, sobre la autoría mediata en el delito de conducción sin permiso del art. 384.2 CP.

Asimismo las SSTS sobre participación en el delito imprudente y omisión de socorro en casos de fallecimiento inmediato a que nos referimos en este apartado y en el comienzo del siguiente. Todo ello y con frecuencia en recursos preparados por los fiscales delegados y en los que el Fiscal de Sala de la especialidad actúa en coordinación con los fiscales de Sala del Tribunal Supremo en el trámite de formalización del recurso o en el de contestación al de la parte acusada o acusadora. De este contexto ha surgido asimismo la trascendental STS 421/2020, de 22 de julio, en que se aborda la nueva definición de imprudencia menos grave introducida en la LO 2/2019, de 1 de marzo, y la conceptualización de la imprudencia grave, nacidas para frenar el proceso de despenalización producido por la LO 1/2015 de Reforma del CP que suprimió las faltas, entre ellas las referidas principalmente al tráfico viario y el consecutivo empeoramiento de la situación jurídica de las víctimas de accidentes, que fuera del proceso penal no ostentan los derechos del Estatuto de la Víctima aprobado por Ley 4/2015, de 27 de abril, *del Estatuto de la víctima del delito* (en adelante EV). Con estos antecedentes se ha elaborado el Dictamen 1/2021 al que se hará referencia más adelante.

Uno de los fiscales adscritos a la especialidad participa en múltiples reuniones de trabajo y proyectos, de modo que lidera por su esfuerzo y estudio las tecnologías y la ciencia multidisciplinar del tráfico viario unida a las normas jurídicas, siendo un verdadero experto nacional en la materia. Así, como se expresa en memorias anteriores, lo es sobre los *Event Data Recorder*, sistemas de los vehículos que registran la velocidad y maniobras previas al accidente, el llamado coche autónomo y los VMP en su régimen jurídico y características técnicas, trabajando en la elaboración de un dictamen pendiente del que se habla en el apartado 5. Asimismo, en la ciencia metrológica fundamento del estudio jurídico sobre la nueva legislación en torno a los errores máximos permitidos (EMP) en radares y etilómetros. Su tarea es excelente e imprescindible para la Especialidad en todos los ámbitos por su dedicación, esfuerzo y elevada preparación técnico-jurídica.

Se incorpora en este ejercicio memorial una segunda fiscal adscrita que desde un primer momento ha realizado una excelente tarea en todos los ámbitos, en particular en la aplicación de la Ley 35/2015

reguladora del sistema de valoración de daños en accidentes de circulación, habiendo realizado su cometido con todo rigor y brillantez técnico-jurídica que ya venía demostrando en la evacuación de consultas e informes ante la Red de Fiscales Delegados. Es asimismo autora de la que puede ser trascendental propuesta de reforma sobre juzgados especializados en accidentes de tráfico y previsión del procedimiento verbal para simplificar las reclamaciones en torno al art. 1 del Texto Refundido de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a motor (en adelante LRCSCVM) aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre. En los meses que lleva en la Especialidad su aportación ha sido y es muy trascendente.

El Fiscal de Sala y los fiscales adscritos trabajan en el momento de redactar estas líneas en el Protocolo al que se hizo referencia en memorias anteriores con las compañías aseguradoras, asociaciones de víctimas y Consejo General de la Abogacía, al que se acaba de unir la Dirección General de Seguros, con el fin de hacer transparente y sometido a la legalidad el circuito económico que el baremo de seguro conlleva, para que las indemnizaciones se abonen con la mayor prontitud, con sujeción a las normas reguladoras y a fin de que las víctimas reciban la atención moral debida. El borrador estará listo para antes de verano. Se ha constituido asimismo por el Fiscal de Sala y los fiscales adscritos, con la Secretaría de Estado de Transportes y Movilidad Urbana, un grupo de trabajo para analizar la propuesta legislativa sobre la figura de Fiscal de Sala de Transportes planteada en la memoria del año pasado y el principio de intermodalidad, así como las reformas que en materia de movilidad urbana prepara el Ministerio.

De otra parte, la Fiscal Adscrita prepara con la Dirección General de Instituciones Penitenciarias un borrador de Protocolo para potenciar las medidas sustitutivas de las penas que significan el ingreso en prisión y trabaja en un borrador de dictamen sobre la mediación, reglas de conducta del art. 83 relacionadas con la seguridad vial e impulso de los criterios de reeducación en la aplicación de las penas. Está prácticamente ultimado el dictamen sobre el art. 385.2 unido a la estrategia de prevención en torno a los TCA, los llamados puntos negros, objeto de examen en memorias anteriores, y se trabaja asimismo en la actualización de la Circular 10/2011.

5.2.2 FISCALES DELEGADOS

En la memoria del año pasado se decía «Debo empezar por resaltar el comportamiento ejemplar de la Red en el tiempo del Estado de

Alarma. En ella se han integrado los fiscales adscritos al Fiscal Delegado que junto con los fiscales de enlace de las Áreas alcanzan la cifra de 84. La creación de un *chat* oficial como complemento al Foro Virtual y las consultas telemáticas ordinarias ha sido un relevante instrumento para plantear con inmediatez dudas sobre atestados o actuaciones en el juzgado de guardia. (...) Los documentos que se acompañan a las intervenciones se han pasado al Foro (...). De modo general debo resaltar una vez más que la Red de Fiscales Delegados constituye una referencia jurídica y científica sobre seguridad vial en el territorio nacional y se halla en permanente conexión con las policías de tráfico, de las que reciben información sobre la realidad de la circulación, dándoles las oportunas indicaciones acerca de cuándo y cómo deben levantar atestado en las continuas reuniones que con ellos mantienen. Desde el momento de la comisión del hecho punible tienen abierta una relación directa con el fiscal, al que envían seguidamente el atestado y por eso, sin necesidad de adscripción orgánica, han creado un modelo de fiscal instructor o investigador que permite dotar de eficacia y seguridad a las actuaciones procesales posteriores. Junto a ello se hallan implicados en las estrategias educativas y preventivas sobre siniestralidad vial (...)».

La Red de Fiscales Delegados ha seguido teniendo un comportamiento ejemplar hasta el día de hoy durante el proceso de desescalada y desde la declaración del Estado de Alarma por Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, que ha sido reconocido en la Comisión de Seguridad Vial ante la que compareció el Fiscal de Sala el reciente 26 de abril (hecho del que se dará cumplida cuenta en la memoria del año próximo), habiéndose potenciado el trabajo en equipo en el citado *chat* y, sobre todo, crecido la documentación del Foro Virtual, además de las múltiples comunicaciones y consultas entre todos por correo o por móvil.

Las memorias enviadas son expresivas de un profundo estudio y compromiso con la seguridad vial. Se destaca el trascendental proyecto de Protocolo anunciado el año pasado, de dificultosa elaboración y que ya está ultimado, impulsado por el Fiscal Delegado Autonómico de Andalucía con la ayuda de la Fiscal Delegada de Córdoba, para la coordinación de las policías de tráfico, DGT, Servicios Sanitarios, Bomberos y Grúas, con el fin de reducir los tiempos para hacer acto de presencia en el lugar del accidente y prestación de auxilio sanitario urgente, con el aseguramiento de las maniobras de extracción de la víctima y traslado al centro hospitalario, todo ello unido a programas coordinados de formación. Según el Documento de la Comisión Europea de 19-6-2019, marco de la política de la UE en

materia de Seguridad Vial para 2021-2030, «(...) distintas investigaciones indican que disminuir de veinticinco a quince minutos el tiempo entre el accidente y la llegada a los servicios médicos de urgencia podría reducir las muertes en una tercera parte y que la formación sistematizada de los equipos de rescate y de ambulancia puede reducir el tiempo de liberación de víctimas de accidentes atrapadas en coches y camiones en un 40-50% (...)».

De otra parte, los fiscales delegados plantean propuestas de reformas legislativas surgidas de la experiencia diaria. El Fiscal Delegado de Badajoz propone la previsión expresa en el art. 801.4 LECrim de la obligación del juez de instrucción en las sentencias de conformidad sobre delitos viales de acordar su anotación en el Registro de Conductores e Infractores de la Dirección General de Tráfico para evitar la impunidad de su quebrantamiento. Asimismo, explicitar las medidas cautelares como la detención en el caso de investigados extranjeros a que se refiere el art. 765.2 LECrim. El Fiscal Delegado de Almería propone la regulación en la LSV de los vehículos de movilidad personal (VMP), ante la creciente siniestralidad que originan a los peatones, exigiendo el registro, acreditación de conocimientos, seguro a terceros y edad mínima para conducir.

Son asimismo múltiples las iniciativas y actuaciones en distintos ámbitos y procedimientos. Debemos comenzar por el accidente de 19-3-2016 en Freginals (Tarragona) al que nos hemos referido en memorias anteriores, en el que perdieron la vida 13 estudiantes de Erasmus –la mayoría italianas– y sufrieron lesiones otros 46, suceso que causó honda conmoción en Italia. Tras diversas resoluciones de archivo y recursos del MF, finalmente se logró calificar y dirigir la acusación por los consiguientes delitos de homicidio y lesiones imprudentes consecuencia, según la acusación, de la falta de los preceptivos descansos del conductor, lo que se constata a juicio del MF por las 77 desaceleraciones previas, la maniobra realizada de salirse por el arcén y dar un volantazo a la izquierda volcando, y por el testimonio de los pasajeros. En este momento los esfuerzos de la Fiscal Delegada y el Teniente Fiscal de coordinación se dirigen a la pronta celebración del plenario.

El Fiscal Delegado de Ávila ha realizado una meritoria tarea en las DP 382/2019 por atropello el 7-10-2019 de un joven en las angostas calles de la capital por dos vehículos que circulaban juntos con exceso de velocidad y que tras no respetar un cruce y dos pasos de peatones, lo arrollaron, abandonando el lugar. En la compleja investigación para identificar a los autores impulsó la coordinación de la Policía Local de Ávila, Policía Nacional y ERAT (grupo especializado de la Guardia

Civil de Tráfico), clave para desentrañar lo sucedido. Tras su acertada intervención en el juicio oral y la interposición de recurso de apelación, el Juzgado de lo Penal primero y la Audiencia después estimaron la calificación de coparticipación de los autores en el delito de homicidio imprudente, de conformidad con la STS 351/2020, de 25 de junio.

Por su parte, la Fiscal Delegada de Asturias y la de Zamora impulsan la aplicación, que es muy escasa, del art. 385.2 CP, sobre el que pende el dictamen referido, y así la primera ha dirigido escrito de acusación y obtenido la correspondiente condena para el conductor que colisiona con un semáforo arrancándolo y dejándolo con el cableado colgando, tras lo que abandona el lugar sin advertir del peligro, y la segunda para el conductor que tras un accidente deja el automóvil ocupando la totalidad del arcén y parte de la calzada en un cambio de rasante con prohibición de adelantar.

La Fiscal Delegada de Barcelona ha iniciado una línea de trabajo e investigación sobre accidentes de empleados debidos a la imposición de horarios excesivos en la tarea laboral de conducir vehículos de motor sin descansos mínimos o con vehículos en deficientes condiciones técnicas y de seguridad por parte de los dirigentes empresariales, bajo cuya dirección trabajan y que se hallan en relación causal con aquéllos. Al mismo tiempo ha propuesto e iniciado la pertinente formación de los Mossos d'Esquadra.

La Fiscal Delegada de Madrid promueve con la Policía Nacional (Unidad Central de Ciberdelincuencia) la difícil y meritoria investigación de las conductas exhibicionistas de velocidad punible en las redes (a veces sólo consta un tiempo muy breve como en las *stories* de Instagram) que suelen exigir dictamen pericial para identificar el tramo y la velocidad estimada tras determinar la matrícula. Los fotogramas del radar muestran la matrícula y la velocidad alcanzada, pero la persona del conductor es difícilmente identificable. Asimismo, el Protocolo de Conformidad impulsa la mediación previa al acto del juicio oral junto al contacto con la Oficina de Víctimas y, tras la sentencia, la del art. 84.1 CP.

El Fiscal Delegado Autonómico de Galicia continúa con todo acierto la excelente tarea de seguimiento de los multirreincidentes y de los Centros de Reconocimiento de Conductores, así como de la movilidad sostenible en el territorio autonómico. Tanto en su cometido propio como en la Red de Fiscales Delegados es una referencia de primer orden.

Por su parte, el Fiscal Delegado de Alicante desempeña de modo similar sus funciones con una elevada presencia institucional en todos los ámbitos. En concreto la Policía Local de Villajoyosa ha implan-

tado con su apoyo un sistema informático para el control de los VMP, gestión de licencias, comprobaciones en tiempo real con un sistema de alertas y de denuncias automatizado.

El Fiscal Delegado de Badajoz, pionero en numerosas iniciativas en la Red, afronta el generalizado problema en ciertos territorios de los accidentes consecuencia de la presencia de animales en la calzada, que suponen el 40% en las vías interurbanas, además de proponer una mejor limpieza de las cunetas y zonas de influencia de la vía, control del incremento de la fauna salvaje y medidas para paliar el abandono de la doméstica. De otra parte, asume la llevanza de las ejecutorias de seguridad vial que constituyen un 37% del total.

El Fiscal Delegado de Murcia realiza un seguimiento del proyecto que en su momento mereció reconocimiento europeo de los informes criminológicos de conductores multirreincidentes y su presencia es indispensable en la Red por el elevado nivel de sus conocimientos técnico-jurídicos. Acaba de publicar un texto sobre la doctrina jurisprudencial del TS sobre delitos viales que culmina su trayectoria de estudio en las ponencias de las Jornadas Anuales y otras monografías difundidas en revistas jurídicas.

Al mismo nivel que el anterior hay que citar al Fiscal Delegado de Salamanca, autor de trabajos doctrinales que han sido de gran relevancia para la elaboración del dictamen al que se hará referencia seguidamente y de su continua presencia en el *chat* y en el Foro con documentos, estudios y fundadas opiniones. Ha planteado, en un caso de abuelos convivientes con el nieto fallecido de 4 años y con progenitores separados su consideración de allegados pese a no cumplirse los 5 años del art. 67 LRCSCVM, en solución novedosa y aplicativa del principio general hermenéutico *pro damnato*.

La Fiscal Delegada de Navarra, que trabaja en coordinación con la Policía Foral, ha logrado que los agentes notifiquen personalmente la pérdida de vigencia por pérdida de puntos a efectos del delito del art. 384 CP, cuando ante maniobras de elusión, no puede hacerse por correo y es obligada la notificación edictal. Con todo ello se logra evitar la elevada impunidad de estas infracciones penales. Investiga asimismo con la policía las reprochables conductas de dirección del volante por menores sobre las piernas de adultos que manejan los pedales y por tanto circulan sin sistema de retención, creándoles un grave riesgo al ir sentados muy cerca del parabrisas delantero.

El Fiscal Delegado de Cádiz realiza una muy destacada tarea de coordinación y de despacho de un elevado número de procedimientos afectantes a la seguridad vial de Cádiz capital y de las Áreas de Algeciras y Jerez, con una rigurosa y muy cualificada presencia y estudio

en sus distintas fases. Está interviniendo en una de las primeras investigaciones ya judicializada sobre la manipulación de tacógrafos en que aparecen como presuntos autores por inducción los responsables de la empresa.

La Fiscal Delegada de Zaragoza lleva tiempo realizando seguimientos y reuniones con la Dirección Provincial del INSS sobre la relevante materia de la pérdida de vigencia del permiso de conducir por pérdida de las debidas condiciones psico-físicas de los conductores profesionales a los que se declara la incapacidad permanente y los procedimientos para su conocimiento oportuno por la DGT. En las memorias de años anteriores se comenzó por la propuesta para estos y otros casos del Fiscal Delegado de Murcia de modificación de la LSV, y el año pasado se adjuntó como anexo a la memoria de la especialidad la propuesta de modificación al respecto además de la Ley Orgánica 41/2002, de 14 de noviembre, *de Autonomía del Paciente* y Ley General de la Seguridad Social (LGSS), texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre. Por Real Decreto-Ley 2/2021, de 26 de enero, se modifica el art. 77.j) LGSS recogiendo el trabajo de la delegada y la propuesta formulada en la memoria anterior, posibilitando que la incapacidad permanente del conductor profesional sea comunicada a la DGT mediante un aviso sin hacer constar datos sobre la salud.

La Fiscal Delegada de la Rioja impulsa la aplicación de la regla de conducta del art. 83.1.8.^a CP sobre instalación del dispositivo de alcohol-lock y constata que el coste inicial es de 1000 euros y el del registro y calibrado periódico de 200, por lo que los penados optan por no instalarlo y los servicios penitenciarios sugieren que se valoren las circunstancias económicas y profesionales.

La Fiscal Delegada de Toledo expone que el juzgado, cuando la acuerda, no controla su ejecución, mostrando su desacuerdo con que sea el penado el que asuma el coste del cumplimiento de su condena. La Fiscal Delegada de las Palmas, que realiza un exhaustivo control de los procedimientos viales y una excelente tarea en todos los cometidos de la especialidad, expone sus reuniones con las entidades titulares de vías de dudosa calificación como urbanas o interurbanas y los criterios que imparte de conformidad con la Circular para su clarificación.

La Fiscal Delegada de Soria promueve las reglas de conducta de deshabitación al alcohol y drogas del art. 83.1.7.^o en varios procedimientos que son muy relevantes para lograr la reinserción del infractor y el Fiscal Delegado de Burgos recurre con sumo acierto a la pena de trabajos en beneficio de la comunidad de fuerte componente reso-

cializador en las conformidades a través del programa TASEVAL, y ha logrado que tenga acogida general.

5.2.3 SEGUIMIENTOS DE HOMICIDIOS Y LESIONES IMPRUDENTES. LA ATENCIÓN MORAL Y ECONÓMICA A LAS VÍCTIMAS

Los fiscales delegados describen en sus memorias los esfuerzos desplegados en estos tiempos difíciles por impulsar la tramitación de los procedimientos iniciados por delitos de homicidio y lesiones imprudentes de los arts. 142 y 152 CP. La Fiscal Delegada de Bizkaia consigna la muy acertada praxis de pasar a informe del MF por los juzgados de instrucción las diligencias previas incoadas por estas infracciones penales y la de Gipuzkoa de informar a las víctimas de sus derechos en los juzgados, desde donde son derivadas a la Oficina de Atención a las Víctimas, todo ello con sujeción al EV. En este punto esencial debe destacarse la excelente tarea que realiza el Fiscal Delegado Autonómico del País Vasco en estrechos contactos y coordinación con las instituciones autonómicas competentes. Del mismo modo la Fiscalía de Zamora desde donde han surgido estos últimos años relevantes propuestas de reformas legislativas, en las que se insiste, para una específica protección penal de los ciclistas y peatones como potenciales víctimas por su vulnerabilidad en los delitos de los arts. 142 y 152 CP.

Es generalizada, como en otros años, la alusión a la insuficiencia de los programas informáticos, entre ellos Fortuny, para el seguimiento de los delitos reseñados cuando se refieren al tráfico viario, al ser insuficiente la precalificación en diligencias previas y no discriminarse entre unas imprudencias de tráfico y otras al presentar escrito de acusación. En cuanto a la aplicación del Baremo del Seguro está extendida la praxis de no cumplimentar los impresos que la Fiscalía remite a los juzgados para concretar los supuestos fácticos que permiten cuantificar las indemnizaciones y la no sujeción del informe forense a los requisitos y códigos exigidos por la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, creadora de un nuevo sistema de valoración de daños en la circulación, por lo que no es infrecuente ir al juicio oral sin los datos probatorios suficientes para fundamentar la pretensión resarcitoria. La Fiscal Delegada de Barcelona ha logrado que los Mossos d'Esquadra los cumplimenten y este *modus operandi* se generaliza en el Dictamen 1/2021. Tampoco se admiten siempre las peticiones de diligencias complementarias del art. 780.2 LECrim a estos efectos.

Algunas memorias aluden a la falta de formación de las plantillas sobre los extremos de mayor complejidad del Baremo, pues no siempre califica y va al juicio oral el fiscal delegado. La situación se aborda con la posibilidad de consultar en cualquier momento al Fiscal de Sala o fiscales adscritos, así como al fiscal delegado, estando previsto para el segundo semestre un curso en el CEJ de formación de formadores que se espera sea un paso decisivo para generalizar en todo el MF la formación sobre esta relevante materia cuyos conocimientos atesora la especialidad. El Fiscal Delegado de Burgos desempeña un papel central con la aplicación por él diseñada y con su continua disposición a ayudar en la solución de los casos que se plantean, dada la extraordinaria y específica preparación informática y técnico-jurídica que posee y lo convierten en un verdadero experto nacional en Baremo del Seguro.

El Fiscal Delegado de Palencia ha impulsado con gran acierto el criterio de exigir a los progenitores o representantes legales –cuando se trata de menores– que se presente el acuerdo concreto a que se ha llegado con la entidad aseguradora para ser sometido a aprobación judicial.

5.3 Las imprudencias de tráfico y las víctimas de accidentes. El Dictamen 1/2021 sobre la LO 2/2019, de 1 de marzo, tras la STS 421/2020, de 22 de julio. El nuevo delito de abandono del lugar y la elevación de la respuesta penal en los homicidios y lesiones imprudentes

Los orígenes sociológicos de esta Reforma hay que buscarlos en un procedimiento concreto, tramitado en los juzgados de instrucción de Navalcarnero, referido al atropello de un ciclista que transitaba por el arcén, siendo causante el conductor de un camión que abandonó el lugar del accidente. Quedó excluido del objeto del proceso –con la conformidad del MF– la omisión de socorro del art. 195 CP al fallecer de modo inmediato el atropellado, siendo contradictoria la denominada jurisprudencia menor de las audiencias en estos casos, hasta la reciente STS 284/2021, de 30 de marzo, que no los considera punibles. Su viuda, desde la perspectiva del rechazo ético a estos insolidarios comportamientos, promovió una campaña en Internet bajo el lema *Por una ley justa*, solicitando inicialmente que la omisión de socorro se regulara en el citado precepto como tentativa en los casos de fallecimiento inmediato y se introdujera la imprudencia leve para evitar que, tras la despenalización producida por la Reforma Penal de

la LO 1/2015, de 30 de marzo, las víctimas de accidentes quedaran en situación de desigualdad ante las entidades aseguradoras.

Finalmente se configuró el nuevo delito de abandono del lugar del accidente del art. 382 bis CP dentro de los delitos contra la seguridad vial, desaparecido de nuestra legislación penal desde 1967, y se modificaron los arts. 142.2 y 152.2 CP con la finalidad de otorgar mayor tutela moral y resarcitoria a las víctimas de accidentes, aprovechando para elevar la respuesta penal en los nuevos arts. 142 bis y 152 bis en los casos de pluralidad de resultados, regidos hasta el momento por la normativa del concurso ideal del art. 77 con el tope punitivo de la pena de 4 años de prisión. El régimen penológico era insuficiente para las imprudencias con singular desvalor de acción y resultado, siendo extensible la reforma, pese al *nomen* de la Ley y a la ausencia de debate parlamentario al respecto, a todos los ámbitos de riesgo, más allá del tráfico viario.

El dictamen se ha emitido tras un atento examen de la doctrina científica, las praxis policiales y judiciales y tras el dictado de la STS mencionada, y ha ido unido a un oficio remitido a todas las policías de tráfico para hacerlo efectivo. Comenzando por el delito de abandono del lugar, censurado por un sector de la doctrina penal al no apreciar razones de peso para la incriminación y tras un examen minucioso del derecho comparado, se sostiene que el bien jurídico protegido (a diferencia de la omisión de socorro constituido por bienes personales) está referido al deber de colaboración con las potestades o facultades de investigación de las causas del accidente por las policías de tráfico, esenciales para las estrategias preventivas sobre la siniestralidad y, sobre todo, para fundamentar la aplicación de las normas penales o sancionadoras de orden administrativo, así como las acciones resarcitorias de las víctimas. También las condiciones psico-físicas para seguir conduciendo con seguridad del causante del accidente que se da a la fuga. En la realidad de las cosas la mayor impunidad se produce en los colectivos vulnerables –peatones y ciclistas– por quedar menores restos o fragmentos del vehículo causante haciendo más difícil la investigación. Los supuestos de agonizantes irreversibles se califican de omisión de socorro del art. 195 CP con fundamento en el derecho a una muerte digna y el perito forense, a estos efectos, dictaminará si ha habido un mínimo de supervivencia temporal con posibilidad abstracta de prestar cuidados paliativos, previéndose en el nuevo delito la hipótesis de reparaciones resarcitorias por el daño moral sufrido.

La facultad de elevación de la pena –que ha de motivarse sin que quepan automatismos– en los nuevos arts. 142 bis y 152 bis, se funda principalmente en el mayor desvalor de la acción bajo el concepto de

notoria gravedad, referido en el texto normativo a la singular relevancia del deber normativo de cuidado infringido y riesgo causado, obligando el dictamen a constatar este último y refiriendo el primero al incumplimiento de deberes profesionales, con colectivos vulnerables y pluralidad de infracciones. Es preciso un determinado desvalor de resultado, en el art. 142 bis dos fallecidos o un fallecido y dos lesionados de los arts. 152.1.2.º o 3.º para elevar la pena en un grado, o un número elevado de fallecidos que el dictamen considera a partir de 6 para elevarla en dos, con lo que se pueden alcanzar 9 años de prisión y 13 años y 6 meses de privación del derecho a conducir. En el art. 152 bis se requiere para la elevación en un grado una pluralidad de resultados de los citados arts. 152.1. 2.º o 3.º que el dictamen considera a partir de dos o un número muy elevado a partir de 6 como en el art. 142 bis, con lo que se puede alcanzar la pena de 6 años y 9 meses de prisión y 9 años de privación del derecho a conducir. Cuando se trata de la elevación de la pena en un grado en el art. 142 bis o de dos en el art. 152 bis en los casos del art. 152.1. 2.º la competencia es de la Audiencia Provincial, en los términos del principio de la *perpetuatio iurisdictionis*, consagrado por la doctrina jurisprudencial de la Sala Segunda del TS.

En lo que hace a la reforma de los arts. 142.1 y 152.1 inciso 2 y 142.2 y 152.2 CP y la finalidad resarcitoria pretendida con estos dos últimos, como se dijo, el dictamen sigue la doctrina de la trascendental STS 421/2020, conforme a la cual la imprudencia grave no modifica su ámbito de aplicación y la fórmula de la menos grave constituye una interpretación auténtica del legislador, por lo que la LO 2/2019 tiene en este punto eficacia retroactiva. Su significación es procesal y tiende a hacer frente a la despenalización producida con el dictado de la LO 1/2015 y la supresión del juicio de faltas, en el sentido de que constatadas las infracciones graves del art. 76 LSV conectadas con el resultado y que no constituye un catálogo cerrado, el juez de instrucción ha de incoar procedimiento en averiguación de los hechos, salvo en supuestos de clara levedad de la vulneración de las normas viales. En definitiva, la STS confirma los criterios del Dictamen 2/2016 al que expresamente hace referencia, por lo que en su cumplimiento se singularizan aún más los supuestos en que es forzoso levantar atestado, incoar diligencias previas e instruir las.

A estos efectos se ha dirigido un oficio por el Fiscal de Sala a las policías de tráfico para unificar criterios policiales y promover la seguridad jurídica en el ámbito penal y en el de la negociación entre víctimas, letrados y entidades aseguradoras. Los fiscales delegados han de recabar las directrices o instrucciones policiales actuales en las

que se determina cómo proceder ante la noticia de accidente y clarificar las dudas que puedan surgir. En particular en la información sanitaria que sobre las lesiones han de adjuntar al atestado, uniendo siempre copia del parte hospitalario para evitar duplicidades de procedimientos. La policía de tráfico les debe remitir copia seleccionada de los atestados para que en conexión con los fiscales adscritos a los juzgados de instrucción y con una nota de servicio de los fiscales-jefes al respecto, se decida la interposición de recurso frente a los archivos sin fundamento de los arts. 269 LECrim o 779.1.º o 2.º LECrim, velando por la aplicación del art. 765.2 LECrim cuando se trata de autores no domiciliados en territorio nacional y actuando en coordinación con los fiscales de Sinistralidad laboral cuando se trata de supuestos de explotación laboral causalmente ligada al accidente.

Como se desprende de los dictámenes y de las memorias de la Fiscalía General del Estado de los últimos años, las víctimas de accidentes en que se aprecian indicios de delitos de los arts. 142 y 152 CP no reciben, en general, pese a los esfuerzos realizados, la atención jurídica y moral debida en las dependencias policiales, ni en los juzgados ni en las Oficinas de Asistencia a las Víctimas. Al margen de los deberes jurídicos formales que impone el Estatuto de la Víctima citado, no sólo es preciso evitar su victimización, sino sacarlas del anonimato burocrático, darles voz, compartir su dolor y los recuerdos de los seres queridos que ya no están, si es que desean hacerlo. No pueden ser meros nombres o firmas en las comparecencias o actuaciones procedimentales, pues las tragedias derivadas de los accidentes de tráfico no son meros datos estadísticos, sino personas individuales que tienen derecho a que su relato y pretensiones sean personal y efectivamente oídos y respondidos. El MF es principal garante de que el proceso penal obedezca a esta orientación o inspiración humanista. Por ello, el dictamen aludido dispone que en los casos de fallecimiento y muy graves lesiones (medulares o cerebrales), los fiscales delegados, en el territorio en que desempeñan sus funciones, difundirán que las víctimas disponen, si lo desean, de la posibilidad de ser oídas en estos términos en la sede de la Fiscalía, previa solicitud de cita al respecto en la Oficina Fiscal.

En el oficio dirigido a las policías de tráfico se les indica la necesidad de instruirles de modo efectivo en el atestado de sus derechos de participación en el proceso y prestarles la debida asistencia, incluyendo en atestado ampliatorio en los casos de fallecimiento los supuestos familiares, sociales y económicos que permitan la pronta cuantificación y satisfacción de la indemnización, imprescindible particularmente en los casos de vulnerabilidad económica o social, previa

remisión de impresos por los fiscales delegados, como ya se hecho en Cataluña por los Mossos d'Esquadra, según se acaba de exponer.

En general los derechos resarcitorios de las víctimas se suelen hallar en la misma situación de demoras e insuficiencia de las cuantías ofrecidas o entregadas con graves daños de todo orden. Por todo ello es preciso un esfuerzo en la aplicación de las Conclusiones 24-29 del Dictamen 3/2016, en la coordinación con las policías de tráfico en los términos expresados y con los Letrados Coordinadores Provinciales de la Administración de Justicia, siendo preciso el consiguiente ajuste del informe forense a los programas informáticos que permitan una pronta y correcta determinación de la indemnización antes del dictado del auto de conversión a procedimiento abreviado del art. 780 LECrim.

El Fiscal de Sala ha iniciado contactos con los fiscales-jefes provinciales y de área y fiscales delegados, para examinar la situación de cada órgano a efectos de reforzar u optimizar los recursos de la especialidad para que lo indicado en la STS 421/2020 y Dictamen 1/2021 tenga cumplimiento.

5.4 Los controles de velocidad y alcoholemia. La nueva regulación metrológica

La Circular 10/2011 en torno a los delitos de los arts. 379.1 (exceso de velocidad punible) y 379.2 CP (conducción con tasas objetivadas de alcohol) indica que la configuración de estas infracciones penales como delitos de peligro abstracto ha de llevar al MF a velar de modo particular por el respeto a las garantías procesales de los investigados (art. 773.1 LECrim). En concreto implica la obligación de tener en cuenta el cómputo del margen normativo de error (EMP) en los cinemómetros y etilómetros y comprobar la sumisión estricta de los utilizados a la normativa metrológica.

Esta exigencia, a efectos de la infracción administrativa, se plasmó en el art. 70.2 –ahora 83.2– LSV tras su reforma por Ley 18/2009. En su párrafo 2 prescribe que «Los instrumentos, aparatos o medios y sistemas de medida que sean utilizados para la formulación de denuncias por infracciones a la normativa de tráfico, seguridad vial y circulación de vehículos a motor estarán sometidos a control metrológico en los términos establecidos por la normativa de metrología».

El texto remitía inicialmente a la Ley 3/1985, de 18 de marzo, *de Metrología*, y ahora habrá de estarse a la Ley 32/2014, de 22 de diciembre, que la sustituye. El art. 8. regula los «Elementos sometidos al control metrológico del Estado» y los define en su apartado 1 como

«Los instrumentos, medios, materiales de referencia, sistemas de medida y programas informáticos que sirvan para medir o contar y que sean utilizados por razones de interés público, salud y seguridad pública, orden público, protección del medio ambiente, protección o información a los consumidores y usuarios, recaudación de tributos, cálculo de aranceles, cánones, sanciones administrativas, realización de peritajes judiciales, establecimiento de las garantías básicas para un comercio leal, y todas aquellas que se determinen con carácter reglamentario, estarán sometidos al control metrológico del Estado en los términos que se establezca en su reglamentación específica». Sin duda entre ellos se encuentran los cinemómetros y etilómetros que son instrumentos de medición al servicio del interés público de la seguridad vial.

Dice el art. 8 en los apartados 4-6: «4. (...) En todo caso, se tendrá en cuenta que las medidas de control habrán de ser proporcionadas en relación con el interés público perseguido, así como que puedan cumplirse de la forma menos costosa para los operadores económicos. 5. Las actuaciones de control metrológico llevadas a cabo por la Administración Pública competente y los documentos reglamentarios emitidos por una autoridad competente o, de acuerdo con lo previsto en esta ley, por los agentes u organismos designados que intervienen en el control metrológico del Estado, serán válidos y eficaces en todo el territorio nacional. 6. Gozarán de presunción de exactitud de medida, salvo prueba en contrario, las mediciones realizadas con instrumentos o sistemas de medida sometidos a control metrológico del Estado que hayan superado las fases de control metrológico que les sean de aplicación».

Por su parte el art. 9: «1. El control previsto en el artículo anterior comprende la fase de evaluación de la conformidad y la fase de control metrológico de instrumentos en servicio. 2. En la fase de evaluación de la conformidad se comprueba el cumplimiento de los requisitos reglamentarios que los instrumentos, aparatos, medios, materiales de referencia y sistemas de medida deben satisfacer en su primera utilización. 3. La fase de control metrológico de instrumentos en servicio puede comprender, según corresponda en cada caso, verificaciones después de reparación, verificaciones después de modificación y verificaciones periódicas. Dicha fase tiene por objeto comprobar y confirmar que un instrumento o sistema de medida en servicio mantiene el cumplimiento de requisitos reglamentarios concordantes con los originales.»

El RD 244/2016, de 3 de junio, desarrolló la Ley, y la Orden ICT/155/2020, de 7 de febrero, el control metrológico de determinados instrumentos de medida, entre ellos en los Anexos XII y XIII los

cinemómetros y etilómetros, sustituyendo 30 Ordenes dispersas relativas a éstos y otros instrumentos de medida no acomodadas a la nueva legislación y adelantos tecnológicos. Todo ello en una parte general con adaptaciones y precisiones sobre la evaluación de conformidad y verificación periódica y tras reparación, modificación y previsiones singularizadas. En la disposición derogatoria única se dejan sin efecto, en lo que nos interesa, la OITC 3123/2010 sobre cinemómetros y la 3707/2006 sobre etilómetros utilizadas en la Circular 10/2011 FGE.

En el Anexo XII se regulan los cinemómetros y en su apartado 1 se dice que «Constituye el objeto de este anexo la regulación del control metrológico del Estado de los instrumentos que miden la velocidad de circulación de vehículos a motor, denominados en adelante cinemómetros, tanto cuando realizan su función básica de medir velocidad, como cuando dispongan de otras opciones de medida, tales como la distancia inter-vehicular, cuantificada en tiempo de separación entre vehículos, o la distancia al objetivo necesaria para la identificación o determinación del carril de circulación.» En los arts. 2 al 6 y Apéndices I al IV se regulan los requisitos técnicos singulares y los específicos correspondientes a la evaluación de conformidad y verificación periódica y después de reparación o modificación con la novedad del ensayo en tráfico real y otras modalidades.

En el Apéndice I se distingue en «i) Fijos, cuando van instalados sobre emplazamientos permanentes y funcionan de forma autónoma sin la presencia de un operador; ii) estáticos, cuando van instalados de forma no permanente sobre un emplazamiento inmóvil, al menos, durante la realización de la medición y con la intervención del operador, presencial o remoto. En el segundo de los casos deberán colocarse sobre trípode u otro tipo de soporte estable, respetando los ángulos de apuntamiento, siguiendo las instrucciones del manual del equipo y las que indique su certificado de evaluación de la conformidad. iii) móviles, cuando van instalados firmemente sobre un vehículo y realizan mediciones con este en movimiento, teniendo en cuenta su propia velocidad. Estos también pueden realizar mediciones con el vehículo parado, en este caso se consideran estáticos». En esta clasificación se sigue el criterio de la STS 184/2018, de 17 de abril. Se regulan los requisitos de las cabinas de los fijos, pero no están sometidas a control metrológico a diferencia de lo prescrito en la OITC 3123/2010 derogada. Sin embargo, si la cabina influye en las características metrológicas del cinemómetro, deberá cumplir los requisitos que se establecen en el punto 1.16 del Apéndice I y se revisarán cada 4 años.

Por vez primera se regulan los sistemas instalados en semáforos, sometiendo a requisitos metrológicos los llamados de foto-rojo que

captan la vulneración de la relevante regla del art. 146.a) del Reglamento General de Circulación (RGCir) que en el caso de resultados lesivos de los arts. 142 y 152 CP constituirá normalmente imprudencia grave. Así en el apartado 1.15 se dice: «Requisitos adicionales en caso de control semafórico. Un cinemómetro combinado con sistema de vigilancia para la fase roja de semáforo (foto-rojo) funcionará como foto-rojo solo cuando se encuentre en la fase roja y cambiará automáticamente para funcionar como cinemómetro cuando no lo esté». Se regulan sus requisitos, entre ellos y en cuanto a las evidencias de infracción se exige «(...) documentarlas mediante una secuencia de fotos, al menos cuatro fotografías que recojan una imagen de la parte trasera del vehículo y la luz roja del semáforo en las situaciones de vehículo antes de la línea de parada, vehículo sobrepasando la línea de parada y vehículo sobrepasado el cruce o paso de peatones completamente. Los registros fotográficos indicarán el tiempo en el que se tomaron las fotografías, el tiempo en el que el semáforo se puso en rojo y el tiempo en el que el vehículo cruzó la línea de parada. El tiempo se indicará con una resolución de 0,01 segundos». Esta combinación de foto-rojo y cinemómetro es susceptible de control metrológico.

Otra novedad normativa es la verificación por control en remoto ya apuntada, y así también en los cinemómetros de tramos se establece que «Son los que procesan las señales de todo tipo para el gobierno y control del proceso de medición. Estos elementos de control pueden ir integrados en las cámaras, formar parte de las cámaras y estar ubicados en la instalación o alejada de ella, o bien formar parte de un centro de control independiente y común para diferentes modelos de cámaras; este centro de control también puede asumir las funciones de monitorización y registro».

Para etilómetros la regulación es similar en los arts. 1 al 6 del Anexo XIII. En los Apéndices I al V sobre requisitos, evaluación de la conformidad y verificación después de reparación o modificación o verificación periódica junto con modificaciones en los EMP, se efectúa una remisión a la OIML R 126 con algunas especificaciones.

Respecto a los cinemómetros y etilómetros que ya se hallaban puestos en servicio a la entrada en vigor de la OICT de 7 de febrero de 2020 y si les es de aplicación el nuevo régimen de requisitos técnicos, evaluaciones de conformidad, verificación periódica, tras reparación o modificación y nuevos errores máximos permitidos, hay que estar a las disposiciones transitorias. Así en la disposición transitoria segunda se dice «Los instrumentos de medida que se encuentren legalmente en servicio a la entrada en vigor de esta orden podrán seguir siendo utilizados mientras superen las verificaciones establecidas para

los instrumentos en servicio en los términos indicados en el capítulo IV de esta orden y en los anexos correspondientes. No se les podrá exigir el cumplimiento de requisitos adicionales a los determinados durante el proceso de su puesta en servicio». En la Tercera «Los instrumentos de medida no sometidos a regulación armonizada europea, que hubieran obtenido la evaluación de la conformidad al amparo de las órdenes que figuran en la disposición derogatoria única, podrán seguir siendo comercializados y puestos en servicio durante un periodo de dos años desde la entrada en vigor de la presente orden».

La expresión de la disposición transitoria segunda «No se les podrá exigir el cumplimiento de requisitos adicionales a los determinados durante el proceso de su puesta en servicio» sin duda quiere decir que tanto en los requisitos técnicos como en los EMP ha de estarse a las OITC vigentes al tiempo de su puesta en servicio. Hay que atender a este fin al correspondiente certificado de conformidad de su Módulo F o verificación primitiva, según el caso, para determinar la legislación aplicable.

Debe partirse, a la luz del entendimiento del art. 2.2 CP, que la normativa de cinemómetros es legislación de complemento del tipo penal del art. 379.1 CP. Por ello se aplican los EMP anteriores que por lo general son menos exigentes y consecuentemente más favorables para el sometido a procedimiento y asimismo la vigente para algún caso en que sean más beneficiosas como sucede con las tasas elevadas de alcohol.

Tras recibir un informe sobre estos extremos, recabado al prestigioso Centro Español de Metrología con el que se mantienen relaciones institucionales de colaboración desde antes del dictado de la Circular 10/2011 sobre estos extremos, el Fiscal de Sala se dispone a dar las pertinentes instrucciones a las policías de tráfico para la redacción de atestados sobre delitos de los arts. 379.1 (exceso de velocidad punible) y 2 (tasas objetivadas de alcohol).

Resaltar por último que la Metrología es una ciencia multidisciplinar, con honda raigambre histórica (se dice que la más antigua) desconocida en la opinión pública, pese a la extraordinaria relevancia que tiene para el mercado, la economía de los países y bienes jurídicos públicos de primer orden como la salud y en nuestro caso la seguridad vial. En la UE se calcula un impacto del 1% del PIB y en el retorno económico en torno al 7%, estimando algunos países europeos una repercusión en el comercio de entre el 40 y 60%. Nuestro país cuenta con expertos de reconocido nivel científico y dotados de escasos recursos.

5.5 Las estadísticas de siniestralidad vial y de procedimientos judiciales. Incidencia de la pandemia por coronavirus en la actividad especializada del Ministerio Fiscal en materia de seguridad vial

5.5.1 INTRODUCCIÓN

En la estadística preliminar de 2020 de la Comisión Europea, España figura con 29 muertos por millón de habitantes (frente a los 37 de 2019), sólo por detrás de Suecia (18), Malta (21) y Dinamarca (27). El total europeo es de 18.000 fallecidos con una reducción del 17% respecto al 2019 debido a la disminución de la movilidad por el Covid, aunque como después se verá, la siniestralidad española es superior a la variación de los flujos de tráfico. La UE en el decenio reseñado descendió un 36% la accidentalidad sin conseguir el objetivo prefijado de reducción del 50%. También subraya que el 70% de las víctimas mortales en zonas urbanas son usuarios vulnerables como peatones, motociclistas y ciclistas. El documento Marco de la UE de 19 de junio de 2019 para el decenio 2021 a 2030 determina el objetivo de reducción al 50%, para lograr en 2050 el 0%.

5.5.2 LA SINIESTRALIDAD VIAL DURANTE EL ESTADO DE ALARMA Y EL PERÍODO DE CONFINAMIENTO TOTAL: ANÁLISIS COMPARATIVO EN RELACIÓN CON LOS DATOS PRE-COVID Y LOS FLUJOS DE CIRCULACIÓN Y SU EVOLUCIÓN POSTERIOR

Los datos provisionales de fallecidos durante las 24 horas en vías interurbanas suministrados por la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil (en adelante ATGC) y publicados por el Observatorio Nacional de Seguridad Vial en el período pre-Estado de Alarma, comprendido entre el 1 de enero y el 14 de marzo de 2020, con una cifra de 201 fallecidos, advertían de un repunte de siniestralidad si se efectuaba un análisis comparativo respecto del mismo período de 2019, en que el número de fallecimientos había sido de 186, lo que suponía un porcentaje de incremento del 8% (y del 6% en el volumen de accidentes mortales).

La situación descrita sufrió, como consecuencia de la pandemia del Covid-19, un punto de inflexión radical durante el primer Estado de Alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, comprendido entre el 15 de marzo y el 20 de junio de 2020, y el confinamiento total subsiguiente: en este período se produjeron 117 fallecidos, por los 287 acaecidos en el mismo tramo de 2019, significando

un drástico descenso del 59% en el número de fallecidos (y del 57% en el volumen de accidentes mortales), desajustado, no obstante, con la disminución de los volúmenes de tráfico, como veremos.

En este sentido, durante el primer Estado de Alarma y confinamiento estricto la DGT registró cifras inéditas, como los 10 días seguidos sin víctimas mortales o los mínimos históricos de fallecidos en los meses de marzo y abril desde que en 1960 comenzaron los registros. Por su parte, el Observatorio Nacional de Seguridad Vial apuntó asimismo a un cambio de perfil de las víctimas: a fecha 8 de abril la mitad de los fallecidos conducía vehículos de más de 3.500 kilos no afectados por el confinamiento forzoso; y a 9 de mayo la DGT informaba de que se habían duplicado los accidentes de este tipo de camiones.

Todo ello era debido a la flexibilización, fundada y obligada, de los tiempos de conducción y descanso, sin perjuicio asimismo de la situación de precariedad laboral a que se aludía en el oficio del Fiscal de Sala de 2-3-2020, sobre manipulación de tacógrafos, enviado a las Policías de Tráfico.

En este período de confinamiento se produjo también un impacto en la distribución de accidentes mortales por tipo de vía, aumentando el porcentaje de los producidos en autopistas y autovías sobre el total (del 25 al 39% a 9 de mayo). En esta fecha la mayoría de los accidentes se producían por salidas de vía, un 65% del total frente al 35% de la misma época de 2019, que suelen estar relacionados con el exceso de velocidad y las distracciones. Sobre este punto se ha señalado como eventual factor causal la falsa sensación de seguridad experimentada por el conductor al observar las carreteras prácticamente vacías.

En la misma línea ciertos estudios (RACE, FESVIAL, Universidad de Zaragoza entre otros) han apuntado que la situación excepcional de Estado de Alarma y confinamiento ha generado situaciones de estrés y ansiedad, menor tolerancia a la frustración, mayor agresividad (con incrementos del riesgo de hasta un 28% y de aceleraciones y maniobras bruscas del 17%), disminución de la velocidad de reacción, capacidad de atención y concentración de hasta el 38%, precipitación en la toma de decisiones, llegando a producir importantes trastornos del sueño y fatiga prolongada durante el día, afirmando algún estudio que entre el 20 y el 30% de los accidentes producidos durante este período estaban relacionados con ellos. En la misma línea, se detectó durante el Estado de Alarma, según informe de la DGT, un incremento del 39% del número de vehículos captados con exceso de velocidad en 170 puntos de control (cinemómetros fijos y de tramos), al desaparecer el tráfico como condicionante del factor velocidad en muchos supuestos.

Los factores reseñados pudieron generar situaciones de riesgo para la seguridad vial y siniestros durante el período de confinamiento, afectando a las cifras de siniestralidad hasta el punto de que, como ahora veremos, la bonanza de éstas durante el primer Estado de Alarma y consecuente confinamiento generado por el Covid-19 no ha sido paralelo ni proporcional con el relevante descenso de los flujos y movimientos de circulación en ese período.

Así, de acuerdo con la información suministrada por la ATGC a través de la DGT sobre la evolución de tráfico por efecto del Covid-19 durante el confinamiento, resulta que: en cuanto a los flujos de acceso a las ciudades, éstos experimentaron un descenso medio estimado de alrededor del 69%, con picos máximos de reducción de hasta el 91% en los momentos iniciales del primer Estado de Alarma y mínimos del 40% en su etapa final próxima a su alzamiento. Por su parte, los movimientos de largo recorrido sufrieron un descenso medio estimado de alrededor del 75% durante el confinamiento, con picos máximos de reducción del 95% en la etapa inicial del Estado de Alarma y mínimos del 47% en sus momentos finales.

Los datos conducen a entender, como decíamos, que el descenso de la siniestralidad vial no ha sido tan elevado como el de los flujos de circulación, según habría cabido esperar. La propia DGT informó en su momento que durante la operación Semana Santa se produjo un descenso de desplazamientos del 86% respecto de 2019 que no fue correlativo con el número de fallecidos, que sólo descendió en un 52%.

Así las cosas, en la etapa inmediatamente posterior al decaimiento del primer estado de alarma la vuelta a la entonces llamada «nueva normalidad» produjo un incremento de los datos de siniestralidad pre-Covid-19 y el regreso a una situación similar a la existente con anterioridad a la pandemia: en el período comprendido entre el 21 de junio y 22 de julio de 2020 se contabilizaron 110 fallecidos a 24 horas en vías interurbanas, lo que supuso un ligero aumento del 1% respecto del mismo período de 2019, en que el número de fallecidos fue de 109, pese a que, según la DGT, ese mes de julio los niveles de tráfico estaban por debajo de los del año anterior, un 7% menos en días laborales y un 22% en fin de semana.

La situación posterior y la que se vive en la actualidad siguen evidenciando el mismo fenómeno: en los meses de verano –julio y agosto– de 2020 se produjeron más de 82 millones de movimientos de largo recorrido, un 9% menos que los más de 91 millones del mismo período de 2019, y a pesar de ello el número de fallecidos a 24 horas en vías interurbanas –datos suministrados por el Observatorio Nacional de Seguridad Vial– sólo fue un 5% inferior (203 frente a 219).

Otro tanto ocurrió en los meses de septiembre a diciembre de 2020, en que los movimientos de largo recorrido fueron un 21% inferiores a los de los mismos meses de 2019 (108 millones frente a 137), mientras que el número de fallecidos sólo fue un 16% inferior (329 frente a 393). Y la situación se reproduce en el primer trimestre de 2021, en que seguimos sin una movilidad normalizada, con un descenso del 28% en los movimientos de largo recorrido en relación con el mismo período de 2019 (65 frente a 91 millones), lo que no se ajusta proporcionalmente con la variación porcentual de los fallecidos a 24 horas en vías interurbanas, inferiores únicamente en un 23% (195 por 255).

En definitiva, a pesar de que los flujos de circulación siguen siendo notoriamente inferiores a los existentes antes de la pandemia, las cifras de siniestralidad continúan desproporcionadas en relación a ellos, con el riesgo fundado de repunte tras la desaparición de las restricciones impuestas y la vuelta a niveles de normalidad en los flujos circulatorios, situación cercana temporalmente al momento de redactar estas líneas, a pocos días de que el 9 de mayo próximo se alce el último Estado de Alarma.

5.5.3 LA ESTADÍSTICA DE PROCEDIMIENTOS JUDICIALES: EL COVID-19 Y SU INCIDENCIA EN LOS PROCESOS POR DELITOS VIALES. LA RED DE FISCALES DELEGADOS DE SEGURIDAD VIAL Y SUS FUNCIONES DURANTE EL ESTADO DE ALARMA Y EL PERÍODO DE CONFINAMIENTO ESTRICTO

Desde la vigencia del primer estado de alarma el 14 de marzo de 2020 y hasta su finalización el 21 de junio, la disposición adicional segunda del Real Decreto 463/2020 suspendió los plazos procesales con la excepción de las actuaciones urgentes. Por su parte, las Policías de Tráfico, que desempeñaron un papel central y ejemplar en su eficacia, estaban dedicadas de modo prioritario a los controles de movilidad por prescripción del art. 1.6 de la Orden INT/226/2020, de 15 de marzo. La Orden INT/262/2020, de 20 de marzo, encomendó funciones relevantes a la DGT que asimismo cumplió con toda ejemplaridad.

Los controles de alcohol y drogas quedaron constreñidos a los casos en que se detectara una conducción anómala o accidente con signos de influencia en la vigilancia de las vías públicas y en el caso de los controles de movilidad, cuando asimismo se detectaran tales signos. En uno y otro caso se levantaron los oportunos atestados por los delitos del art. 379.2 CP. En los –esenciales para el confinamiento–

controles de movilidad se detectaron también delitos del art. 384 CP en los que se instruyó del mismo modo atestado. A pesar de la situación que se vivía hubo determinadas conducciones con exceso de velocidad punible del art. 379.1 CP circulando a más de 200 km/h hora, la mayoría para colgarlas en las redes y desafiar el régimen legal vigente. Y se detectaron asimismo supuestos de conducciones temerarias, en la mayoría de los casos producidas en el marco de elusión de los controles citados.

De acuerdo con los datos provisionales de actividad policial suministrados en su momento por la ATGC, la reducción de los flujos de movilidad en el período de confinamiento estricto supuso una reducción asimismo de las diligencias penales o atestados por delitos viales de peligro de en torno al 64%, habiéndose instruido un número aproximado de 1.745 atestados desde el 15 de marzo hasta la etapa final del Estado de Alarma, mientras que en el mismo período de 2019 el número de atestados había llegado en torno a los 4.931. Al igual que señalábamos arriba en relación con las cifras de siniestralidad, es superior porcentualmente del mismo modo la comisión de delitos viales y actuación policial a la reducción de los volúmenes de tráfico, y el dato revela que se ha mantenido con firmeza la intervención policial penal en seguridad vial.

Más allá de los datos globales anuales del ejercicio 2020 a que luego se hará referencia, el número de procedimientos incoados por delitos de peligro de los arts. 379-385 en el periodo de confinamiento estricto resulta difícil de conocer por las dificultades de registro del procedimiento generado por el atestado y porque los plazos procesales no se reanudaron hasta el 4 de junio de 2020 en virtud del Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo. En cualquier caso, en los supuestos de detenidos presentados en el juzgado de guardia por delitos viales y delitos conexos a que se hacía referencia se promovieron y dictaron sentencias de condena por conformidad o adoptaron medidas cautelares. En todo caso puede decirse que la justicia penal de tráfico ha tenido durante el Estado de Alarma y confinamiento subsiguiente el funcionamiento necesario para preservar los bienes jurídicos protegidos en la seguridad vial.

Los fiscales delegados durante el Estado de Alarma han estado en permanente contacto con los Jefes de Tráfico y policías del territorio para el seguimiento de los controles de movilidad en relación con la fluidez y seguridad del tráfico y para la instrucción de atestados, seguimientos de procedimientos por delitos viales y cuestiones y dudas que pudieran suscitarse a los agentes actuantes. Aun cuando estuvieran suspendidos los plazos han aprovechado para solicitar las

causas a efectos internos de su calificación y evitar demoras, en particular en el abono de las indemnizaciones a las víctimas de accidentes de tráfico. De otra parte, la interconexión se ha fortalecido, además de con los habituales contactos por móvil y correo electrónico, con el Foro Virtual –que ha tenido más utilización que nunca– y con el *chat* específicamente creado en este periodo temporal como ya se expuso.

El Fiscal de Sala ha estado en contacto permanente con el Director General de Tráfico y los jefes de las policías de tráfico de carreteras y ha realizado un seguimiento de los muy reprobables comportamientos de las *apps* y grupos de *WhatsApp* que informaban sobre la ubicación de los controles de movilidad, obstaculizando una medida esencial como el confinamiento o las restricciones posteriores. De estas conductas el Fiscal de Sala se ocupó en oficio de 3-4-2019 dirigido a todas las policías de tráfico, recabando datos sobre las *apps* que informaban de la ubicación de los controles de alcohol y drogas, con lo que frustraban la operatividad de estas esenciales estrategias preventivas de seguridad vial y de la persecución de delitos de gravedad que pueden detectarse en ellos. Las acciones investigadas han supuesto un salto cualitativo en su gravedad al desarrollarse en el Estado de Alarma. Por todo ello se estudia la propuesta de una posible tipificación penal de estos comportamientos o una singular tipificación jurídico-administrativa como infracción muy grave en la LO de Seguridad Ciudadana.

Por último, tras la finalización del primer Estado de Alarma se reanudaron con normalidad –no exenta de algunas excepciones– los controles de alcohol y drogas, si bien con protocolos sanitarios que los han ralentizado hasta el presente, al igual que los controles de velocidad, y las funciones de vigilancia de las vías públicas de las policías de tráfico se ejercen en principio con normalidad dentro de las restricciones a la movilidad que a día de hoy siguen existiendo.

5.5.3.1 *La estadística de procedimientos judiciales: datos generales e incidencia del Covid-19*

Debe llamarse la atención sobre la ruptura que tiene lugar en el año 2020 en cuanto a la tendencia alcista que se apreciaba en los dos años precedentes por el incremento generalizado que se había producido en el volumen de actividad judicial y del Ministerio Fiscal en el ámbito de los delitos contra la seguridad vial. Por el contrario, en una primera aproximación a los datos del ejercicio 2020, se aprecia una notable disminución respecto de 2019 y 2018 de todos los indicadores

estadísticos relativos a los delitos viales de peligro de los arts. 379-385 CP, tanto del número de procedimientos judiciales incoados, como de las cifras de acusaciones del Ministerio Fiscal y del volumen de sentencias judiciales de condena.

Ahora bien, estos datos han de interpretarse de forma relativa, en cuanto son obviamente consecuencia directa, como veremos, de la especial situación de pandemia del Covid-19 y consiguientes restricciones circulatorias producidas en 2020, sin que, por ello, pueda hablarse propiamente de un cambio de ciclo en el volumen de la delincuencia vial.

En este sentido, en relación con la incidencia del Covid-19 en la estadística judicial de delitos viales, llamamos la atención sobre los siguientes fenómenos. Por una parte, la importante disminución de todos los indicadores judiciales –procedimientos, acusaciones y sentencias– corre paralela –aunque no proporcionalmente, como veremos–, con la experimentada por la movilidad circulatoria como consecuencia del confinamiento estricto consecuente al primer Estado de Alarma y las posteriores restricciones circulatorias con confinamientos perimetrales que a día de hoy aún perviven, lo que ha supuesto, en necesaria y obvia consecuencia, una notable reducción de la oportunidad de comisión delictiva que se ha traducido en los datos estadísticos reseñados.

Por ello, a diferencia de otros años, éste se puede afirmar sin temor a equivocarnos que no es que se haya producido una disminución del volumen de delitos viales detectados, sino una notable reducción de los cometidos. Y ello a pesar, como veremos, de la reducción en torno al 50% experimentada en 2020 por el número de controles –especialmente preventivos– de alcohol y drogas (en el ámbito ATGC), con alrededor de tres millones y medio menos que en 2019, lo que, si bien en la etapa de confinamiento estricto pudo obedecer a un trasvase a favor de los controles de movilidad frente a éstos, el resto del ejercicio puede explicarse por el indudable menor número de vehículos circulando por nuestras carreteras, por lo que las oportunidades de control –paralelamente a las delictivas– son también menores.

Ahora bien, matizando la idea anterior queda señalar, no obstante, como adelantábamos, que la reducción de movilidad no ha sido proporcional con la de los datos estadísticos judiciales. Según los datos suministrados por el Observatorio Nacional de Seguridad Vial, los movimientos de largo recorrido disminuyeron en más de 24% en 2020 respecto de 2019, pasando de alrededor de 427 millones a algo más de 321 millones, mientras que la reducción de las cifras estadísticas de delitos viales ha sido porcentualmente menor, a saber, un 17%

de descenso en las cifras de acusaciones y sentencias condenatorias, y sólo de un 10% en el volumen de procedimientos judiciales incoados, de suerte que puede afirmarse la existencia de unas cifras latentes de delincuencia vial que se sobreponen y permanecen por encima de las restricciones a la movilidad.

El segundo fenómeno al que nos referíamos es el de la eficacia y rapidez de la justicia penal de tráfico en España que, como veremos, no se ha visto especialmente afectada por la pandemia del Covid-19. Así las cosas, el período de confinamiento estricto que conllevó el primer Estado de Alarma, con la suspensión de los plazos procesales decretada por la ya citada disposición adicional segunda del Real Decreto 463/2020, determinó que en el ámbito de la delincuencia vial, donde la inmensa mayoría de atestados no eran considerados urgentes al no conllevar privaciones cautelares de libertad, el cauce de las diligencias urgentes de juicio rápido fuera prácticamente inaplicable en ese período, como señalan asimismo los distintos Delegados provinciales.

Ello explica, como luego veremos, el incremento porcentual de los procedimientos incoados por los trámites de diligencias previas en relación con los abiertos por los cauces de las diligencias urgentes; así, frente a 2019, en que alrededor del 73% (tres de cada cuatro) de los procedimientos por delitos viales siguieron el cauce de las diligencias urgentes, en 2020 el porcentaje fue del 63% (aproximadamente 3 de cada cinco, con un descenso porcentual del 10%) de diligencias urgentes frente a diligencias previas. Ahora bien, tras el decaimiento del primer Estado de Alarma y el alzamiento de la suspensión de los plazos procesales, la situación se normalizó con la posterior y mayoritaria conversión de las diligencias previas incoadas en diligencias urgentes por la vía del art. 779.1. 5.º LECrim que, según señalan las memorias provinciales, fue habitualmente utilizado en el período indicado. Hasta el punto de que en el ejercicio 2020 se mantiene prácticamente la proporción de las acusaciones formuladas en el ámbito de los delitos contra la seguridad vial por los trámites de diligencias urgentes de juicio rápido: en torno al 80% (cuatro de cada cinco, en porcentaje muy similar al de 2019) de las acusaciones lo fue por esta vía, por lo que, a pesar de la pandemia, se mantiene la habitual y ya tradicional rapidez y eficacia de la respuesta penal a la delincuencia de tráfico en nuestro país.

Finalmente, antes de adentrarnos en el concreto examen estadístico, conviene aclarar que, en cuanto al delito de abandono del lugar del accidente del nuevo art. 382 bis CP, introducido por la reforma de la LO 2/2019 dentro del capítulo de los delitos contra la seguridad vial, los aplicativos informáticos siguen sin proporcionar datos esta-

dísticos, si bien las memorias de los delegados provinciales llaman la atención sobre el incremento de los procedimientos incoados por este nuevo tipo durante el ejercicio 2020, aunque su aplicación sigue teniendo una leve incidencia.

5.5.3.2 *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*

5.5.3.2.1 La eficacia y celeridad de la respuesta penal

A pesar de la indicada disminución de todos los indicadores estadísticos en la que indudablemente ha influido, como decimos, la situación de pandemia y sus consecuencias, se mantiene, en términos muy similares a los de los ejercicios precedentes, la muy importante proporción que absorben los delitos viales en relación con todo el volumen de actuación judicial y fiscal por cualesquiera tipologías delictivas. Así, en el ejercicio 2020 se han formulado por el Ministerio Fiscal 71.613 acusaciones por los delitos viales de los arts. 379-385 CP, lo que supone aproximadamente el 30% del total de las 242.846 evacuadas por la Fiscalía en todo tipo de procesos por delito. Asimismo, han recaído 66.648 condenas por estos delitos, que representan más del 31% del total de las 210.078 dictadas por toda clase de delitos. Se insiste, por tanto, en la idea de la importancia del volumen cuantitativo de la actividad judicial y del Ministerio Público en el marco de la delincuencia vial en España, de suerte que, en nuestro país, al igual que en años precedentes, prácticamente un tercio de todas las acusaciones y condenas lo son por los delitos de peligro contra la seguridad vial.

Por otra parte, la respuesta penal a la delincuencia vial en nuestro país sigue teniendo unas muy altas dosis de celeridad y eficacia a pesar del efecto de la pandemia, al menos en lo que a los delitos viales de peligro se refiere, con la eficacia que ello supone a los fines, no sólo de prevención especial del penado, sino también de prevención general. En este sentido, insistimos en la idea de que, si bien ha aumentado el porcentaje de los procedimientos incoados por los trámites de diligencias previas en detrimento de las diligencias urgentes de los llamados juicios rápidos, ello ha tenido una muy leve incidencia en la rapidez de la respuesta penal pues, como consecuencia de las posteriores adecuaciones procedimentales y conversiones de diligencias previas en diligencias urgentes por la vía del art. 779.1.5.º LECrim antes referidas, en 2020 –al igual que en los ejercicios precedentes–

una abrumadora mayoría de las acusaciones por delitos contra la seguridad vial, cuatro de cada cinco (más del 80%, en porcentaje levemente inferior al del año previo), han tenido lugar por estos trámites de juicio rápido, con un elevado porcentaje de sentencias condenatorias de conformidad que se estima en alrededor del 90%, como viene ocurriendo en la evolución interanual, lo que supone una ejecución más o menos inmediata de las penas impuestas, que en el ejercicio 2020 se concretan en 42.448 penas de privación del derecho a conducir y 1.331 pérdidas de vigencia del permiso del art. 47.3 CP, aproximadamente 46.000 penas estimadas de multa y 18.877 penas de trabajos en beneficio de la comunidad.

5.5.3.2.2 Evolución de los procedimientos incoados, escritos de acusación y sentencias condenatorias. Diligencias de Investigación

El primer indicador aludido, esto es, número de procedimientos judiciales ingresados en 2020 por los delitos viales de peligro de los arts. 379-385 CP, tanto por los trámites de diligencias previas como de diligencias urgentes, revela, en una primera aproximación, el volumen de actividad judicial producida en este ámbito, abstracción hecha de su resultado concreto en acusaciones y sentencias de condena a que luego se aludirá. Los datos estadísticos del ejercicio 2020 y su evolución interanual en la última década son los siguientes:

Diligencias Previas + Diligencias Urgentes	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Art. 379.1 CP ...	1.063	1.003	1.021	752	818	902	813	842	889	1.562
Art. 379.2 CP ...	84.352	73.778	72.430	69.340	61.346	61.177	59.466	69.121	68.039	57.262
Art. 380 CP ...	3.058	2.799	2.587	2.384	2.310	2.658	2.761	1.553	2.009	3.050
Art. 381 CP ...	313	315	318	204	190	204	190	87	207	297
Art. 383 CP ...	2.087	2.087	2.070	1.884	1.550	1.583	1.819	2.013	2.381	2.252
Art. 384 CP ...	49.267	37.993	36.017	33.883	31.231	31.262	30.875	36.649	40.670	37.172
Art. 385 CP ...	510	535	411	396	482	417	379	389	477	489
Total.....	140.650	118.186	114.854	108.843	97.927	98.203	96.303	110.654	114.672	102.084

Llama la atención la ruptura producida en la evolución alcista de este indicador iniciada en 2018, pues en el ejercicio 2020 disminuye

sensiblemente el número de procedimientos incoados en relación con los años previos, con una reducción de alrededor de 12.500 procedimientos respecto del año precedente (-10,9%). Este fenómeno se produce fundamentalmente en los delitos de conducción bajo la influencia del alcohol o drogas del art. 379.2 CP (-15%) y en los tres tipos de conducción sin permiso del art. 384 CP (-8%), que absorben prácticamente la totalidad del descenso del número de procedimientos, junto con el delito de negativa a las pruebas de alcoholemia y drogas del art. 383 CP que también disminuye levemente (-5%), mientras que el resto de tipologías delictivas experimentan subidas, algunas muy elevadas en términos relativos, como la del delito de conducción a velocidad excesiva punible del art. 379.1 CP (+75%) y la de los de conducción temeraria del art. 380 CP (+51%) y 381 (+43%).

Respecto de los otros dos indicadores anunciados, a saber, número de escritos de acusación formulados por el Ministerio Fiscal y sentencias judiciales de condena, como es bien sabido, representan el resultado de la actividad judicial derivada de los procedimientos incoados. Como se adelantaba al inicio de este apartado, ambos experimentan importantes descensos: en 2020 se formulan alrededor de 15.000 acusaciones menos que el año precedente (-17%), invirtiendo así la tendencia al alza de los años previos, y se dictan aproximadamente 13.800 sentencias condenatorias menos que en 2019 (-17%), lo que acentúa la tendencia a la baja ya advertida ese año que, no obstante, estaba matizada por las consideraciones que hacíamos en la Memoria de 2019 sobre la limitación territorial de ese fenómeno a una sola comunidad autónoma, a diferencia de lo que acontece el presente año, en que la disminución de sentencias se produce de forma global en todos los territorios. Por otra parte, como viene ocurriendo de modo uniforme desde hace más de una década, los datos estadísticos de delitos viales de peligro proceden en más de un 90%, tanto en acusaciones formuladas como en sentencias dictadas, de dos delitos, el de conducción bajo la influencia del alcohol o drogas, que es el más importante cuantitativamente, seguido del delito de conducción sin permiso del art. 384 en sus tres modalidades típicas, aunque este año se reproduce el fenómeno advertido el año pasado, en el sentido de que aumenta el peso específico, proporcionalmente hablando, de los tipos del art. 384, a los que se suman este año los de conducción temeraria del art. 380 y de negativa a las pruebas de alcohol y drogas del art. 383, que ganan un ligero peso porcentual, en detrimento del delito del art. 379.2.

Las consideraciones anteriores emergen de la siguiente tabla, que contiene los datos interanuales de acusaciones y sentencias:

Comparativa 2018-2020	Acusaciones MF 2018	Sentencias 2018	Acusaciones MF 2019	Sentencias 2019	Acusaciones MF 2020	Sentencias 2020
379.1 CP..	509	450	531	394	707	391
379.2 CP..	54.033	56.173	50.537	48.078	39.485	38.241
380 CP ...	966	872	1.263	852	1.918	1.433
381 CP ...	80	60	106	79	169	82
383 CP ...	2.318	2.797	2.652	2.625	2.482	2.301
384 CP ...	28.520	28.868	31.817	28.406	26.807	24.156
385 CP ...	26	44	52	46	45	44
Total ...	86.452	89.264	86.958	80.480	71.613	66.648

En cuanto a los datos por tipologías delictivas, el descenso en el volumen de escritos de acusación se produce de forma acusada en los delitos de conducción bajo la influencia del alcohol y drogas del art. 379.2 y en los tres tipos de conducción sin permiso del art. 384, y, en menor medida, en el de negativa a las pruebas de alcoholemia y drogas del art. 383 y en el tipo residual del art. 385, lo que contrasta con la subida experimentada en los escritos de acusación formulados por el delito de conducción a velocidad excesiva punible del art. 379.1 y por los delitos de conducción temeraria en sus dos modalidades de los arts. 380 y 381, reproduciéndose por tanto el fenómeno ya aludido al tratar del volumen de procedimientos incoados. Por el contrario, la cifra de sentencias condenatorias desciende de forma global en todos los tipos viales, excepción hecha de los delitos de conducción temeraria que, al igual que se producía en el volumen de acusaciones, experimentan subidas, muy notorias en el tipo básico del art. 380.

Por último, en cuanto a las diligencias de investigación del Ministerio Fiscal por delitos viales en el marco del art. 5 EOMF, en el ejercicio 2020 se han incoado 775, lo que supone un importante descenso en relación con las incoadas el año precedente (-274/-26%), la mayoría de ellas por delitos de conducción sin permiso del art. 384, lo que viene siendo ya constante en las series estadísticas.

5.5.3.2.3 Las tasas de resolución

La siguiente tabla representa las denominadas tasas de resolución positiva, es decir, el cociente entre el número de asuntos resueltos por

sentencia condenatoria y el de procedimientos incoados, así como su evolución interanual:

Delitos CSV	DP+DU 2020	Sentencias 2020	Tasa resolución 2020	Tasa resolución 2019
379.1 CP.	1.562	391	0,25 (25%)	0,44
379.2 CP.	57.262	38.241	0,66 (66%)	0,70
380 CP	3.050	1.433	0,46 (46%)	0,42
381 CP	297	82	0,27 (27%)	0,38
383 CP	2.252	2.301	1,02 (102%)	1,10
384 CP	37.172	24.156	0,64 (64%)	0,69
385 CP	489	44	0,08 (8%)	0,09
Total	102.084	66.648	0,65 (65%)	0,70

La tasa global de resolución desciende nuevamente en el ejercicio 2020, con una variación porcentual de -5 puntos, repitiendo, aunque de forma menos acusada, el fenómeno ya experimentado en 2019. Se debe a que la disminución proporcional del volumen de procedimientos incoados ha sido menos intensa que la experimentada por las cifras de sentencias condenatorias. No obstante, este fenómeno ha de interpretarse con las debidas reservas y cautelas, a la espera de los datos del año 2021, dadas las especiales peculiaridades del año 2020, con la situación de pandemia vivida y sus efectos en la tramitación de procedimientos, a que hemos aludido. En cualquier caso, la tasa de resolución, que sólo se refiere a los asuntos resueltos por sentencia condenatoria, sigue siendo moderadamente elevada, y, siguiendo la idea apuntada en los años precedentes, si a las resoluciones de condena sumáramos otras resoluciones de fondo definitivas –sentencias absolutorias y autos de archivo–, sería muy elevado el porcentaje de procedimientos resueltos en el ejercicio corriente, en cifras estimadas cercanas a la igualdad entre asuntos ingresados y resueltos. Todo ello conduce a seguir afirmando, como en años precedentes, la existencia de un alto grado de unificación y seguridad jurídica en la interpretación de los tipos viales y unas elevadas dosis de aceptación por los órganos judiciales de los criterios hermenéuticos del Ministerio Fiscal en el ámbito de la delincuencia vial en España a través de la Circular 10/2011 FGE e instrumentos posteriores de coordinación, cuyas pautas han sido aceptadas, en lo esencial, por la jurisprudencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo emanada de la función nomofiláctica de la modalidad casacional introducida por la Ley 41/2015 a

que nos referimos, de suerte que en el ámbito de los delitos viales de peligro se han alcanzado elevados niveles de uniformidad, unificación interpretativa y seguridad jurídica en los últimos años.

5.5.3.2.4 Distribución territorial de sentencias condenatorias

En este aspecto se aprecia que la disminución del volumen de sentencias condenatorias es un fenómeno generalizado en todos los territorios, excepción hecha de Madrid, en que aumentan muy ligeramente, y, especialmente, de Cataluña, donde experimentan una importante subida de más de 1.300 sentencias (+16%), invirtiendo el descenso apreciado en 2019, aunque tal aumento sólo absorbe una parte mínima de la reducción apreciada el año pasado, por lo que Cataluña sigue este año por debajo del primer puesto que tradicionalmente ocupaba en la cifra de sentencias condenatorias. Así las cosas, Andalucía se mantiene como la primera comunidad autónoma en volumen cuantitativo de sentencias, seguida de Madrid y de Cataluña, que escalan ambas un puesto en este ranking respecto de 2019, en detrimento de la Comunidad Valenciana, que desciende del segundo al cuarto. En cualquier caso, la situación atípica de 2020 exige hacer un seguimiento de la evolución de este indicador en años venideros. Los datos estadísticos y su evolución interanual aparecen en la siguiente tabla:

CCAA	379.1 CP	379.2 CP	380 CP	381 CP	383 CP	384 CP	385 CP	Total 2020 (en paréntesis 2019)	Variación 2019-2020
Andalucía	42	6.006	360	19	276	5.369	2	12.074 (15.449)	-3.375
Aragón	13	727	25	2	42	409	0	1.218 (1.757)	-539
Asturias	4	815	30	3	40	367	3	1.262 (1.858)	-596
I. Baleares	9	1.357	19	0	69	733	0	2.187 (2.723)	-536
I. Canarias	17	1.825	42	4	69	1.271	2	3.230 (5.262)	-2.032
Cantabria	0	511	29	0	12	265	4	821 (1.045)	-224
Cataluña	91	5.140	225	18	524	3.640	3	9.641 (8.297)	+1.344
Extremadura . . .	8	744	41	2	49	379	2	1.225 (1.471)	-246
Galicia	20	2.532	77	2	143	1.740	0	4.514 (6.615)	-2.101

CCAA	379.1 CP	379.2 CP	380 CP	381 CP	383 CP	384 CP	385 CP	Total 2020 (en paréntesis 2019)	Variación 2019-2020
La Rioja	3	242	11	1	9	106	0	372 (608)	-236
Madrid	71	6.611	156	6	322	3.285	0	10.451 (10.354)	+97
Murcia	12	1.542	58	0	96	1.072	0	2.780 (3.278)	-498
Navarra	0	567	24	4	53	315	3	966 (1.283)	-317
P. Vasco	22	1.530	32	10	90	680	22	2.386 (3.059)	-673
C. Valenciana . .	48	5.151	177	6	364	2.430	2	8.178 (10.712)	-2.534
C. La Mancha .	22	1.424	48	3	61	1.003	1	2.562 (3.327)	-765
Castilla y León	9	1.517	79	2	82	1.092	0	2.781 (3.382)	-601
Total Sentencias	391	38.241	1.433	82	2.301	24.156	44	66.648	

5.5.3.2.5 Los Juicios Rápidos en la delincuencia vial

En 2020 más del 63% (aproximadamente 3 de cada 5, con un descenso porcentual del 10% respecto de 2019) de los procedimientos incoados y del 80% (cuatro de cada cinco, en porcentaje muy similar al de 2019) de las acusaciones por delitos contra la seguridad vial de los arts. 379-385 lo fueron por los trámites de los denominados juicios rápidos (diligencias urgentes). Como ya adelantábamos, en 2020 aumenta significativamente el número de procedimientos de diligencias previas y disminuye de forma relevante el de diligencias urgentes, aunque ese reparto proporcional no se trasmite al de las acusaciones, ya que se mantiene prácticamente la elevada proporción de las formuladas por los trámites de juicio rápido. Este reparto proporcional de acusaciones (80/20) entre ambas tipologías procedimentales subraya, como viene siendo constante, los atributos de celeridad y eficacia de la justicia penal de tráfico en España:

Delitos Viales	D. Previas	D. Urgentes	Total
P. Incoados	36.934	65.150	102.084
E. Acusación	14.109	57.504	71.613

5.5.3.2.6 Representación gráfica de los datos estadísticos

TABLA 1. ESCRITOS DE ACUSACIÓN POR DELITOS

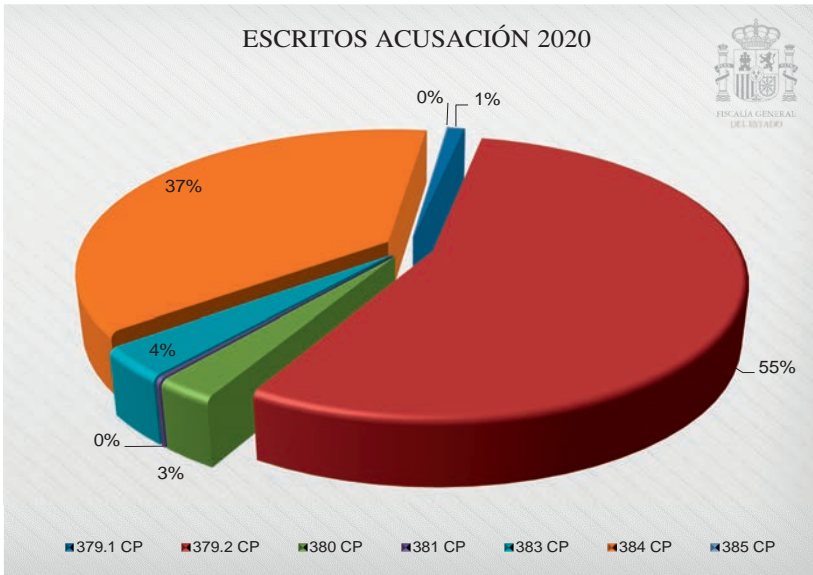
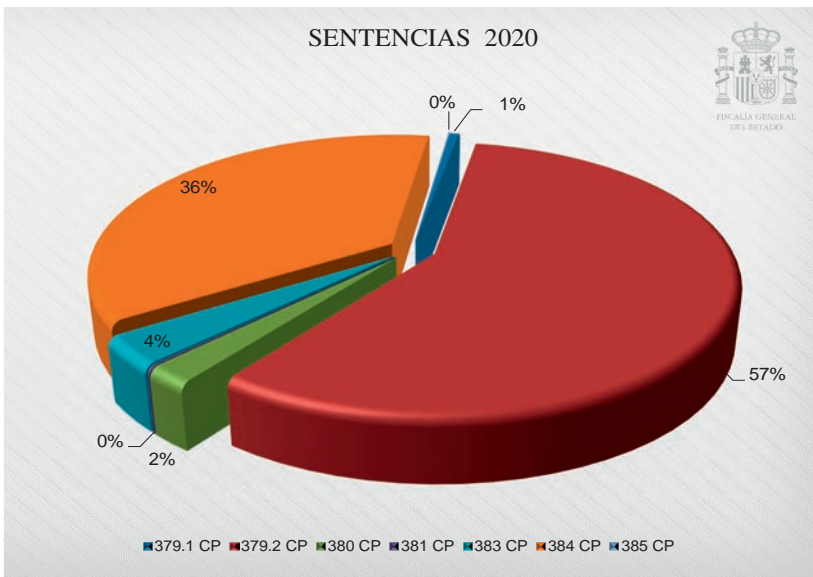


TABLA 2. SENTENCIAS CONDENATORIAS POR DELITOS



5.5.3.3 *El exceso de velocidad punible*

Los datos estadísticos de 2020 relativos al tipo residual del art. 379.1 CP –que sólo absorbe un 1% aproximado de acusaciones y sentencias por delitos viales– se representan en la siguiente tabla, en la que se aprecia un notable incremento de las acusaciones (+33%), acentuando el fenómeno del pasado año, y una estabilidad en el volumen de sentencias, con una reducción prácticamente inapreciable del 0,7%:

Comparativa 2018-2020	Acusaciones MF 2018	Sentencias 2018	Acusaciones MF 2019	Sentencias 2019	Acusaciones MF 2020	Sentencias 2020
379.1 CP	509	450	531	394	707	391

A continuación se hará referencia a los porcentajes comparativos entre el volumen de actividad judicial por excesos de velocidad penales –procedimientos incoados por el tipo del art. 379.1– y el de actividad sancionadora administrativa por la misma causa –expedientes incoados en ámbito DGT por infracciones administrativas de velocidad no penales, obviando los de otras administraciones–

De la siguiente tabla, en la que aparecen los datos referidos, se deduce que la práctica totalidad de los excesos de velocidad se sancionan en el ámbito administrativo y sólo acceden al ámbito jurisdiccional penal el 0,06% de los detectados, lo que, por otra parte, ha sido constante todos estos años ante las exigencias típicas para la existencia del delito estudiado (exceso en más de 80 km/h en vía interurbana y 60 km/h en vía urbana):

Conducción con exceso de velocidad	2020
Expedientes sancionadores administrativos.	2.431.177
Procedimientos penales (DP+DU por art. 379.1 CP)	1.562

* Los datos de expedientes administrativos de 2020 son provisionales a fecha de ejecución abril 2021.

5.5.3.4 *La conducción embriagada, bajo los efectos del alcohol o drogas y la negativa a someterse a las pruebas para su detección*

Comparativa 2018-2020	Acusaciones MF 2018	Sentencias 2018	Acusaciones MF 2019	Sentencias 2019	Acusaciones MF 2020	Sentencias 2020
379.2 CP	54.033	56.173	50.537	48.078	39.485	38.241

Se acentúa en el ejercicio 2020 la tendencia a la baja que ya se apreciaba el año pasado –tanto en las cifras de acusaciones del Ministerio Fiscal como de sentencias condenatorias– por el delito de conducción bajo la influencia del alcohol o drogas del art. 379.2 CP. Así, en 2020 se han formulado aproximadamente 11.000 acusaciones menos que en 2019, con una reducción porcentual del 21,8% (incrementando la disminución del 6,5% apreciada en 2019), y se han dictado alrededor de 9.800 condenas menos que el año previo, lo que representa una bajada porcentual del 20,4% (superior a la reducción del 14,5% de 2019). Este fenómeno corre paralelo, como ya adelantamos, con la drástica reducción operada, por motivo de la situación de pandemia derivada del Covid-19 y restricciones de movilidad subsiguientes, en el número de controles de alcoholemia y drogas realizados en 2020. Ahora bien, la disminución de los indicadores judiciales –volumen de delitos viales detectados reflejado en acusaciones y condenas– no ha sido proporcional con la mayor reducción experimentada en la actividad de control policial pues, si bien las cifras de controles de alcohol y drogas se ha visto reducida en 2020 en torno al 50% en el ámbito ATGC, las acusaciones y sentencias de condena lo han sido alrededor del 20%, habiendo sido esperable una mayor disminución de las cifras de delincuencia vial constatada.

En cuanto al análisis comparativo entre el volumen de actividad sancionadora judicial y administrativa por alcoholemia y drogas, en el ejercicio 2020 emerge un nuevo fenómeno, cual es que la actividad sancionadora penal ha desplazado una parte importante de la sancionadora administrativa. Esta última, reflejada en el número de expedientes sancionadores administrativos tramitados sólo en el ámbito DGT (no se cuenta con datos globales de otras administraciones) por infracciones de alcoholemia positiva/presencia de drogas, sí ha experimentado reducciones porcentuales en torno al 50% y, por tanto, proporcionales a las antes referidas del número de controles de alcoholemia y drogas, mientras que el volumen de actividad judicial representado por el número de procedimientos penales incoados por este tipo de conductas ha sufrido una variación porcentual negativa del 15%. Como consecuencia de lo anterior, aunque en un plano de práctica igualdad, la actividad sancionadora penal (50,73% del total) supera por primera vez en estos años a la sancionadora administrativa en el ámbito DGT, que venía absorbiendo más del 60% de todo el volumen sancionador.

Los datos se reflejan en esta tabla:

Conducción alcohol o drogas	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Expedientes administrativos totales* (alcoholemia+drogas).	103.085	104.092	106.740	102.818	107.475	124.535	119.344	55.614
Expedientes administrativos (alcoholemia).	100.506	94.638	80.388	75.888	75.430	73.409	83.139	37.116
Expedientes administrativos (drogas).	2.579	9.454	26.352	26.930	32.045	51.126	36.205	18.498
Procedimientos penales.	72.430	69.340	61.346	61.177	59.466	69.121	68.039	57.262

* Los datos de expedientes administrativos de 2020 son provisionales a fecha de ejecución abril 2021.

Así pues, la actividad sancionadora de la DGT por conducción con alcoholemia positiva o presencia de drogas sufre un drástico retroceso en el ejercicio 2020, lo que con toda seguridad viene motivado por las consecuencias del Estado de Alarma decretado con motivo del Covid-19. En este sentido, en materia de alcoholemia, los expedientes sancionadores administrativos experimentan una reducción del 55% respecto de 2019, con las menores cifras de toda la serie estadística de los últimos años. El fenómeno, como decíamos, es paralelo al sufrido por los controles de alcoholemia, en cuanto el número de los realizados por la ATGC ha disminuido asimismo en un 52%, con una cifra global de 3.121.815, la menor con diferencia de toda la serie interanual, lo que supone más de tres millones menos de controles que en 2019.

Y otro tanto cabe decir en cuanto a la conducción con presencia de drogas. En este punto el número de expedientes sancionadores administrativos incoados en el ejercicio 2020 por la DGT experimentan una considerable reducción del 48% respecto del año anterior, mientras que, paralela y proporcionalmente, el volumen de controles de detección de drogas realizados por la ATGC disminuye un 49% en relación con los practicados en 2019, pasando de los 95.081 de ese año a los 48.194 del ejercicio corriente –cifra más baja desde 2015–, lo que igualmente viene motivado por las consecuencias de la pandemia. Por otra parte, sigue siendo muy escasa la derivación a la vía penal de los resultados positivos detectados en los controles de drogas, que son casi en su totalidad sancionados en el ámbito administrativo, con un reflejo meramente testimonial en el procedimiento penal: en el mismo

ámbito ATGC, en 2020 sólo se instruyeron 97 diligencias penales de los 1.355 positivos en accidente, 34 de los 4.586 positivos en controles por infracción, y 61 de los 10.974 positivos en controles preventivos; ahora bien, se acentúa la tendencia alcista ya advertida el año anterior, de suerte que en 2020 los porcentajes de derivación a la vía penal son ligera y progresivamente superiores a los de los dos años precedentes, pasando de un índice de derivación del 0,17% de 2018 respecto del número total de pruebas de drogas realizadas, al 0,39% de 2020, lo que es especialmente llamativo en cuanto a los positivos en controles preventivos, en los que el índice de derivación es del 0,55% de positivos en 2020 frente al 0,16% de 2019, fenómeno éste –incremento del volumen de atestados por conducción bajo la influencia de drogas– que reiteran algunas memorias provinciales, siendo razonable pensar, a espera de la evolución futura de estos datos, que el oficio del Fiscal de Sala de 18 de julio de 2019, relativo al acta de signos externos y pautas para la instrucción de atestados y derivación a la vía penal de estas conductas, pueda haber comenzado a dar frutos.

Por último, el delito de negativa a someterse a las pruebas de detección de alcohol y drogas del art. 383 CP, siguiendo la tendencia general, experimenta ligeras reducciones en 2020, tanto en el volumen de acusaciones (-6%) como en el de condenas (-12%):

Comparativa 2018-2020	Acusaciones MF 2018	Sentencias 2018	Acusaciones MF 2019	Sentencias 2019	Acusaciones MF 2020	Sentencias 2020
383 CP	2.318	2.797	2.652	2.625	2.482	2.301

5.5.3.5 *La conducción temeraria y con manifiesto desprecio por la vida de los demás*

Resulta llamativa en este año de pandemia la peculiar tendencia al alza de estas dos tipologías de conducción temeraria, con importantes incrementos porcentuales en 2020: así, en cuanto al tipo básico del art. 380 las acusaciones aumentan en un 51% y las condenas en un 68%, y en el del art. 381 en un 59% y 3% respectivamente.

Comparativa 2018-2020	Acusaciones MF 2018	Sentencias 2018	Acusaciones MF 2019	Sentencias 2019	Acusaciones MF 2020	Sentencias 2020
380 CP	966	872	1.263	852	1.918	1.433
381 CP	80	60	106	79	169	82

5.5.3.6 *La conducción sin permiso*

En cuanto a las tres modalidades típicas de conducción sin permiso del art. 384 CP (con pérdida de vigencia por pérdida total de puntos, con privación judicial y sin haberlo obtenido nunca), en 2020 se aprecia, como viene siendo la tónica general en este atípico año de pandemia, una notable disminución respecto del ejercicio previo, aunque menor que en otras tipologías delictivas como la del art. 379.2, tanto en el volumen de escritos de acusación, con una reducción porcentual del 15%, como de sentencias de condena, con un similar descenso porcentual de prácticamente el 15%:

Comparativa 2018-2020	Acusaciones MF 2018	Sentencias 2018	Acusaciones MF 2019	Sentencias 2019	Acusaciones MF 2020	Sentencias 2020
384 CP	28.520	28.868	31.817	28.406	26.807	24.156

5.5.3.7 *La creación de un grave riesgo para la circulación*

Nos referimos, por último, al tipo del art. 385 CP que, a diferencia de lo que ocurría en 2019, en 2020 vuelve a experimentar reducciones, tanto en la cifra de acusaciones (-13%), como –de forma casi testimonial– en el volumen de condenas (-4%). Dadas sus cifras absolutas podemos seguir afirmando que se trata de un tipo residual casi inaplicado:

Comparativa 2018-2020	Acusaciones MF 2018	Sentencias 2018	Acusaciones MF 2019	Sentencias 2019	Acusaciones MF 2020	Sentencias 2020
385 CP	26	44	52	46	45	44

5.5.3.8 *Penas impuestas y su ejecución en delitos contra la seguridad vial*

Nos referimos en este apartado a las penas impuestas en las 66.648 sentencias condenatorias por los delitos contra la seguridad vial de los arts. 379-385 CP en el ejercicio 2020 y su evolución interanual.

5.5.3.8.1 *Penas privativas de libertad*

Los datos estadísticos suministrados por Instituciones Penitenciarias relativos al número de internos que cumplen condena «sólo» por

delito contra la seguridad vial tampoco este año sirven para extraer conclusiones relativas al volumen de penas privativas de libertad impuestas y ejecutadas, pues se trata de meras «fotografías fijas» que sólo representan el número de internos en una concreta fecha, con elevadas fluctuaciones a lo largo del año, como puede observarse en la siguiente tabla en cuanto a los datos de 2020, y que, por otra parte, tampoco puede decirse que experimenten grandes variaciones en la evolución interanual:

Fecha	Penados (Judiciales)	Preventivos	Localización Permanente	Liberados Condicionales	Fin Semana	Total
15/1/2017	688	2	3	64	5	762
15/1/2018	803	7	3	52	2	867
15/1/2019	779	8	3	56	2	848
15/1/2020	811	13	2	49	2	877
15/6/2020	621	3	2	50	1	677
15/12/2020 . . .	811	6	2	52	1	872

5.5.3.8.2 Penas no privativas de libertad

De acuerdo con los datos proporcionados por Instituciones Penitenciarias, en el ejercicio 2020 se han gestionado 19.350 entradas por penas y medidas alternativas impuestas por delitos contra la seguridad vial, correspondiendo la inmensa mayoría –18.877–, como viene siendo habitual, al cumplimiento de trabajos en beneficio de la comunidad, y una mínima parte –473– a programas de educación vial como condición de suspensión de penas privativas de libertad. Estas cifras son las menores de toda la serie interanual y representan una reducción porcentual del 20%, paralela –como no podía ser de otra manera en este año atípico– a la disminución experimentada en el volumen de sentencias de condena:

Año	Entrada Sentencias*
2011	46.071
2012	61.617
2013	45.252
2014	36.066
2015	31.889
2016	28.332
2017	25.938

Año	Entrada Sentencias*
2018	24.543
2019	24.487
2020	19.350

* Incluye los TBCs y suspensiones de condena.

Teniendo en cuenta la estabilidad y mínima incidencia en términos absolutos de las penas privativas de libertad, así como el importante descenso sufrido por la cifra global de sentencias de condena, que no aparece absorbido en su totalidad por el experimentado en el número de penas de trabajos en beneficio de la comunidad, ello implica que, conforme a la triple alternativa penológica de los arts. 379 y 384, el volumen de penas de multa se haya visto asimismo reducido en este año de pandemia hasta situarse, en una aproximación estimativa, en torno a las 46.000.

Finalmente, en cuanto a la pena de privación del derecho a conducir vehículos a motor y ciclomotores prevista en los tipos de los arts. 379, 380, 381 y 383 (no se cuenta aún con datos estadísticos del nuevo delito de abandono del lugar del accidente del art. 382 bis), en el ejercicio 2020 se han impuesto aproximadamente 42.448 penas de este tipo, alrededor de 9.500 menos que en 2019 (-18%), como consecuencia del descenso experimentado en las sentencias de condena por aquellos delitos, de las que han accedido al Registro de Conductores e Infractores 1.331 superiores a dos años, con la consiguiente aplicación en estos casos de la pérdida de vigencia del permiso de conformidad con el art. 47.3 CP. La siguiente tabla refleja los datos comparativos interanuales de las pérdidas de vigencia administrativas y las impuestas en vía penal:

Perdidas de vigencia:	Administrativas		Judiciales		Total
	Número	% sobre total	Número	% sobre total	
Año					
2010	42.010	93,48	2.932	6,52	44.942
2011	37.493	91,42	3.521	8,58	41.014
2012	27.668	90,09	3.043	9,91	30.711
2013	24.693	89,40	2.928	10,60	27.621
2014	23.293	88,19	3.119	11,81	26.412
2015	18.940	88,21	2.532	11,79	21.472
2016	15.848	88,50	2.060	11,50	17.908

Perdidas de vigencia:	Administrativas	Administrativas	Judiciales	Judiciales	Total
Año	Número	% sobre total	Número	% sobre total	
2017	18.254	89,80	2.075	10,20	20.329
2018	19.795	91,03	1.949	8,96	21.744
2019	21.611	91,83	1.922	8,16	23.533
2020	15.367	92,02	1.331	7,97	16.698

* Los datos de 2020 son provisionales a fecha de ejecución abril 2021.

6. MENORES

6.1 Actividad de la Unidad Especializada

6.1.1 SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES TRAMITADOS POR DELITOS DE MÁXIMA O EXTREMA GRAVEDAD (ART. 10.1 Y 10.2 LORPM)

El seguimiento individualizado de los expedientes por delitos de extrema o máxima gravedad se inició por oficio de la entonces Fiscal de Sala Coordinadora de la especialidad de fecha 2 de junio de 2011, cumpliendo instrucciones del Fiscal General del Estado en dicha fecha, el Excmo. Sr. D. Cándido Conde-Pumpido Tourón. La obligación de dar cuenta de tales causas se incluyó después en la Instrucción 1/2015 FGE, *sobre algunas cuestiones en relación con las funciones de los Fiscales de Sala Coordinadores y Delegados*, y viene siendo objeto de singular atención por parte de esta Unidad.

El resultado de ese seguimiento ha sido muy desigual, sobre todo los primeros años, en cuanto al cumplimiento efectivo del deber de dación de cuenta. Tras la Instrucción 1/2015 FGE, y luego de insistirse sobre el particular en las Jornadas de Delegadas/os de Menores de los años 2015 y 2016, en las posteriores y en oficios reiterativos del Fiscal de Sala, puede decirse que la situación ha mejorado sustancialmente.

Con todo, queda margen de mejora respecto a ciertos retrasos e insuficiencia de contenido en ciertas daciones de cuenta, si bien es justo admitir que algunas de las disfunciones, durante el pasado año, pudieron ser producto de los problemas organizativos derivados de la pandemia.

Los datos que constan este año fueron los siguientes: se comunicaron un total de 157 asuntos. De ellos constan concluidos con sentencia ya un total de 47 y se han revisado 67 escritos de alegaciones.

6.1.2. TRAMITACIÓN DE ASUNTOS Y COMUNICACIONES

Se han registrado un total de 170 actuaciones en la Unidad, a partir de escritos presentados por instituciones y particulares, desglosadas como sigue: 19 cuestiones suscitadas por el Defensor del Pueblo; 4 corresponden a actas de las visitas giradas por las secciones de Menores de las fiscalías provinciales a los centros de protección/educativos; 45 corresponden a quejas y consultas formuladas por particulares, bien directamente a la Unidad, bien a través del portal *fiscal.es*; 10 fueron cuestiones suscitadas directamente por asociaciones y ONGs a la Unidad de menores; 12 cuestiones promovidas por diversas instituciones; 1 corresponde a un tema suscitado por un medio de comunicación; 66 corresponden a comunicaciones con distintas fiscalías y órganos del MF, así como del Ministerio de Justicia.

La actividad desarrollada por la Unidad no fue ajena a las vicisitudes de la pandemia de Covid-19, que condicionó el modo de desarrollar su actividad y los contenidos.

Durante el período de confinamiento estricto, desde el 13 de marzo hasta principios de mayo, todas las comunicaciones de expedientes de seguimiento se hicieron a través de los correos electrónicos de los integrantes de la Unidad, que les fueron facilitados a las distintas secciones, ante las dificultades iniciales de acceder al buzón institucional de *fiscal.es* desde los propios domicilios.

Se remitieron cuatro comunicaciones por correo electrónico dirigidas a todas las delegaciones, sobre aquellos temas que más preocupación y dudas suscitaban al inicio del confinamiento y durante el mismo.

En concreto, el viernes 13 de marzo se envió uno como complemento a un Decreto de la Excm. Sra. Fiscal General del Estado, de 10 de marzo, y una nota de servicio de la Secretaría Técnica, instando a las secciones a aplazar las citaciones y declaraciones pendientes y toda actividad que no estuviese relacionada con la guardia y expedientes con medidas cautelares. El 26 de marzo se cursó otro correo fijando criterios a adoptar respecto a las medidas en ejecución, privativas y no privativas de libertad, así como sobre expedientes en trámite, anticipando ya las directrices de un inmediato dictamen. El 14 de abril volvió a mandarse otro email a todas las delegaciones, resolviendo dudas planteadas sobre las actuaciones respecto a menores fugados de centros de protección y de domicilios particulares, incumpliendo el confinamiento. Y, de nuevo el 20 de abril, sobre criterios de cumplimiento de las medidas de prestaciones en beneficio de la comunidad interrumpidas tras la declaración de estado de alarma.

En el ámbito de protección, el Fiscal de Sala en el mes de septiembre y ante el inminente inicio del curso escolar, emitió la Nota de servicio 1/2020, frente al riesgo de posibles casos de absentismo escolar con motivo de la pandemia. Se instaba en ella a analizar caso por caso y a proceder sólo en aquellos supuestos que carecieran por completo de justificación clara y terminante para la exención, aun temporal, del deber de asistencia presencial del alumnado al centro.

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 elaboró el siguiente dictamen: Dictamen 1/2020, *sobre recomendaciones para el retorno a la normal actividad en las Secciones de Menores tras la pandemia: diligencias y expedientes en trámite y en ejecución*.

El anterior documento supuso una sistematización de los criterios ya expuestos en los correos electrónicos mencionados *supra* de actuación respecto a expedientes en trámite, prescripción, medidas en ejecución tanto extrajudiciales como judiciales, aspectos de instrucción y algún tema concreto como los quebrantamientos del confinamiento domiciliario.

En síntesis, el referido documento instaba a los fiscales a profundizar en el ejercicio del principio de oportunidad para los expedientes en trámite y el principio de flexibilidad en ejecución. Especialmente importantes resultaron las recomendaciones de abonar, para el cómputo total de las medidas de internamiento, todos los permisos y salidas que no pudieron realizarse durante el confinamiento y adelantar el cumplimiento posterior en libertad vigilada a los menores internados que cumpliesen correctamente las medidas durante ese difícil período de encierro. Respecto a los incumplimientos del confinamiento, se apostó por incoar expedientes y, en su caso, pedir medidas de internamiento solo en los hechos más graves, por concurrir un delito de atentado, o por la reiteración del incumplimiento unido a otras circunstancias del menor (antecedentes, habitualidad, etc.).

6.1.4 REPERTORIOS SISTEMATIZADOS DE JURISPRUDENCIA

Se continuó con la elaboración de resúmenes con carácter semestral y su remisión a las Secciones de Menores, de repertorio sistematizado de jurisprudencia (TC, TS y Audiencias Provinciales), con

arreglo al índice de materias sustantivas y procesales previamente elaborado. Es de advertir que el pasado año, las sentencias publicadas en las bases con las que se trabaja (El Derecho, CENDOJ), descendieron cuantitativamente de modo importante.

6.1.5 JORNADAS DE ESPECIALISTAS EN MENORES

Las Jornadas de especialistas hubieron de adecuarse a la realidad marcada por la pandemia y celebrarse *on line*. Con el CEJ se concretó como fecha los días 25 y 26 de noviembre de 2020, con una mesa redonda de dos horas y otras dos horas al día siguiente para debate sobre conclusiones, todo ello por videoconferencia utilizando la plataforma *Blackboard*, contratada por el CEJ.

Esa plataforma arrastra el hándicap de no permitir que aparezcan más de cuatro intervinientes en pantalla. Además, obviamente, era un formato en exceso reducido. Por eso se optó por lo siguiente: aprovechando la denominada «sala virtual» para videoconferencias, que la Unidad de Apoyo puso a disposición de diferentes fiscales de Sala, se realizaron videollamadas previas («las prejornadas») con todos y cada uno de las/os fiscales delegadas/os, agrupados por comunidades autónomas. Se hizo así a lo largo del mes de octubre y noviembre, permitiendo la comunicación personal y el debate más amplio y en grupos más reducidos sobre los principales problemas que se habían planteado en la especialidad a lo largo del año, casi todos derivados de la difícil adaptación a las circunstancias pandémicas. Aún con dificultades técnicas, por incompatibilidades o limitaciones de los diferentes sistemas informáticos, tan amplio debate permitió ir diseñando lo que serían las conclusiones.

En las Jornadas como tales, tras la mesa redonda del primer día, el debate sobre conclusiones resultó sorprendente por la activa participación de delegadas/os apareciendo en cámara y a través del chat. Las conclusiones fueron aprobadas a principios de 2021 por la Excm. Fiscal General y constituyen una escueta recopilación de criterios y cauteles avalados por la práctica, de adaptación a las circunstancias pandémicas en la fase de instrucción, audiencia y ejecución, uso de medios telemáticos y videoconferencia, absentismo y fugas de centros.

6.1.6. UNIDAD ESPECIALIZADA

Las actividades en cuanto a reuniones con operadores, colaboraciones etc. se han visto reducidas drásticamente por las circunstancias apuntadas.

Mencionar únicamente la colaboración con la Secretaría Técnica y CEJ en el diseño para los planes de formación inicial y continúa de 2021 con cursos propios de la especialidad. Se dirigió también por el fiscal adscrito, junto con el Fiscal Delegado de Alicante, la 7.^a edición del curso online sobre responsabilidad penal y protección jurídica de menores, propuesto por el CEJ.

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*

Todos y cada uno de los aspectos que afectan a las secciones de Menores de Fiscalía se han visto condicionados por la incidencia de la pandemia del Covid-19. Sin perjuicio de su sistematización al final, como tema de obligado tratamiento, es ineludible mentarla en prácticamente todos los apartados.

Este no podía ser una excepción. Si ya las plantillas del personal al servicio de la Administración de Justicia de las secciones eran muy ajustadas, cualquier incidencia que se produce deviene de muy difícil cobertura. Es precisamente lo que ha ocurrido el pasado año como consecuencia de las numerosas bajas causadas por la enfermedad (Madrid), con cuarentenas incluso de prácticamente todo el funcionario por contacto estrecho (Lleida).

Bajas que ha sufrido el personal y los propios fiscales, siendo quizá el caso más significativo el de Sevilla, pues allí, de los siete fiscales dedicados al servicio de reforma, cuatro de ellos resultaron infectados al principio del confinamiento y no pudieron reincorporarse, en algunos casos, durante un tiempo dilatado.

Convendría tener en cuenta el riesgo más elevado de contraer la enfermedad al que pueden quedar expuestos los fiscales de las secciones de Menores, en relación al resto de los fiscales e incluso jueces de instrucción, por el más amplio contacto con el público en general (declaraciones de testigos, investigados, comparecencias en protección, asistencia a vistas en juzgados), y un elenco variado de profesionales de distintos ámbitos (Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, miembros de equipos técnicos, de entidades públicas, etc.).

Algunas fiscalías siguen insistiendo en el problema de la excesiva movilidad del personal por la mayor carga de trabajo de las secciones de Menores y carencia de incentivos económicos (Córdoba). En relación a este problema, la Sra. Delegada de Zaragoza pone el acento en

la dificultad añadida que supone para los funcionarios que se incorporan la ausencia de conocimientos de la especialidad y de la aplicación informática.

No son pocas las quejas que inciden en el desconocimiento generalizado de las funciones de las secciones de Menores, en cuanto a sus necesidades de personal. Sirvan dos ejemplos.

En Madrid la nueva oficina fiscal prevista por la Comunidad de Madrid contempla una única plaza para la coordinación del personal de la Sección que se ofrecerá a concurso, excluyéndola de la designación personal, como sería deseable, según señala la Sra. Delegada de Madrid, dada la especialidad del cometido a desempeñar. La misma delegada reflexiona que las secciones de Menores de grandes capitales (Barcelona, Valencia, Sevilla, etc.) por el volumen y complejidad de asuntos que conocen y personal necesario son más asimilables a fiscalías de tamaño mediano, pero carecen de sus estructuras.

Por su parte, la Sra. Delegada de Córdoba, a propósito del establecimiento de los servicios mínimos o el reparto de medios de protección, en los primeros momentos de la pandemia lamenta que se desconozcan las funciones de las secciones de Fiscalía, al confundirlas con las del juzgado de menores, discriminándolas también, en un primer momento, en cuanto al reparto de medios de protección.

6.2.1.2 *Medios materiales*

Dan cuenta dos fiscalías de traslados a mejores instalaciones, que les han permitido aliviar, en parte, las dificultades derivadas de las restricciones sanitarias.

En Tenerife se inauguraron en septiembre nuevas dependencias para atender el servicio de guardia de la Sección en la planta baja del edificio del Palacio de Justicia, que reúnen las condiciones necesarias en cuanto a amplitud, despachos de uso polivalente, facilidades de acceso y sala de espera. Igualmente, en Pontevedra la Sección se trasladó, en enero, a una planta más espaciosa del mismo edificio, con sala de declaraciones más adecuada y salas de entrevistas con letrados y de espera.

No es desdeñable, tampoco, en el momento actual, la apertura de nueve ventanas en las instalaciones de la Sección de Madrid, para la adecuada ventilación de los espacios de trabajo.

En el resto de las secciones no ha habido novedades respecto a los inmuebles. La crisis sanitaria ha acentuado las diferencias entre las que disponían de instalaciones más o menos idóneas y aquellas otras

muy deficitarias en este aspecto, con las múltiples limitaciones indicadas en Memorias precedentes.

La ausencia, en numerosas provincias, de despachos o espacios amplios y con ventilación natural para recibir declaraciones, salvo cuando se ha recurrido a la videoconferencia, ha obligado, de manera prácticamente generalizada, a habilitar espacios y a destinar salas a tal fin, dejando de lado los lugares donde se realizaban habitualmente.

Lo anterior ha supuesto un gran esfuerzo de intendencia para conseguir una auténtica reestructuración de espacios. La relación sería innumerable: a veces ha podido ser dentro de las propias Secciones (Valencia, Jaén, Lleida, Cádiz, Castellón, Las Palmas...), pero frecuentemente se ha tenido que acudir a salas de vistas judiciales (Cantabria, Ceuta, Alicante, Huelva...) o incluso a una sala del Instituto de Medicina Legal (Cuenca).

Las instalaciones de algunas provincias han llegado a evaluarse por técnicos de las respectivas delegaciones de prevención de riesgos laborales. Así, se paralizó durante un tiempo el trabajo de los equipos técnicos en Valencia, por falta de ventilación en sus despachos; en Granada, siguiendo sus recomendaciones, hubo que organizar turnos de mañana y tarde de funcionarios e integrantes de equipos técnicos para asegurar la separación dentro de las dependencias; y en Huelva, al no considerarse aptas las dependencias donde se recibía al público, se suspendieron las declaraciones temporalmente hasta que se habilitó una sala al efecto en el Palacio de Justicia.

Las precauciones higiénico sanitarias han añadido un plus de dificultad a la práctica, ya de por sí muchas veces complicada, de las diligencias de reconocimiento en rueda. La Sra. Delegada de Sevilla da cuenta que, aparte de la dificultad *per se* de identificar a alguien que comete un delito con mascarilla, el calabozo donde se practicaban las ruedas carecía de ventilación y era difícil mantener las distancias de seguridad. Se resolvió allí adoptar las medidas cautelares a partir de otros indicios y celebrar la rueda de reconocimiento luego por videoconferencia, con la colaboración de los centros de internamiento y la aquiescencia de los letrados, siendo positiva la experiencia. Por su parte, la Sra. Delegada de Valencia informa que, por acuerdo de la Sala de Gobierno del TSJ se suspendió, el 12 de marzo, el servicio de ruedas de reconocimiento de la Ciudad de Justicia, por idénticas razones sanitarias, no habiéndose restablecido hasta el 21 de diciembre pasado.

6.2.1.3 *Registros y aplicaciones informáticas*

Respecto a las distintas aplicaciones ofimáticas que se usan para tramitar el procedimiento de responsabilidad penal del menor, prácti-

camente nada nuevo cabe mencionar en cuanto a actualización de modelos, registro de asuntos o estadísticas.

Sí ha habido abundantes novedades, en cambio, en lo que hace a la digitalización de expedientes, uso de medios telemáticos y videollamadas, avances todos ellos impulsados por la pandemia y el confinamiento.

Por lo que se refiere al primer aspecto, el de las aplicaciones, como tales, todo sigue prácticamente igual, persistiendo los mismos defectos y limitaciones que las lastran y que se han detallado en años anteriores.

Respecto a *Minerva*, la aplicación del Ministerio de Justicia, de uso en CCAA sin competencias transferidas, no consta que se hayan actualizado los modelos de decretos y tramitación, a pesar de que les fueron facilitados por esta Unidad al Ministerio, como se refirió en las memorias de los dos últimos años. Parece que se prioriza la digitalización antes que esas actualizaciones, largo tiempo postpuestas.

Las delegaciones de León y Salamanca observan que la instalación del llamado *Minerva virtualizado* ha provocado una ralentización y además el sistema se «cuelga» con frecuencia, obligando a entrar y salir.

En algunos lugares, se producen también agravios comparativos respecto a la misma aplicación que usan los juzgados. En la Memoria de Córdoba, su Delegada, tras tildar la aplicación informática *Adriano* de «anacrónica y desfasada», lamenta que se actualice la que usan los juzgados de menores, pero se deje a Fiscalía fuera de ese circuito de mejoras.

Todas las aplicaciones, tanto la del Ministerio como las autonómicas, siguen careciendo de operatividad a la hora de confeccionar la estadística de las memorias. Buena parte de los datos que se obtienen de ellas carecen de fiabilidad, como se ha venido reiterando.

Aunque desde Madrid se informe de algún tímido avance conseguido en este terreno con la aplicación (*GPRM*), lo cierto es que tampoco sirve, por ejemplo, para cuantificar los delitos leves, que siguen sin poder registrarse separadamente. Esto último ocurre en el resto de España un año más, y ya serán seis, después de la entrada en vigor de la LO 1/2015 que suprimió las faltas e introdujo esa categoría delictiva en el CP.

A esa falta de operatividad, para la confección de la estadística no se sustrae ninguna aplicación, ni siquiera *Atlante II* en Canarias –posiblemente la mejor durante la última década–, ni la más moderna y reciente *Avantius*, en Aragón.

Así, el Sr. Delegado de Tenerife, aun ponderando las constantes mejoras en *Atlante II*, con una versión nueva en 2020, observa que no sirve para delimitar los datos de violencia doméstica respecto a la de

género, o los datos de delitos cometidos por menores de menos de catorce años. El Sr. Delegado de Teruel, por su parte, incide en la paradoja que supone la implementación de un nuevo programa informático que impone registrar numerosos datos para que, al final, ofrezca una estadística tan poco ajustada a la realidad que obliga al recuento manual para corregirla.

Tampoco ha tenido éxito ninguna iniciativa de las emprendidas para intentar compartir entre diferentes provincias las bases de datos de las Secciones, de antecedentes delictivos, tal y como se debatió y reflejó en la Conclusión I.-1.^a de las Jornadas de Delegadas/os celebradas el 29-30 de octubre de 2018 en Salamanca. Ni siquiera ha sido posible dentro de la misma provincia de Cádiz, con las bases de la capital y de Jerez y Algeciras, a pesar de los intentos del Sr. Delegado.

6.2.1.4 *Expediente digital. Lexnet. Videoconferencias. Grabaciones*

Como se decía *supra*, los avances no han sido de las aplicaciones, sino de la digitalización y puesta en marcha de medios telemáticos determinados por la pandemia, haciendo, como suele decirse, «de la necesidad virtud».

En este punto sí que se observan importantes diferencias territoriales, en función de los medios preexistentes en cada provincia y CA, así como de la implantación o no de *Lexnet* o del expediente digital en cada territorio.

El panorama resulta tan variopinto como Secciones y provincias hay en la geografía española. Ante tan inabarcable y compleja realidad sólo cabe exponer aquí unas líneas maestras y algunas pinceladas particulares.

Es interesante empezar con la observación que se hace desde Madrid, referida a que la crisis desatada por la situación sanitaria ha puesto de relieve la falta de modernización previa de la Administración de Justicia. De ahí que, según señala esa misma Delegación o Valencia o Málaga, entre otras muchas, buena parte de las recomendaciones contenidas en los múltiples reales decretos, órdenes ministeriales, disposiciones autonómicas o decretos de la FGE, fueran de difícil aplicación práctica, al menos en los primeros momentos del confinamiento.

A eso debe unirse la peculiaridad propia de las secciones de Menores, donde la presencialidad, de cara a la instrucción, es difícilmente sorteable.

Con todo, los contrastes fueron muy acusados, sobre todo en los primeros momentos del confinamiento, entre aquellas secciones que carecían de expediente digital y/o *Lexnet* y aquellas otras en las que estaba implantado.

En las primeras, como Madrid, el denominado teletrabajo resultaba inviable. En tal sentido, las delegaciones de Valencia y de Huelva, matizan que más que hablar de teletrabajo habría que hablar del tradicional trabajo en casa, pues durante el confinamiento los integrantes de las secciones acudían a la Fiscalía los días de guardia y aprovechaban para llevarse los expedientes de papel a sus domicilios, donde los despachaban en sus ordenadores, remitiendo las alegaciones para visado por correo electrónico.

Esa situación difiere completamente de la descrita por Navarra, Aragón o Cantabria. En estas tres CCAA puede decirse que el expediente digital en menores, aun susceptible de mejoras que se van realizando, es ya una realidad, las comunicaciones con los operadores se verifican de forma telemática y se camina hacia el «papel 0».

La Sra. Delegada de Cantabria (donde el sistema *Vereda* es análogo al *Avantius* de Navarra y Aragón) da cuenta que le ha sido posible realizar todo el trabajo de despacho desde su domicilio, lo mismo que la Sra. Delegada de Navarra y el Sr. Delegado de Teruel.

Con todo, en otras comunidades, la pandemia ha impulsado mejoras, si no para la digitalización, sí para permitir el acceso remoto a los ordenadores y aplicaciones de Fiscalía y para la instalación de sistemas de videoconferencia.

En Andalucía, todas las secciones dan cuenta de las vicisitudes sufridas para lograr el acceso desde los portátiles, que la Junta entregó a cada Fiscal, a los ordenadores del trabajo y al programa *Adriano*. Era algo que se venía solicitando desde hacía más de un año. Las gestiones de la Fiscal Superior y las diferentes delegaciones con la Junta de Andalucía se intensificaron una vez se constató que el confinamiento se prolongaba más allá del mes de marzo, consiguiéndose en el mes de junio. Aun así, el personal al servicio de la Administración de Justicia sigue sin disponer de tal acceso remoto, lo que les impide el teletrabajo (Córdoba, Almería).

Del mismo modo, en Galicia, como da cuenta la Sra. Delegada de Pontevedra, se ha hecho realidad la conexión externa al programa *Minerva*, a los ordenadores de la oficina e incluso a la sala de declaraciones.

En las circunstancias excepcionales vividas, un sistema como *Lexnet*, de comunicaciones y notificaciones electrónicas, no cabe duda que puede resultar de mucha ayuda.

Pero aquí el panorama, como se ha referido en memorias precedentes, no puede ser más disperso. Aunque poco a poco va ganando terreno y con dificultades técnicas, son aún muchos los lugares donde no se ha instaurado.

Paradójicamente puede estar implantado en CCAA dependientes del Ministerio de Justicia y con programa *Minerva*, y en otras como Asturias o Castilla y León no; puede usarse en los juzgados, pero no en Fiscalía (Murcia), con una dualidad de notificaciones; en algunos lugares (Pontevedra) la Fiscalía comunica con profesionales, y recibe y remite documentos, pero el juzgado no puede comunicar con Fiscalía, lo que determina una dualidad de expedientes; o permite recibir documentos, pero no notificaciones (Cuenca); o sólo sirve para notificaciones a letrados, pero no para recibir atestados (Madrid); o dentro de Andalucía, en Córdoba no permite recibir atestados, mientras que en Málaga sí, de la Guardia Civil y de algunas policías locales, pero no del CNP, dando cuenta la Sra. Delegada de esta última provincia de las incidencias y dificultades tras dar de alta en el buzón a la Policía Nacional.

En aquellas secciones que no disponen de este recurso, para cubrir la necesidad de notificar a los letrados por medios telemáticos se recurre, a veces, al correo electrónico, como señala la Sra. Delegada de Lleida.

Y si no se suplen esas carencias, las dificultades –previsiblemente– pueden incrementarse en el futuro. Como muestra, en Alicante, el Sr. Delegado de la provincia comenta que el Ayuntamiento les devolvió las notificaciones, pues ya no las permite por correo ordinario, sino solamente virtual. De momento la situación se solventó gracias a la buena voluntad de todas las partes, asumiendo el Ayuntamiento que las notificaciones se realizasen desde el correo electrónico de la Sección.

La otra gran novedad, en este terreno, la constituye la proliferación de sistemas de videoconferencia y cámaras web en los ordenadores, para la toma de declaraciones; vistas; contactos con los centros y los menores ingresados y directores, etc.

Así, en los ordenadores se han ido instalando aplicaciones como *Circuit* (Andalucía) o *Webex* (la más extendida), *Skype*, o la propia función de vídeo de *WhatsApp* de móviles particulares.

Sin perjuicio de su tratamiento específico en otros apartados, con carácter general puede decirse que las videoconferencias han resultado muy útiles e indispensables, pero para ciertas actuaciones.

Así lo han sido para contactar con los centros de internamiento, los directores e internos y para declaraciones en instrucción, sobre todo de investigados, siempre que existieran garantías de autenticidad en cuanto a la identificación del declarante, como detenidos en dependencias policiales (las que tenían estos sistemas de video) o menores

ingresados en centros. Deben añadirse las vistas y comparencias judiciales, en similares condiciones de autenticidad. Sobre este tema se debatió profusamente en las Jornadas de Delegadas/os de Menores celebradas, precisamente, mediante videoconferencia.

Uno de los hándicaps de esas declaraciones son las dificultades para que queden grabadas en los sistemas informáticos. En Valencia las grabaciones se pueden guardar en el disco duro del ordenador, pero no en el programa *Cicerone*; en igual sentido, Cantabria refiere que las videoconferencias del *Skype* empresarial que usan no se pueden incorporar a *Vereda*. En Bizkaia, por el contrario, la Sra. Delegada cuenta de declaraciones de detenidos en Comisaría realizadas por videollamada de *WhatsApp*, que después se firmaban digitalmente e incorporaban a la aplicación informática *Justiziabat*.

Pero más allá de esa limitación, circunscrita a declaraciones telemáticas, el gran problema que sigue sin resolverse es el relativo a la imposibilidad de grabar, por carencia de medios o habilitaciones específicas, las declaraciones presenciales que se toman en instrucción.

Son numerosas las fiscalías que inciden en este problema (Madrid, León, Valladolid, Burgos, Cuenca, Alicante, etc.), con incumplimiento del mandato contenido en el art. 433 de la LECrim, redactado conforme a Ley 4/2015 del *Estatuto de la víctima del delito*.

Se hace hincapié en la imposibilidad de usar el sistema *Fidelius*, del que sí disponen los Juzgados.

La Delegada de Córdoba refiere su profundo malestar por un incidente relacionado con este problema. En un expediente con interno cautelar hubo de usar la Cámara Gesell de los juzgados de instrucción para grabar la declaración de una víctima de 10 años, sin que pudiera descargarla por estar sólo habilitados los LAJ. Después de varios escritos del Fiscal Jefe y de la Delegada de Víctimas, se pudo hacer meses después.

Únicamente consiguió abrir brecha en este terreno la Sección de Teruel, que obtuvo la habilitación para grabar declaraciones a través de *Fidelius*. Siguiendo su estela, el Sr. Delegado de Huesca ha conseguido, para el año 2021 que instalen en la propia Fiscalía un sistema de grabación de las declaraciones, que serán por tanto orales sin transcripción y en las que también se podrá grabar la intervención letrada o de cualquier otra persona «invitada» a la sala virtual.

6.2.1.5 Equipos técnicos

La pandemia y todas sus incidencias han repercutido, de igual manera, en la labor de los equipos técnicos.

Se han producido bajas por enfermedad o contactos y durante el confinamiento hubieron de restringir su actividad básicamente a las guardias. En numerosas provincias tuvieron que acondicionárseles espacios específicos para sus entrevistas, al no reunir muchas de sus dependencias las condiciones higiénico sanitarias deseables.

Para sus entrevistas, tanto en las guardias del confinamiento como después, se han visto obligados a hacer uso de videollamadas, a través incluso de *WhatsApp*.

En Córdoba se intentó, sin conseguirlo, que sus integrantes tuvieran acceso al programa *Adriano*, para facilitar sus informes; en Málaga sí se logró que los funcionarios tramitadores pudieran acceder por control remoto a los archivos de los ETs.

La excepcionalidad de la situación ha motivado que para la conclusión de sus informes se profundizase en otras posibilidades legalmente factibles.

Así, la vía del art. 27.6 LORPM (Sevilla), que permite acudir como complemento a informes de entidades privadas y públicas que trabajan con la infancia. O algunas prácticas sugeridas desde la FGE en la Circular 9/2011 para garantizar el principio de celeridad: emitir informe a la vista de uno precedente, muy próximo en el tiempo y tratándose de delitos leves (Tarragona); o entrevista por un solo profesional de los equipos, en determinados casos (León).

A este propósito resulta interesante la observación que los integrantes de los equipos de allí hacen al Sr. Delegado de León, acerca de la limitación que supone, para las entrevistas presenciales, el uso de la mascarilla por parte del menor y su familia, en cuanto que limita el lenguaje expresivo y no verbal.

6.2.2 EVOLUCIÓN DE LA CRIMINALIDAD

A diferencia de cualquier año anterior, durante 2020 se puede afirmar taxativamente que, por razones obvias derivadas de la pandemia, se ha objetivado un descenso de la criminalidad juvenil.

Tal aseveración que, como más adelante se verá, tiene amplios matices, queda corroborada a partir de las distintas variables de datos que se analizan en este apartado.

En el año 2020, para empezar, el descenso en el número de diligencias preliminares es el primer elemento que corrobora esa afirmación, aunque en anteriores memorias siempre se dijese que *per se*, no suele ser un dato concluyente, pues está sujeto a numerosas variables de índole registral.

Hay que aclarar, tal y como se ha dicho en memorias pasadas, que fue solo a partir de las Jornadas de Delegadas/os de Menores de Granada 2012 cuando se unificaron los criterios registrales a nivel nacional. Se intentó adecuar el registro a la realidad criminológica, restringiendo la incoación de preliminares a los hechos delictivos perpetrados por menores. Se trató de evitar la apertura de diligencias cuando el menor es víctima de un delito cometido por un adulto o se encuentra en situación de riesgo o desamparo. Igualmente se corrigieron, en buena medida, las frecuentes duplicidades de actuaciones de otros tiempos.

La consecuencia de ese cambio de pautas fue el drástico descenso de las diligencias preliminares: desde las 102.885 preliminares incoadas en 2011 hasta las 69.235 registradas en el año 2018.

En 2019, por primera vez en los últimos años, ya con los nuevos criterios asentados, se observó un ligero repunte en cuanto al número de preliminares abiertas. De las mencionadas 69.235 de 2018 se pasó a las 71.512 de 2019 (+3,28%).

En 2020, con esos mismos criterios, el dato de preliminares incoadas resulta concluyente: un total de 57.435, o lo que es lo mismo, 14.084 menos preliminares que el año anterior, con un descenso porcentual del -19,69%.

Ese dato, que por su dimensión ya remite a una importante caída de la delincuencia, resulta avalado este año, sin fisuras, por el resto de indicativos a los que se acude y que resultan siempre más reveladores. Esto es, el número de expedientes incoados, escritos de alegaciones y sentencias dictadas.

En cuanto a los expedientes, en el año 2020 han sido 22.527 frente a los 28.460 de 2019 o los 27.124 de 2018. Una caída del -20,84%, la cifra más baja de la década y desde que se llevan registros, pues la más baja anterior la representan los 26.425 expedientes de 2015 y la más alta de la década los 29.614 de 2011 (aun así, esta última lejos, a su vez, de los 34.019 de 2009 y los 35.353 de 2008).

Se produce un descenso porcentual del -16,47% (14.946) en escritos de alegaciones, frente al ascenso del +3,08% (17.893) de 2019 y las 17.357 del año 2018. La cifra anterior más baja se dio también en el año 2015, cuando las alegaciones se redujeron a un total de 15.811. El descenso del -16,47% en escritos de alegaciones no es menos significativo si se tiene en cuenta lo que dice el Sr. Delegado de León, donde se da la paradoja que, aun bajando los expedientes, los escritos de alegaciones subieron de 96 a 109. La explicación es sencilla: durante los meses de paralización por el estado de alarma y confinamiento se calificaron todos los expedientes abiertos el año anterior.

No es aventurado entender que algo análogo pudo ocurrir en el resto de fiscalías.

Paralelo decremento se registra en el número global de sentencias dictadas por los juzgados de menores, con una caída del -19,58% respecto a 2019.

De todas las variables antes mencionadas puede concluirse que durante el año 2020 se ha producido un descenso de la criminalidad juvenil en torno al 20%, de carácter coyuntural, motivado por la pandemia de Covid-19, el confinamiento de la primavera por más de dos meses, los estados de alarma y las restricciones a la movilidad perimetrales y de horarios.

La mayor parte de las fiscalías coinciden en esa apreciación de descenso generalizado de la delincuencia. Pero también hay que resaltar su carácter coyuntural, que impide extraer consecuencias criminológicas de futuro. Es más, algunas secciones, como la de Sevilla, resaltan que, tras alzarse el estado de alarma y el confinamiento, se volvió a cifras de delincuencia parecidas a las de años anteriores.

Pero incluso, el primer aserto, de descenso generalizado de la criminalidad debe ser ampliamente matizado, atendiendo a la distribución geográfica y a los tipos delictivos.

De ello se tratará en los sucesivos epígrafes, aunque se puede adelantar que en las provincias pequeñas o medianas los descensos son muy acusados (sirva de ejemplo Lleida, donde se contabilizan 300 menores implicados en hechos delictivos en 2020, frente a los 639 de 2019). Pero en las grandes concentraciones urbanas el descenso cuantitativo y sobre todo cualitativo, por lo que se refiere a los delitos más graves, es mucho menos relevante.

6.2.2.1 *Referencia a delitos en particular*

Igual que en años anteriores, para apreciar mejor la evolución delictiva durante la última década (2011-2020), 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 en cada anualidad.

Hay que insistir, una vez más, 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 referidas.

A lo anterior conviene añadir la falta de una conciencia real de la importancia de las estadísticas, sin que exista personal con una dedicación específica para tal cometido.

6.2.2.2 *Delitos contra la vida e integridad física*

En delitos contra la vida se constata un relativo descenso del número de asuntos si se compara con el año inmediatamente anterior. En 2019 se registraron 83 asuntos, mientras que en 2020 bajaron a 67. Bien está ese descenso, pero resulta que, aún así, sigue siendo una cifra superior a la de los años precedentes en los que las cifras habían permanecido muy estables: en 2018 fueron 52 los procedimientos; un total de 50 en 2017; los 45 de 2016; o los 51 de 2015.

De ese número, 18 de los asuntos registrados lo fueron en Madrid, cifra prácticamente análoga a los 20 registrados en el año 2019. La Delegada señala que en más de un tercio de ellos están implicados menores relacionados con bandas latinas, lo que evidencia la continuidad de los enfrentamientos entre grupos rivales, que se traducen también en lesiones con instrumento peligroso o riñas tumultuarias, cuyas cifras son poco más bajas que el año anterior.

Debe matizarse, con todo, que la mayor parte de los asesinatos u homicidios son intentados y algunos de ellos se calificaron finalmente como lesiones graves.

En cuanto a las lesiones computadas, tanto intencionadas como imprudentes, registran también un importante descenso global. Fueron 9.958 frente a las 12.573 de 2019; frente a las 11.782 diligencias de 2018; las 11.814 diligencias del año 2017; las 11.238 de 2016 y las 9.959 causas de 2015.

Con todo, en este punto las cifras resultan hartamente engañosas. Los fuertes incrementos que se aprecian desde 2015 son consecuencia de registrar como delitos leves los ilícitos que antes de la reforma del CP, por LO 1/2015, se computaban como faltas. Como se indicaba *supra* y en memorias anteriores, las aplicaciones informáticas siguen sin adaptarse a ese cambio legislativo y no permiten distinguir los delitos leves del resto.

6.2.2.3 *Delitos contra el patrimonio*

Se registraron 3.186 procedimientos por robo con fuerza (3.739 en 2019 y 4.051 en 2018); 3.893 por robos con violencia o intimidación (4.442 en 2019 y 3.945 en 2018); 6.105 por hurto (9.451 en 2019 y 9.011 en 2018); y 2.714 por daños (3.364 en 2019 y 3.293 en 2018).

Respecto a los delitos de hurto y daños, debe advertirse también que las cifras, aunque desciendan de modo relevante, son engañosas en su conjunto, pues están mezclados delitos menos graves con leves.

Los robos con fuerza, dejando a un lado circunstancias pandémicas, continúan en la línea de descenso de años anteriores. Como excepción, en Madrid incrementaron los registros de 367 en 2020 a 332 en 2019. La explicación fue que se aprovechó durante los meses de confinamiento para forzar establecimientos cerrados o segundas residencias.

Más inquieta que los robos con violencia o intimidación, aunque desciendan en su conjunto, no lo hagan de manera tan relevante como cabía esperar, teniendo en cuenta el período de confinamiento y todas las limitaciones a la libertad ambulatoria.

La cifra de 3.893 asuntos registrados, aunque muy inferior a la del año anterior difiere en poco más de 50 respecto a la de 2018.

La explicación a que ese descenso sea inferior al que se podía prever hay que buscarla, de nuevo, en la problemática específica que arrastran consigo los mayores núcleos de población urbana.

Así, en Barcelona los asuntos registrados (665) aunque queden por debajo de los 798 asuntos de 2019 (cuando se produjo un muy preocupante incremento del +39%), están por encima de todas las cifras del lustro anterior (574 en 2018 o 554 en 2017). En Madrid el descenso es bastante liviano (apenas 50 menos). Pero en Las Palmas de Gran Canaria, donde ya se habían duplicado el año anterior, incrementan ahora de 112 a 166. Y en Asturias no han dejado de crecer en los últimos tres años (47 en 2018; 61 en 2019 y 93 en 2020), aunque el Sr. Delegado de esta provincia centre el problema en dos grupos de jóvenes ya internados, lo que ha provocado que en un centro determinado se haya duplicado el número de ingresados, desde los 20 a los 40.

6.2.2.4 *Violencia doméstica hacia ascendientes y hermanos*

Al inicio del estado de alarma fue la máxima preocupación, pues se temía un fuerte aumento de la violencia filio parental como consecuencia del obligado confinamiento domiciliario, teniendo en cuenta la dimensión de este problema, que no ha cesado de crecer.

En el año 2020 se registraron un total de 4.699 asuntos, descendiendo, por tanto, si se toma como referencia la cifra del año anterior, pues en 2019 fueron 5.055 los procedimientos incoados. En el año 2018 se contabilizaron 4.833 asuntos, frente a los 4.665 de 2017 y los 4.355 de 2016.

Acudiendo a los informes de las distintas fiscalías se percibe en ellos una disparidad de opiniones, en función de los datos que cada una registra.

En la mayoría de las provincias se objetiva una bajada de las causas incoadas. Pero no son pocas las que constatan que el número de

asuntos abiertos se mantiene o asciende levemente (Madrid, Las Palmas, Asturias, Valencia, Pontevedra, Bizkaia, etc.).

Puede concluirse, comparando las cifras globales del último lustro, que no se produjo la tan temida eclosión de denuncias y atestados durante el confinamiento, pero el descenso cuantitativo real, en su conjunto, parece poco significativo. Es cierto que las cifras son inferiores a las de los dos últimos años, pero resultan superiores a las de 2017 o 2016, que ya de por sí eran muy altas.

En todo caso, no deja de ser positivo y debe resaltarse que, de modo global, el confinamiento y sus consecuencias no hayan agravado este problema, en contra de las peores predicciones.

Podría pensarse, simplificando la cuestión, que esa bajada se debe a un incremento paralelo de «cifras ocultas», porque dejara de denunciarse un número importante de hechos. Puede que en algunos casos fuera así, pero bastantes delitos no denunciados durante «la primera ola» se hicieron después (Madrid).

Como explicación criminológica reviste más interés la que apuntan algunas Secciones, en las sí se ha apreciado el descenso. Coinciden las Sras. Delegadas de Lleida y Sevilla y el Sr. Delegado de Burgos en que la violencia filio parental viene potenciada o se desencadena directamente, con frecuencia, por factores externos al hogar, como es el consumo de tóxicos, de alcohol o la reacción ante la imposición de normas y horarios. Tales detonantes de reacciones agresivas quedaron mitigados, en parte, por la obligación impuesta de permanecer dentro de los domicilios.

Aunque aparentemente anecdótico, no deja de llamar la atención, como exponente de hasta dónde puede llegar la agresividad referida, un caso del que da cuenta Salamanca en el que se formularon alegaciones, aparte de por delito de maltrato habitual del 173.2 CP, por delito del art. 337.1 CP, pues el menor expedientado golpeaba al perro y al gato domésticos de su madre en sus arranques de ira.

Por lo demás, en este apartado no queda sino remitirse a las consideraciones de años anteriores, pues es un problema delictivo enquistado en el tejido social desde que comienzan a dispararse sus cifras a partir del año 2005, aproximadamente. Como se ha venido repitiendo, desde la jurisdicción de menores y las entidades públicas de reforma se redoblan, cada anualidad, los esfuerzos para hacer frente a esta forma de maltrato, que trae su causa en un modelo de educación y aprendizaje muy deficientes.

Por eso, las intervenciones que se puedan hacer desde la justicia juvenil de poco servirán para revertir esa situación, mientras no se

revisen los patrones educativos fracasados que han abocado a ella y se desarrollen mecanismos y políticas preventivas.

6.2.2.5 *Violencia de género*

Este es uno de los subapartados donde los datos que se ofrecen arrojan siempre más incertidumbres.

Se decidió en 2010 que los delitos de violencia de género cometidos por menores se contabilizasen separadamente del resto de los de violencia doméstica, pero ni entonces, ni ahora, las aplicaciones informáticas, en su mayoría, permiten deslindar ambos conceptos.

Por eso el número de asuntos, normalmente, lo facilitan los juzgados (donde sólo se registran los expedientes) o son contados de modo manual por los responsables de las Delegaciones.

La comparativa de algunos de los datos provinciales arroja dudas, por demasiado elevados en algunos casos, o muy reducidos en otros.

Por todo lo dicho, las cifras que ahora se facilitan y las eventuales subidas y bajadas que se perciben durante toda la década, deben ser tomadas con máxima cautela.

En el año 2020 constan registrados 647 asuntos. La cifra es sensiblemente inferior a los 788 de 2019 y, más aún, a los 944 procedimientos de 2018, la más elevada hasta ahora. En el año 2017 fueron 684 causas; 543 en el año 2016 y 433 en 2015.

En Las Palmas de Gran Canaria, donde los casos se redujeron a la mitad, la Sra. Delegada considera que tal descenso se debe a que, en la inmensa mayoría de los casos, las parejas no conviven y dejaron de verse con motivo del confinamiento y las restricciones a la movilidad. Parece una explicación plausible que puede extenderse al resto del territorio nacional.

La dimensión cuantitativa de estos delitos entre adolescentes afortunadamente sigue estando muy lejos de la que se da entre adultos y muy lejos también del problema, antes analizado, de la violencia filio parental. Pueden servir de ejemplo, este año también, para trazar la comparativa entre uno y otro fenómeno, los datos cotejados manualmente por la Sra. Delegada de Valencia: allí se incoaron 478 procedimientos por violencia de hijos contra padres y familiares y 24 causas por violencia contra la mujer.

6.2.2.6 *Delitos contra la libertad sexual*

Durante el último lustro se ha dado cuenta del importante incremento del número de delitos contra la libertad sexual. Se apuntó a la

reforma del CP por LO 1/2015 como una de las causas fundamentales del aumento de los abusos sexuales, pues la reforma legislativa elevó de trece a dieciséis años la edad para prestar consentimiento en las relaciones sexuales.

En el año 2020 también descendieron las cifras de estos delitos.

En 2020 se incoaron 1.661 procedimientos, frente a los 1.934 de 2019; los 1.833 de 2018; los 1.386 de 2017; los 1.271 de 2016 y los 1.081 de 2015.

Diferenciando por tipos, el descenso ha sido más apreciable en el delito de abusos sexuales, puesto que en relación con las agresiones sexuales solo se han registrado 20 casos menos que el año precedente.

En 2020 las agresiones sexuales contabilizadas fueron 544, por las 564 de 2019; por las 648 de 2018; por las 451 de 2017; o las 476 de 2016.

Los abusos sexuales, por primera vez en un lustro, disminuyen de modo acusado: fueron un total de 1.117 en 2020. Hasta el último año evolucionaron en progresión ascendente: 664 (2015); 795 (2016); 935 (2017); 1.185 (2018) y 1.370 de 2019.

Así lo confirman los informes de las memorias donde se sigue haciendo hincapié en el desarrollo de comportamientos excesivamente sexualizados a edades impúberes, como consecuencia del visionado de pornografía en internet y la falta de formación en materia sexual (Madrid, Sevilla).

La Delegada de Sevilla incide en un problema que se viene manifestando y que ya fue debatido en las Jornadas de Fiscales Delegadas/os de 2017. Se refiere al aumento de las denuncias formuladas por víctimas ya adultas por hechos ocurridos cuando eran menores de edad y cometidos, a su vez, por menores de dieciocho años, también ya adultos. A menudo son hechos muy lejanos en el tiempo, con fechas de comisión difíciles de determinar y, por tanto, también de prueba problemática. Su persecución, aplicando la LORPM, resulta contraria a los fines perseguidos por la legislación penal juvenil, que no fue concebida para aplicarse a adultos que pueden superar incluso la treintena.

Para evitar estas situaciones, propone una reforma del art. 132 del CP que exceptúe los casos en que el autor de los hechos tuviera entre 14-17 años, en la línea de las Conclusiones de las Jornadas de 2017, en las que se acordó estudiar esa posibilidad de cara al futuro.

Relacionado con lo anterior, Córdoba da cuenta de un auto del Juzgado de Menores, inhibiendo al Juzgado de Instrucción un caso de abusos sexuales continuados cometidos por el investigado antes y después de la mayoría de edad. La Audiencia Provincial, estimando el

recurso del Ministerio Fiscal contra esa resolución, acordó que el Juzgado de Instrucción conociera los hechos perpetrados siendo adulto y el de Menores los cometidos durante la minoría de edad.

Debe seguir teniéndose en cuenta, como matiz en los casos de abusos sexuales, que proliferan también, como observa Lleida, los archivos por aplicación del art. 183 quater del CP, cuando se trata de relaciones consentidas entre menores con edades y grado de madurez semejantes.

Distintos son los supuestos a los que hacen referencia las Sras. Delegadas de Pontevedra y Granada. Ambas coinciden en el incremento de denuncias de casos de abusos en los que existe un elevado consumo de alcohol y otras sustancias por parte tanto del infractor como de la víctima, con frecuencia de edades muy bajas, recalcando en ambos casos las dificultades probatorias.

6.2.2.7 *Delitos contra la salud pública*

En la línea de los últimos años está la cifra a la que se llega en 2020, un total de 722 asuntos. Las cifras de delitos contra la salud pública venían siendo muy moderadas, dentro de una estabilidad, por encima de las 600 causas de promedio. En los últimos años habían incrementado: 894 asuntos en 2019, frente a los 796 de 2018, 744 asuntos de 2017 y los 589 registrados en 2016.

6.2.2.8 *Violencia en el ámbito escolar*

Como se indica en memorias anteriores, en este apartado no existen cifras concretas, pues queda disperso entre otros tipos delictivos: delitos leves contra las personas, lesiones, etc. Aun así, la contabilidad manual que llevan numerosas secciones de asuntos relacionados con la violencia escolar, junto con sus informes, han permitido conocer la evolución de este problema.

Este año la coincidencia es unánime. Se produce un descenso muy acusado de diligencias y expedientes incoados y el motivo no puede ser más evidente esta vez: la suspensión de clases y de asistencia presencial ha supuesto una caída de las denuncias por acoso escolar, que ya habían descendido en años anteriores. Por ilustrar sólo con un dato, que ofrece la Delegada de Cantabria cuando recuerda que el protocolo de la «Unidad de Convivencia del Gobierno Cántabro» durante el curso escolar, se activó en 47 ocasiones hasta marzo y de ahí al final del curso sólo se abrió un protocolo más.

Es por ello que en este subapartado apenas hay novedades respecto a años anteriores, siguiendo la misma tónica: elevado número de conductas cometidas por menores de menos de catorce años (como ejemplo Granada, que de 11 diligencias se archivaron 7 por este motivo); canalización satisfactoria de la mayoría de los casos por soluciones extrajudiciales; y excepcionalidad de los supuestos de alegaciones por delito contra la integridad moral del art. 173.1 CP.

6.2.2.9 *Delitos cometidos o difundidos por vía informática*

En esta área, igual que en la anterior, al no existir datos cuantificados se parte de los informes de las memorias, en los que no pocas secciones, mediante recuentos también manuales, trasladan interesantes apreciaciones sobre la incidencia de determinados tipos delictivos.

Si bien este epígrafe guarda mucha relación con el anterior, pues no en vano muchos casos de acoso escolar no se dan sólo en colegio o en su entorno, sino que se virtualizan (el llamado *ciberbullying*), la impresión es que, durante el año pasado disminuyeron las denuncias por acoso en el ámbito escolar sin que, paralelamente, aumentaran de modo significativo las denuncias por estos comportamientos en redes sociales (Sevilla).

No obstante, aunque el foco esté puesto en el acoso cibernético entre iguales en el colegio, conviene no olvidar que, cada vez con más frecuencia, los docentes pueden ser víctimas de tales conductas. El Delegado de León da cuenta de tres procedimientos en que se tomaron, sin su consentimiento, imágenes y grabaciones de profesores y profesoras que herían su reputación y se difundieron luego por grupos de *WhatsApp*.

No ha modificado, pues, la pandemia el incremento de delitos contra la intimidad, especialmente el tipo del art. 197.7 CP, por difusión de material de contenido sexual. En este aspecto inciden de manera coincidente Las Palmas y Asturias, en la banalización de los comportamientos sexuales a través de las redes por parte de preadolescentes o adolescentes. La Delegada de Las Palmas, introduce un matiz interesante: si bien en adultos la difusión de imágenes de contenido sexual va asociada frecuentemente a una ruptura de pareja, entre menores se toma como «un puro juego», pues se facilitan imágenes sin relación previa sentimental alguna. Subraya el Sr. Delegado de Asturias que menores de 12 o 13 años asumen esas conductas sin llegar a percibir sus riesgos.

Todo remite, una vez más, a una deficiente educación en materia digital que algunas delegaciones, como la referida de León, trataban de paliar con charlas de contenido preventivo dirigidas a escolares y que, lamentablemente, la pandemia ha interrumpido.

Junto a lo anterior, desde Madrid se alerta también de la detección, en los últimos meses de forma algo más habitual, de conductas hasta ahora muy aisladas de delitos de daños informáticos con graves repercusiones para infraestructuras críticas. En tales hechos que han dado lugar a complejas investigaciones aparecen implicados jóvenes con grandes conocimientos tecnológicos, que han ocasionado graves perjuicios, no solo económicos.

6.2.2.10 *Delitos contra la seguridad vial*

En el año 2020 se incoaron 1.866 diligencias (72 causas por conducción etílica o bajo los efectos de drogas tóxicas; 113 por conducción temeraria; y por conducción sin permiso 1.681).

Este último delito disminuye un tanto respecto al año pasado (1.820) y se sitúa en cifras parejas a las de 2016-2018. Desde 2009 hasta hoy la comisión de este tipo penal por adolescentes ha caído cerca del 50% desde 2009, debido a la mayor conciencia de su ilicitud y a las medidas extrajudiciales adoptadas.

6.2.2.11 *Delitos contra el orden público. Otros delitos. Yihadismo*

El dato de delitos contra el orden público se introdujo en las memorias a partir de 2017 y desafortunadamente, tampoco goza de gran fiabilidad.

No obstante, sí se detecta un incremento sensible de expedientes incoados por atentados, resistencia y desobediencia a agentes de la autoridad. Casi todos ellos fueron por incumplimiento de las previsiones del RD 463/2020, pero sólo se han llegado a formular alegaciones cuando hubo acometimiento del menor a los agentes o reiteración de conductas (Las Palmas, Salamanca, Lleida). También por desórdenes públicos de algún implicado en disturbios tras manifestaciones contra el estado de alarma (Burgos).

En cuanto a los asuntos de los que conoce la Sección de Menores de la Fiscalía de la Audiencia Nacional, continúan en línea descendente en cuanto a incoación de preliminares: este año fueron 5, por 6 del anterior. En el año 2018 fueron 14 frente a las 22 diligencias preliminares de 2017.

Las seis diligencias preliminares incoadas en 2020 desembocaron en cuatro expedientes, dos por delitos relacionados con terrorismo yihadista y dos por abusos sexuales cometidos por menores españoles en el extranjero durante un viaje de estudios.

6.2.3 ACTIVIDAD DE LA FISCALÍA

6.2.3.1 *Guardias y adopción de medidas cautelares*

Las novedades en este apartado están igualmente vinculadas a la incidencia de la pandemia.

Durante los meses de confinamiento se redujeron drásticamente las detenciones de menores, la puesta a disposición del Fiscal y las medidas cautelares adoptadas.

La presencia en los despachos fue la tónica general para la práctica de diligencias de guardia durante dicho período. Eso no impidió que, desde las propias instalaciones de Fiscalía o de los juzgados se recurriera con frecuencia a medios telemáticos, en particular videoconferencias (*Circuit, Webex*), para la toma de declaración a detenidos en dependencias policiales, para entrevistas con equipos técnicos –en algunos casos– y para comparencias de medida cautelar de internamiento del art. 28 LORPM.

No obstante, el panorama aquí también es muy diverso pues no siempre fue posible por carencia de tales medios por parte de fiscalías o juzgados o de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Algunas de esas prácticas, afortunadamente, van a permanecer. En Las Palmas, a partir de mayo de 2020, se recurre a la videoconferencia respecto a detenidos en las islas de Fuerteventura y Lanzarote, evitando traslados innecesarios de detenidos, e incluso para las vistas judiciales, en las que se tenía que trasladar el Juzgado, ganándose en celeridad.

6.2.3.2 *Principio de oportunidad*

6.2.3.3.1 Desistimientos

Se archivaron por desistimiento en 2020 un total de 5.681 diligencias preliminares (9,89%).

Aun con los condicionantes de la pandemia, que hacían prever un mayor porcentaje de desistimientos, la variación es en sentido inverso, a la baja, con un moderado descenso. En el año 2019 los desistimientos descendieron al 10,49%, después que desde 2014 estuviesen dentro del 11%. La horquilla del conjunto de la década última se sitúa entre el 9-11%.

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 4.194 expedientes en 2020. El porcentaje de 2020 (18,61%) está por encima del 17,68% de 2019, aunque por debajo de 2018 (un 20,78%) y 2017 (20,37%), de 2016 (23,39%) y 2015 (24,25%). La línea sigue siendo descendente si se tienen en cuenta también los márgenes de los siete años anteriores (entre el 22-26%).

Dentro de esa cifra de 4.194 expedientes, el número de los específicamente archivados conforme al art. 19 LORPM (conciliación, reparación o actividad educativa extrajudicial), fue de 3.317, o lo que es lo mismo un 14,72% que apenas supera el 14,22% de 2019, y resulta inferior al 16,12% de 2018 y al 16,56% de 2017. Tal cifra porcentual sigue por debajo de la horquilla de los siete años precedentes (15-18%).

Aunque el descenso del número de soluciones extrajudiciales objetivado en los últimos años no sea buena noticia, este año el porcentaje no deja de ser estimable, pues podía aventurarse incluso un descenso, si se tiene en cuenta que, por las circunstancias pandémicas, numerosas reparaciones extrajudiciales han devenido inviables.

6.2.3.3.3 Archivo conforme al art. 27.4 LORPM

Se archivaron, al amparo de este precepto, 877 expedientes en 2019, un 3,89%, apenas unas décimas superiores al 3,45% de 2019.

Continúa el descenso de causas sobreseídas por este motivo, quedando muy lejos ya de la cifra del 9,83% registrada en 2012. Es fruto 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*.

Durante el pasado año, a pesar de las circunstancias excepcionales y que el Dictamen 1/2010 flexibilizase la posibilidad de ejercitar esta facultad, su incremento es imperceptible.

6.2.3.4 Delitos leves

Por quinto año consecutivo, desde la reforma del Código Penal por LO 1/2015, no se van a analizar los datos recogidos en el anexo estadístico de delitos leves, dada su nula fiabilidad, pues sigue sin solventarse el problema del registro diferenciado de los delitos leves del

resto de delitos. No obstante, de los recuentos manuales y los cálculos porcentuales de visados de escritos de alegaciones que hacen diferentes Secciones, todo apunta a que la proporción es semejante a la de antes de 2015

6.2.3.5 *Auxilios Fiscales*

Numerosas secciones (Madrid, Valencia, Sevilla, Córdoba, Valladolid, Salamanca, Lleida) dan cuenta de las incidencias relativas a auxilios para recibir declaración a menores internos en centros y devoluciones a las Fiscalías exhortantes para que lo hiciesen por videoconferencia, siguiendo las directrices del Dictamen 5/2011, *sobre buenas prácticas en auxilios fiscales* y la Circular 9/2011 FGE. Las circunstancias pandémicas han impuesto que se llevasen a efecto unas recomendaciones que se hicieron a principios de década. El problema es que, en ocasiones, algunas de las fiscalías exhortantes pueden no disponer aún de sistemas de videollamada.

6.2.3.6 *Audiencia*

6.2.3.6.1 Escritos de alegaciones

En el año 2020 se evacuaron 14.946 escritos de alegaciones, frente a los 17.357 de 2019, un descenso, ya comentado, del -16,47%.

6.2.3.6.2 Sentencias condenatorias y absolutorias. Conformidades

Las sentencias dictadas por los juzgados de menores en el año 2020 fueron un total de 13.891. Siendo 3.384 menos, lo que supone una caída porcentual del -19,58%.

Las sentencias absolutorias recaídas en 2020 fueron 1.206, frente a las 1.569 del año 2019. A menudo son también conformes con el criterio del Fiscal, como cuando se solicita del Juzgado la prescripción.

Las 12.685 sentencias restantes fueron condenatorias según lo interesado por el fiscal (91,31%), siguiendo en la línea de elevadísimos porcentajes de sentencias condenatorias (entre el 88-91% desde 2008).

Las sentencias dictadas por conformidad del menor en 2020 fueron 10.008 (72,04% sobre el total de sentencias recaídas). Los índices de sentencias de conformidad oscilan, desde 2011, entre el 69-72%.

6.2.3.6.3 Medidas judiciales impuestas

Nos remitimos en este apartado a las memorias precedentes y al cuadro comparativo final.

6.2.3.7 Ejecución

Las novedades en este epígrafe, durante el año 2020 se centran en aspectos relacionados con la pandemia, por lo que se mencionarán en el apartado específico.

6.3 Actividad del Ministerio Fiscal en materia de Protección Jurídica de los Menores

6.3.1 ORGANIZACIÓN DEL SERVICIO DE PROTECCIÓN, ASIGNACIÓN DE MEDIOS PERSONALES Y MATERIALES Y DEL REPARTO DE TRABAJO

Son escasas las novedades reseñables en este apartado, aunque cabe indicar que a lo largo del 2020 se ha realizado la acomodación de los despachos, salas de entrevistas y otras dependencias de los edificios donde trabajan los fiscales dedicados a protección de menores a las nuevas exigencias planteadas por la situación sanitaria derivada del Covid-19.

Se han realizado ligeras mejoras concretas en sus dependencias físicas en la Sección de Bizkaia y también del espacio disponible para los archivos de los expedientes de protección en la Sección de Sevilla.

En la Sección de Madrid se ha mejorado la prestación del servicio al haberse creado la figura de una fiscal delegada especial y exclusiva para protección; además, la revisión de los decretos dictados en materia de determinación de edad se ha atribuido a la sección especialista en extranjería. Esas mejoras, aunadas a la posibilidad de acceso directo a la base de datos informatizada de la entidad pública, han permitido optimizar los plazos de tramitación de todo tipo de expedientes en la Fiscalía.

A pesar de ello, a nivel estatal, se denota cierta escasez de los medios destinados en las Fiscalías provinciales a protección, en especial del personal auxiliar que sus jefaturas adscriben a este servicio, lo que no se compadece adecuadamente con el aumento considerable de su volumen y carga de trabajo derivados de la legislación vigente en las últimas cinco anualidades.

Es obligado mencionar un año más que el quehacer diario de los fiscales de protección precisa disponer de una adecuada aplicación ofimática de registro. Aunque en algunos casos todavía persiste el

doble sistema de registrar las incoaciones de diligencias, compatibilizando el registro tradicional en papel con el uso de aplicaciones informáticas, tal y como aún ocurre en Cáceres y Cantabria, es destacable que este año 2020 se ha mejorado en líneas generales, adaptándose al único registro digital las secciones de Huesca, Teruel y Zamora.

Llegados a este punto conviene señalar, como en años precedentes, que la aplicación informática para expedientes de protección vía *intranet* de la FGE goza de general buena acogida, pero se reitera por las Secciones de Asturias, Illes Balears, Castellón, Córdoba, León, Lleida y Málaga la conveniencia de realizar mejoras que permitan agilizar las opciones de archivo digital del expediente, así como incluir modelos y plantillas documentales. También se recuerda por las secciones de Lleida y Madrid la necesidad de ofrecer periódicamente a sus usuarios cursillos de actualización.

6.3.2 DILIGENCIAS PREPROCESALES EN QUE SE TRAMITAN LOS EXPEDIENTES DE PROTECCIÓN

6.3.2.1 *Los menores de edad en situación de riesgo*

En este apartado, como en anualidades anteriores, se observa que aún persisten las dificultades a cargo de las entidades públicas para la correcta aplicación práctica de las directrices contenidas en la legislación de protección a la infancia y la adolescencia del año 2015.

En especial, resulta patente que se realiza en general un menor número de declaraciones de riesgo de lo que sería preciso. Ello está condicionado en gran parte por las diferencias de criterio que mantienen las entidades locales respecto de su capacidad y competencia técnica para abordarlas. Los servicios sociales de los ayuntamientos presentan serias carencias de personal especialista y cualificado para tal fin. Así lo han indicado las secciones de Alicante, Granada, Jaén, Lleida, Las Palmas y Sevilla.

La disminución en las cifras de los expedientes de riesgo es debida también durante este año a la paralización parcial de la actividad administrativa derivada de la pandemia. De ello alerta la Sección de Córdoba al constatarse una llamativa disminución superior al 40% en su territorio. Y, a nivel estatal, también se observa el descenso de expedientes de riesgo tramitados en las fiscalías en un llamativo -36%.

6.3.2.2 *Absentismo escolar*

Esta anualidad del 2020 ha supuesto una prueba de fuego para el sistema de enseñanza en lo relativo al absentismo escolar toda vez

que, a la ya habitual falta de escolarización de los menores enquistada en ciertos colectivos sociales, se ha sumado la incidencia que el confinamiento, derivado del estado de alarma vigente durante gran parte del año, que ha implicado el cierre temporal de las aulas y la necesidad de acudir a otros sistemas alternativos de enseñanza digitalizada mediante la modalidad *online* de las clases.

Posteriormente, ya avanzado el año 2020, una vez que se decretó el retorno paulatino y por turnos de los alumnos a las aulas, se temió que se incrementasen exponencialmente las cifras de absentistas, añadiéndose aquellos casos derivados del temor de muchas familias a que el regreso al contacto personal de los alumnos conllevara a un alza en las tasas de contagio del Covid-19. Sin embargo, afortunadamente, hay que resaltar que tales temores no se han visto cumplidos. La realidad ha sido mejor que lo esperado en tanto que se han registrado incidencias muy escasas en número y gravedad.

En el mes de marzo de 2020 la Unidad Especializada de Menores de la FGE emitió una la nota interna para todas las Secciones de Menores de España, aclarando las dudas surgidas durante el confinamiento y aunando criterios operativos al respecto.

Se ha proseguido, por tanto y de acuerdo a dichas pautas, la actuación ordinaria de las Secciones de Menores con la incoación de diligencias preprocesales para detectar los casos graves de absentismo y proceder, en su caso, a interponer las pertinentes denuncias en el ámbito de la jurisdicción penal ordinaria contra los progenitores renuentes a escolarizar a sus hijos. La Sección de Ciudad Real señala que incluso se ha detectado un caso de falsa alegación de la llamada pedagogía de *Waldorf* para obviar el deber legal de escolarización.

6.3.3 SITUACIÓN Y DECLARACIÓN DE DESAMPARO DE LOS MENORES

Las entidades públicas son las encargadas legalmente de responder con la mayor inmediatez posible a las situaciones de desamparo de los menores. Pero a veces se denota cierta falta de prontitud en su actuación, tal y como resaltan las Secciones de Alicante, Lleida y Córdoba.

También se observa como en ciertos lugares, tal y como indica la Sección de Pontevedra, la entidad pública ha acudido con exceso a los expedientes de guarda para evitar incoar los expedientes de tutela automática, añadiendo que resulta preocupante la lentitud en comunicar las fugas de los menores tutelados.

Por la Sección de Córdoba, se expone que la entidad pública no aplica puntualmente las previsiones del art. 12.5 LOPJM en lo relativo

a los plazos de revisión de las «medidas de protección no permanente», adoleciendo además de escasa calidad técnica en sus informes individualizados por menor.

Las secciones de Bizkaia, Málaga, Tenerife y Alicante alertan de la lentitud de respuesta en general de sus entidades públicas. Por otro lado, la rendición de cuentas al finalizar la tutela, exigida por el art. 279 CC, no se cumple regularmente como reiteradamente señala la Sección de Ourense, en contraste con la provincia de Lugo que sí observa escrupulosamente tal exigencia legal si bien, en gran parte de los casos, resulta complicado dar audiencia judicial al menor afectado por encontrarse usualmente en ignorado paradero desde cumplir la mayoría de edad.

6.3.4 PROCESOS JUDICIALES DE IMPUGNACIÓN DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN RESPECTO DE MENORES ACORDADAS POR LAS ENTIDADES PÚBLICAS (ART. 779 Y SS. LEC)

Tal y como se viene observando en años precedentes, la comúnmente buena relación de las secciones de Menores con las Entidades Públicas se refleja en que las discrepancias de las fiscalías respecto de los criterios técnicos de aquellas sólo alcanzan un porcentaje mínimo del 0,3% respecto del total de impugnaciones en vía judicial.

Aun así, en ciertos lugares, y en temas concretos, surgen desavenencias de la Fiscalía con dichos criterios técnicos. Así lo señala concretamente la Sección de Ourense que desearía la implantación de un sistema de calidad científica de evaluación sobre los contenidos educativo-asistenciales que aplican los recursos privados con los que la Entidad Pública realiza las concesiones de prestación del servicio. De tal forma que desde el primer momento se lograra que los menores dispusiesen de programas personalizados de minimización de sus factores de riesgo, evitando los fracasos en el tratamiento educativo que luego les conduzcan a estancias en centros especiales para menores con problemas de conducta.

A nivel estatal, sin duda por razón del Covid-19, se ha producido un decremento del 25% de las cifras totales de las referidas impugnaciones formuladas de los progenitores de los menores afectados en discrepancia con las resoluciones adoptadas por las entidades públicas.

6.3.5 ADOPCIONES Y ACOGIMIENTOS

Los acogimientos constituyen una modalidad de atención a los niños y niñas que merece especial atención del Ministerio Fiscal a

efectos de verificar el cumplimiento de los requisitos del art. 20 de la Ley 26/2015, de 28 de julio, *de modificación del sistema de protección de la infancia y la adolescencia*. En este sentido, la Sección de Alicante muestra su preocupación por la escasa actividad de seguimiento por parte de la entidad pública autonómica respecto de los acogimientos de menores en el seno de su familia extensa.

Hay comunidades autónomas donde sí se ha constatado una ligera mejoría en la viabilidad de los acogimientos; con todo, persiste en general una cierta dificultad para encontrar familias acogedoras aptas a tales fines. Así, la Sección de Asturias indica que esta anualidad se ha iniciado una campaña publicitaria autonómica para captar familias de acogedores, mediante la creación de una partida presupuestaria que les dota con una asignación que permite remunerar adecuadamente los acogimientos en familia ajena. Si bien, dada la interrupción de actividad administrativa derivada del estado de alarma, es de esperar que en anualidades venideras aumente sus frutos en favor de los menores tutelados.

En lo relativo a adopciones, también la Sección de Asturias denota cierta preocupación por la demora en la emisión de los informes de idoneidad de los adoptantes ya que, aunque el número de adopciones se ha incrementado ligeramente, todavía son escasas en relación al número total de menores tutelados que precisan de un proyecto de vida estable en familia ajena, debiendo evitarse que transcurran lapsos de varios años desde la inicial solicitud.

6.3.6 DEFENSA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS MENORES Y OTRAS MEDIDAS URGENTES CONFORME AL ART. 158 CC

Los fiscales adscritos al servicio de protección durante el 2020 han intervenido en múltiples esferas con el fin de mejorar la protección del superior interés del menor en sus diversas facetas. Así, la Sección de Córdoba ha desarrollado actuaciones en pro de los hijos de las mujeres migrantes, controlando la gestión de la entidad pública respecto de las ayudas económicas concedidas autonómicamente durante la minoría de edad, así como las subvenciones *a posteriori* a su llegada a la mayoría de edad. También ha realizado el seguimiento de la correcta integración socio-laboral de los menores en los doce meses subsiguientes a cumplir la mayoría de edad.

La Sección de Valencia, contando con decisivo apoyo de la Fiscal Superior de la Comunidad Valenciana, ha instado de forma reiterada a los correspondientes servicios de la entidad pública de la Generalitat

para que se documentase adecuadamente a los extranjeros residentes en ese territorio tras las quejas formuladas por la oficina del Defensor del Pueblo sobre dicha obligación legal.

La Sección de A Coruña, en materia de absentismo escolar, vigila la efectividad de que hayan realizado las clases *online* durante el confinamiento. La Sección de Ciudad Real realiza el seguimiento y corrección de las posibles disfunciones surgidas en la tramitación de la documentación que permita a los menores de origen magrebí y rumano renovar sus pasaportes ante las autoridades consulares respectivas. También vigila que se aguarde a su mayoría de edad para instar la nacionalidad española de éstos, sin que las eventuales familias acogedoras temporales pretendan sustituir su voluntad anticipadamente.

La Sección de Alicante se muestra vigilante con el cumplimiento de los plazos de continuidad del internamiento en los centros para menores con problemas de conducta. La Sección de Badajoz es particularmente sensible con la problemática de los menores con serios problemas de ludopatía. La Sección de Barcelona mantiene su servicio especializado en menores en alto riesgo, y la Sección de Jaén se mantiene alerta a fin de que la entidad pública no confunda la finalidad específica que los centros de protección cumplen, a diferencia de otro tipo de centros de reforma para menores que han incurrido en infracción penal.

6.3.7 PROBLEMÁTICA RELATIVA A LOS MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS (NNAMNA)

Continúa otra anualidad más la estrecha colaboración de las secciones de Menores con las correspondientes secciones de Extranjería de las diversas fiscalías provinciales a fin de verificar las pruebas de determinación de la edad correspondientes con arreglo a las pautas emanadas del Protocolo Marco de la Unidad Coordinadora de Extranjería de FGE.

La Sección de Granada resalta que surgieron problemas con la llegada a su territorio de embarcaciones con menores procedentes de las costas de África y que se encontraban previamente contagiados de Covid-19. Ello hizo preciso adoptar medidas especiales de aislamiento, todo ello agravado por el hecho de que, en algunas ocasiones, las pruebas de ADN para verificar el parentesco de los niños/as con los adultos que alegaban ser sus progenitores resultaron ser negativas.

Idéntica situación ha acaecido en la Sección de Las Palmas que ha observado además que muchos de estos menores inmediatamente se

fugaban de los centros de acogida temporal acompañados de personas desconocidas. Ello agravado por los problemas logísticos inherentes al hacinamiento tras su llegada en las propias instalaciones portuarias, cuestión que ha motivado intervenciones de la propia oficina del Defensor del Pueblo.

Aun así, esta anualidad, las cifras de llegada de menores no acompañados ha disminuido como lógica consecuencia del confinamiento y del estado de alarma a nivel nacional.

6.3.8 VISITAS PERIÓDICAS A CENTROS DE PROTECCIÓN DE MENORES

Este apartado es probablemente el que más se ha visto afectado por las limitaciones sanitarias derivadas del estado de alarma y el confinamiento ya que la presencialidad se ha visto reducida al mínimo durante los meses más severos de la pandemia.

A tales efectos se han arbitrado sistemas alternativos, tales como visitas virtuales conforme a los correspondientes protocolos Covid-19. En los centros se han habilitado áreas de aislamiento en la fase de ingreso de menores a fin de evitar contacto directo con los demás residentes (Badajoz) y en general se ha podido observar que el nivel de seguridad sanitaria ha sido adecuado. También es reseñable que los centros han remitido a la Sección de Valencia listados diarios sobre situación médica de los menores y los posibles contagios.

6.3.9 ATENCIÓN AL PÚBLICO EN GENERAL Y OTRAS GESTIONES EN INTERÉS DE LOS MENORES

La atención al público que han venido brindando los fiscales dedicados a protección de menores en las recientes anualidades consistía en un contacto directo e inmediato con los propios menores y sus familias preocupadas por sus problemáticas, solventando consultas, peticiones y dudas sobre todo tipo de cuestiones relativas a la defensa de sus derechos.

Todo lo anterior se ha visto muy condicionado durante la anualidad del 2020 por la situación derivada del estado de alarma y las consiguientes medidas sanitarias de distanciamiento interpersonal lo que ha conducido al cambio en el modo de prestar esta asistencia, sustituyéndose por el uso de la informática, recibiendo y enviando correos electrónicos o el amplio uso de llamadas telefónicas.

Como bien se ha expuesto en años anteriores, en muchas ocasiones esta labor tiende a exceder de lo estrictamente jurídico, adentrán-

dose en el campo de lo psicológico y lo educativo y con frecuencia ello ha permitido suplir las carencias de los servicios de las propias entidades públicas autonómicas que, en ciertos casos, carecen de un servicio de técnicos de guardia para solucionar cuestiones que se plantean en el día a día.

Sólo a partir del último trimestre del 2020 se ha reiniciado paulatina y gradualmente la atención directa y arbitrándose nuevamente la posibilidad de atención personal, con observancia de las medidas sanitarias adecuadas y en muchos casos mediante cita previa de los interesados para acceder a Fiscalía.

Unas veces se ha arbitrado un día de la semana para esta labor (Ciudad Real) y otras veces se ha filtrado anticipadamente mediante cuestionarios escritos a modo de formularios para deslindar los asuntos que estrictamente precisan entrevistas personales con los fiscales.

6.3.10 VALORACIÓN DE LAS RELACIONES, COMUNICACIÓN Y COORDINACIÓN CON LOS ESTAMENTOS ADMINISTRATIVOS DE PROTECCIÓN DE MENORES

Las secciones de Menores de las respectivas fiscalías provinciales suelen mantener fluidas relaciones institucionales con las entidades públicas de sus territorios a fin de asegurar la eficacia de la alta vigilancia que incumbe al Ministerio Fiscal sobre su actuación, tratando de priorizar en todo caso el superior interés del menor.

Ya hemos apuntado más arriba que varias secciones cuentan con acceso directo a las aplicaciones informáticas, sistema que está permitiendo en Madrid, Cataluña y Aragón una mejora en la inmediatez de la supervisión sobre la actividad administrativa, aunque se debe insistir un año más en que ello nunca debe suplir la obligación legal de realizar las preceptivas notificaciones en tiempo y forma al Ministerio Fiscal.

6.4 Una propuesta de reforma legislativa

Referida al art. 468.1 del Código Penal que tipifica el quebrantamiento de condena, para que mencione expresamente dentro de su n.º 1 el quebrantamiento de una medida impuesta por aplicación de la LO 5/2000, de responsabilidad penal del menor.

El art. 50.3 de la LORPM, referido al quebrantamiento de la ejecución de las medidas, prevé que...*el Juez de Menores acordará que el secretario judicial remita testimonio de los particulares relativos al*

quebrantamiento de la medida al Ministerio Fiscal, por si el hecho fuese constitutivo de alguna de las infracciones a que se refiere el art. 1 de la presente Ley Orgánica y merecedora de reproche sancionador.

Tal reenvío legislativo remite, necesariamente, al tipo penal del quebrantamiento de condena del art. 468 del CP, que en su n.º 1 desarrolla las acciones que integran la conducta típica: *los que quebrantaren su condena, medida de seguridad, prisión, medida cautelar, conducción o custodia.*

Puede observarse que en esa relación no se menciona de manera explícita el quebrantamiento de las medidas impuestas por aplicación de la Ley de responsabilidad penal del menor (LORPM). Y eso a pesar de que la redacción de los distintos números de ese precepto legal se ha visto alterada por sucesivas reformas legislativas: LO 15/2003, de 25 de noviembre; LO 1/2004, de 28 de diciembre; LO 5/2010, de 22 de junio; y LO 1/2015, de 30 de marzo.

En los supuestos en que un menor ha incumplido alguna medida que previamente se le había impuesto conforme a la LORPM, en pocas ocasiones se ha cuestionado la aplicación del art. 468.1 del CP.

Tal se explica porque la remisión expresa del 50.3 LORPM al art. 1 y este al 468 del CP otorga una cobertura legal específica a la comisión del tipo por menores de edad. Por otro lado, bien es cierto que tampoco se ha aplicado profusamente, pues en no pocas ocasiones, acudiendo al amplio margen de *desjudicialización* que permite la LORPM, se ha prescindido de abrir un nuevo expediente innecesario, sobre todo si, frente al incumplimiento, se hace uso de alguna de las posibilidades previstas en los n.º 1 y 2 del propio artículo 50. El problema se ha suscitado más bien en la aplicación del tipo del art. 468 del CP a adultos, que estuvieran cumpliendo una medida de la LORPM por un delito cometido cuando eran menores y que, una vez rebasada la mayoría de edad, quebrantan la medida impuesta.

Desde que entró en vigor la LO 5/2000 se empezó a cuestionar si en esos casos era posible condenar por el art. 468 del CP a un mayor de edad, pues algunos consideraban que sería una interpretación extensiva del tipo penal que no menciona, expresamente, el quebrantamiento de medidas impuestas por aplicación de la LORPM. Algunos argumentaban, además, que un mayor de edad, a diferencia de un menor, no podía incurrir en la conducta típica, pues las disposiciones de la LORPM no se podían aplicar ya a quien fuera adulto.

La FGE nunca compartió tales reticencias, pues ya la Circular 1/2000 daba por hecha la comisión del delito por un adulto cuando, interpretando el tenor literal del art. 50.3 LORPM, decía que: *Es posible que el quebrantamiento tenga lugar cuando el menor ya haya*

alcanzado la mayoría de edad (párrafo primero del art. 15), en cuyo caso no sería procedente incoar el expediente; obviamente, en este caso, aunque la Ley diga que «el Juez de Menores remitirá testimonio del quebrantamiento de los particulares relativos al quebrantamiento de la medida al Ministerio Fiscal», el Juez de Menores deberá remitir el citado testimonio al Juzgado de Instrucción competente; en caso de que lo remita al Ministerio Fiscal, deberá éste enviarlo al Juez de Instrucción.

Pero eso no evitó que, sobre todo en los primeros años de aplicación de la LO 5/2000, aún dominando la corriente, dentro de la denominada *jurisprudencia menor de las audiencias provinciales*, que abogaba por la tipicidad y la condena, no existieran ejemplos en contrario. Así las SSAP Valladolid, Sec. 4.^a, n.º 544/2003; n.º 533/2003 o Zaragoza, Sec. 3.^a n.º 427/2004. Fue un curioso contrasentido que en la misma audiencia vallisoletana sí admitieran la posibilidad de quebrantamiento, en paralelo, las SSAP de Valladolid, Sec. 2.^a, 52/2003; 180/2004 y 181/2004. Aunque finalmente, en Valladolid, esta última tesis prevaleció tras llegarse a un acuerdo en 2008 de todas las secciones.

Con el correr de los años la tesis interpretativa que sostenía la aplicación del art. 468 CP, entendiendo que no constituía una aplicación extensiva del tipo, se fue imponiendo fuera cual fuese la medida quebrantada (libertad vigilada, permanencias de fin de semana, internamientos en sus diversas modalidades).

Las sentencias serían innumerables, sin que en los últimos años consten prácticamente excepciones entre las audiencias provinciales: SAP Orense, sec. 2.^a n.º 83/2014; SSAP Castellón, n.º 216/2013; n.º 458/2014; SAP Cuenca, Sec. 1.^a, n.º 178/2015, de 15-12-2015; SAP A Coruña, Sec. 2.^a, n.º 620/2016; SAP Bizkaia, Sec. 1.^a, n.º 90170/2016, rec. 28/2016, de 16-6-2016; SAP Almería, Sec. 3.^a, n.º 145/2016, de 7-3-2016; SAP Baleares, Sec. 1.^a, n.º 214/2017, de 21-9-2017; SAP Alicante, sec. 2.^a, n.º 91/2018, de 14-03-2018; SAP Valladolid, sec. 2.^a, n.º 103/2018, de 16-5-2018; SAP Jaén, sec. 2.^a, n.º 67/2018, de 13-03-2018; SAP Las Palmas, sec. 1.^a, n.º 204/2018, de 01-06-2018; AAP Asturias, sec. 2.^a, de 12-12-2018, n.º 713/2018; SAP Madrid, sec. 23.^a, n.º 631/2019, de 09-10-2019.

Finalmente, y por si hubiera alguna duda, el Tribunal Supremo terminó por refrendar esa tesis consagrada en las resoluciones de las audiencias, entendiendo que cometen delito del art. 468 del CP quienes quebrantan, siendo ya adultos, una medida de la LORPM que les fuera impuesta siendo menores.

La STS sec. 1.^a, n.º 662/2019, de 14-01-2020, que así lo declara, recopila toda la argumentación que en tal sentido se había venido

desarrollando, concluyendo que *más allá de la diferencia terminológica empleada por el legislador en Derecho Penal de menor y en el de adultos, no es óbice «para reconocer, desde la compartida naturaleza sancionadora de ambos Derechos, que el término medida, en cuanto responsabilidad penal impuesta judicialmente por la comisión de un hecho delictivo, debe equipararse a estos efectos al de condena.*

La propuesta de reforma legislativa que se hace pretende, con todo, que se mencione, expresamente, en el art. 468.1 CP el quebrantamiento de una medida judicial impuesta conforme a la LORPM.

Siendo una cuestión pacífica ya, en principio, desde el punto de vista jurisprudencial, parece que la reforma legislativa propugnada pudiera carecer ya de sentido. Sin embargo sí lo tiene, pues una vez resueltas las dudas hermenéuticas por el Alto Tribunal, existen más razones, si cabe, para adecuar el texto de la LORPM a esa consolidada interpretación, por razones de estricta seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y para evitar que surjan eventuales dudas o vacilaciones en el futuro.

7. COOPERACIÓN PENAL INTERNACIONAL

7.1 Asistencia judicial internacional. Evolución anual

La conclusión más destacable en la evolución en 2020 en relación con la asistencia judicial internacional es la generalización del uso de herramientas electrónicas. La tramitación y recepción electrónica de las Órdenes Europeas de Investigación (en adelante OEIs) y comisiones rogatorias se ha multiplicado. Si la recepción directa de OEIs a través del correo electrónico corporativo de las distintas fiscalías venía siendo ya habitual, las circunstancias derivadas de la pandemia llevaron al Ministerio de Justicia a tomar la decisión de enviar y aceptar las comisiones rogatorias exclusivamente a través del correo electrónico, lo que fue comunicado a primeros de marzo al resto de autoridades centrales, a la vez que se advertía de los posibles retrasos en las ejecuciones y la dedicación preferente a causas con preso u otra causa acreditada de urgencia.

La pandemia ha funcionado como palanca para superar un sistema decimonónico fiado al correo postal para imponer el correo electrónico como vía ordinaria de emisión y recepción de las solicitudes de auxilio judicial internacional. Ciertamente se ha ido extendiendo el uso de la firma electrónica que permite garantizar la autenticidad de las autoridades de emisión y recepción. Se trata de un paso realmente útil e

imprescindible en la dirección de la simplificación y desburocratización que debe seguir avanzando hacia la completa desintermediación.

Como cada año al abordar esta memoria debe resaltarse la inexplicable ausencia de una ley de cooperación penal internacional donde deberían regularse cuestiones básicas como la vía de transmisión en la emisión y recepción de comisiones rogatorias, la determinación de la competencia de las distintas autoridades judiciales para evitar que sea la simple práctica informal o decisiones administrativas de autoridades centrales con criterios desconocidos las que permitan decidir cuestiones tan relevantes en las investigaciones penales como dónde y cómo se remiten las solicitudes de cooperación internacional procedentes de o destinadas fuera de la UE y que no están reguladas en la Ley 23/2014 de 20 de noviembre de reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales en la UE, única norma en este ámbito del auxilio judicial internacional. En la reunión celebrada en octubre de la Comisión Mixta de Cooperación Jurídica Internacional, la Fiscal de Sala volvió a recordar la necesidad de una ley de cooperación penal internacional, igual que la de una urgente modificación de la ley de equipos conjuntos, necesidades apreciadas y compartidas por todos los participantes. Igualmente se planteó, en tanto no se cuenta con una ley, la elaboración de un protocolo, mencionado en la memoria del año pasado y a la que nos remitimos, para establecer reglas conocidas y ciertas para el reparto de comisiones rogatorias y solicitudes que actualmente realiza la autoridad central conforme a sus propios criterios, desconocidos para las autoridades emisoras y receptoras. El Ministerio de Justicia se comprometió a redactar un borrador de protocolo igual que informó que trabaja en la modificación de la actual ley de equipos conjuntos de investigación, que sigue imponiendo un inexplicable laberinto burocrático y es un verdadero obstáculo para la constitución de equipos conjuntos de investigación de naturaleza judicial, especialmente fuera de la UE.

En el avance a la desintermediación, la Fiscalía vuelve a recordar la necesidad de retirar la declaración de España al Segundo Protocolo al Convenio Europeo de Asistencia Judicial en Materia Penal de 1959, una declaración que impide la remisión directa de solicitudes de auxilio entre las autoridades judiciales competentes prevista en el Protocolo y que exige la remisión a través del Ministerio de Justicia, salvo en casos de urgencia. Pero aun cuando la urgencia permite la transmisión directa, se obliga a remitir una copia al Ministerio de Justicia. En las memorias anteriores ya se hacía referencia a la necesidad de que España retire esa declaración y mantenga la colaboración del Ministerio de Justicia como autoridad central, solo cuando sea necesaria.

Como novedades normativas destacables, el 19 de diciembre de este año entró en vigor el Reglamento 2018/1805 sobre reconocimiento mutuo de las decisiones de embargo y decomiso en la UE. Por el momento España no ha adaptado la LRM a este nuevo Reglamento que, como tal, es directamente aplicable, sustituyendo, en lo que se contradiga con su texto, los Títulos VI y VII de la LRM, a excepción de Dinamarca e Irlanda. El Ministerio de Justicia envió a la Comisión Europea, el mismo día 28 de diciembre, las necesarias declaraciones, entre ellas las relativas a la competencia, que atribuyen a la UCIF la competencia para la realización de las indagaciones previas para la determinación de la competencia territorial de los juzgados de instrucción o de lo penal, cuando no se conozca a priori ninguna conexión territorial. Para facilitar la aplicación de este Reglamento, la UCIF, junto al Servicio de Relaciones Internacionales del CGPJ, redactó una nota con las principales novedades en el régimen de reconocimiento mutuo de estas decisiones de embargo y decomiso.

Lo cierto es que el sistema competencial que diseña la LRM sigue priorizando el tradicional criterio territorial y mantiene un sistema complicado que supone en muchos casos la intervención de tres diferentes autoridades en relación con una misma medida, a saber, la del fiscal para la investigación patrimonial, la del juez de instrucción para el embargo y la del juez de lo penal para el posterior decomiso, un sistema que confunde a las autoridades de emisión. La práctica nos ha permitido observar continuas disfunciones del sistema, especialmente el reiterado incumplimiento de algunos juzgados en la adopción de la medida de embargo en el plazo de 24 horas. Estas continuas disfunciones nos llevaron a proponer al Ministerio de Justicia una modificación del sistema competencial, de cara a las posibles modificaciones en la adaptación de la LRM al Reglamento.

Efectivamente, la actual competencia del fiscal para la ejecución de OEIs le permite la adopción de medidas cautelares, en tanto que el art. 187.2 a) establece que corresponde al Ministerio Fiscal la ejecución de la OEI que no contenga medidas limitativas de derechos fundamentales, y no siendo las medidas cautelares reales limitativas de derechos fundamentales, parece que podrían adoptarse por el fiscal al igual que se adoptan en los expedientes de menores. Sin embargo, la escasa regulación de las competencias del fiscal para la incautación y el embargo y la inexistencia de recursos contra los decretos del fiscal en ejecución de las OEIs, ha llevado a considerar prudentemente que no deben adoptarse por el fiscal medidas como congelación de cuentas bancarias o embargos de vehículos para evitar perjuicios irreparables sin posibilidad de recurso. Sin embargo, teniendo en cuenta que

autoridades administrativas de todo tipo tienen esta competencia en sus expedientes sancionadores y que no hay obstáculo constitucional alguno para la ampliación de las competencias del fiscal para la adopción de medidas cautelares reales, proponíamos la modificación de la LRM para que el fiscal pudiera, en sus funciones de ejecución de las OEI, en lo relativo al aseguramiento de prueba o de las decisiones de embargo, ejecutar estas medidas cautelares de inmovilización y embargo de bienes y cuentas, permitiendo una mayor agilidad y continuidad de la investigación y estableciendo un control judicial a través de la imposición de un sistema de ratificación judicial de las medidas de embargo o incautación adoptadas por el fiscal en un plazo de 15 o 20 días. Igualmente, se proponía completar el sistema con una concentración de todo el sistema competencial también entre juzgados, de forma que el juez de lo penal que ratifique el embargo adoptado por el fiscal pudiera posteriormente resolver la ejecución del decomiso.

Igualmente, este año, se mantuvieron varias reuniones con el Ministerio de Justicia y el CGPJ para preparar la adaptación de la cooperación judicial con el Reino Unido una vez el Brexit tuviera lugar. El retraso y el anuncio *in extremis* del Acuerdo Comercial y de Cooperación entre la UE, la Comunidad Europea de la Energía Atómica y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de 24 de diciembre de 2020 provocó también el retraso en la emisión de la *Nota Conjunta sobre los efectos en la Cooperación Internacional del acuerdo y la futura cooperación judicial con las autoridades del Reino Unido*, que finalmente se publicó y remitió a todos los Fiscales especialistas el 29 de diciembre.

La emisión por parte de España de los instrumentos de reconocimiento mutuo contenidos en las DM 2008/909, relativa a las sentencias que imponen penas privativas de libertad, 2008/947, relativa a las medidas de libertad vigilada y 2009/829 relativa a las medidas sustitutivas de la prisión provisional, sigue siendo bajo. Es decir, los órganos judiciales tienden a ignorar las posibilidades que ofrecen estos instrumentos en ejecución de las decisiones judiciales y, en ocasiones, tampoco se promueven suficientemente por la representación letrada de los afectados. Lo cierto es que son instrumentos que deben ser objeto de mayor divulgación. Este año se participó en dos proyectos europeos, el proyecto METIS (junto a Francia, Holanda y Bélgica) y el proyecto PONT (con Rumanía) con el objeto de mejorar la formación y el conocimiento de estos instrumentos. Es importante señalar que, además, la correcta aplicación de estos tres instrumentos junto a la OEDE, es el objeto de la Novena Ronda de Evaluaciones Mutuas. La

evaluación a España tendrá lugar en 2021 pero, durante este año 2020, la Fiscalía ha estado colaborando con el Ministerio de Justicia y el CGPJ en la cumplimentación del cuestionario remitido por los evaluadores donde queda patente la infrautilización de los instrumentos de la DM 2008/947 y la DM 2009/829.

Este año el Ministerio de Justicia decidió suprimir la figura del Magistrado de enlace con Italia, una figura que llevaba a cabo una labor utilísima, con el objeto de crear una nueva magistratura de enlace que atendería los países de BENELUX, con sede en Bélgica, y que se concretó efectivamente ya en 2021. Las Magistraturas de enlace o Consejeros de Justicia se han configurado en nuestro ordenamiento como personal exclusivamente dependiente del Ministerio de Justicia, conforme al Real Decreto 242/2019, de 5 de abril, *por el que se regula el régimen jurídico del personal del Ministerio de Justicia que lleva a cabo la acción en el exterior en materia de justicia*.

Preocupa también en la UCIF la falta de implementación de la Directiva UE 2016/680 de 20 de abril de 2016, *relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos*. La ausencia de ley de cooperación judicial penal hace que no se cuente con normas suficientes en relación con el tratamiento de datos en el ámbito de la cooperación penal. Solo la Ley 23/2014, de 20 de noviembre de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea, contempla en su disposición adicional quinta una mención específica a esta materia remitiendo a las normativa europea y española en materia de protección de datos. Esta disposición se completa con el art. 193 de la LRM dirigido específicamente a regular el uso de los datos obtenidos a través de una OEI y que desarrolla lo dispuesto en el art. 20 de la Directiva 41/2014. El texto de este artículo limita mucho más allá de lo exigido en las Directivas 41/2014 y 2016/680 el uso de datos personales fuera del procedimiento para el que fueron obtenidos. Este artículo establece la imposibilidad de uso de datos personales obtenidos en la ejecución de una OEI fuera del procedimiento en el que fueron obtenidos o de otros directamente relacionados sin autorización de la autoridad de ejecución o del titular de los datos o para la prevención de una amenaza inmediata y grave para la seguridad pública. Con este precepto se limita el posible uso de esos datos en investigaciones en España que no estén directamente relacionadas con la investigación de la que procede la solicitud. Igualmente, todo lo dispuesto en el Capítulo V de la

Directiva 2016/680 plantea dificultades a los fiscales en la ejecución de comisiones rogatorias con países cuyo régimen de protección de datos se desconoce cuándo el Convenio aplicable es posterior al 6 de mayo de 2016 y no entran dentro de la cláusula de anterioridad a la que se refiere el art. 61 de la Directiva. Por otro lado, sería conveniente recordar que los nuevos Convenios internacionales en materia de asistencia judicial penal deben contener una debida regulación de la adecuación de uso de los datos objeto de transmisión a través de los mecanismos de cooperación internacional.

7.1.1 CUESTIONES ORGANIZATIVAS

La necesidad de refuerzo de las secciones de cooperación internacional derivadas de las responsabilidades asumidas en relación con la OEI y que llevaron al refuerzo de siete fiscalías con ocho fiscales en 2018 –dos de ellos en Madrid– se mantiene. Sin embargo, el 14 de julio la Unidad de Apoyo procedió a solicitar el cese de todos los refuerzos, con la única excepción de un refuerzo que se mantuvo en la Fiscalía de Madrid. Para el resto, excepto para la Fiscalía de Murcia, se mantuvo de alguna forma el apoyo a la plantilla con el envío a las fiscalías identificadas, excepto a la Fiscalía de Murcia, de abogados fiscales en expectativa de destino que pudieran de alguna forma dar cobertura a estas necesidades.

Como se advertía en las memorias de los últimos años, es imprescindible la necesidad de dotación y refuerzo de las secciones de cooperación internacional con funcionarios de gestión y tramitación que auxilien en la ejecución de las solicitudes de asistencia que corresponden a la Fiscalía. La imposición de plazos, de acuses de recibos, las especificidades del registro CRIS y la necesidad de manejo y de acceso autorizado a las distintas bases de datos y registros para la ejecución de las diligencias demandadas en las comisiones rogatorias y OEIs, exigen la formación específica de los funcionarios de gestión y tramitación que atienden estas cuestiones, también en idiomas, puesto que deben responder a correos y llamadas, especialmente en inglés. Es importante que los fiscales jefes de las distintas fiscalías sean conscientes de esta necesidad de atención y doten también de estabilidad a estos funcionarios en las secciones de cooperación internacional.

Desde el punto de vista organizativo es imprescindible mencionar los problemas que sigue generando el reparto de OEIs, comisiones rogatorias y otras solicitudes de auxilio a los juzgados competentes. Parte del problema, destacado ya en las memorias de los dos últimos

años, deriva de la omisión del Ministerio Público como autoridad para promover el reparto urgente en los juzgados, de conformidad con el art. 17 del Reglamento 1/2018, *sobre auxilio judicial internacional y redes de cooperación judicial internacional del CGPJ*. El texto solo recoge como aptos para solicitar reparto urgente al Servicio de Relaciones Internacionales del CGPJ y al Miembro Nacional de Eurojust. La UCIF ha puesto repetidamente en conocimiento del CGPJ y del Ministerio de Justicia la necesidad de solucionar este problema, sin que hasta el momento haya ninguna propuesta de modificación pese a la disfunción que supone que el único órgano receptor de OEI que es el Ministerio Fiscal no pueda determinar la urgencia. Además de las dificultades de la determinación de la competencia judicial de las cuestiones urgentes, se observa repetidamente la reiterada negativa de algunos órganos judiciales que han conocido de la ejecución de una OEI o CRI a admitir su competencia para la ejecución de las solicitudes complementarias, derivando su rechazo en remisiones entre órganos que no se consideran competentes llegando incluso al planteamiento de cuestiones ante el órgano superior ante la sorpresa de las autoridades judiciales emisoras. En ocasiones, cuando se trata de solicitudes de adopción de medidas cautelares, los problemas de determinación de la competencia han conducido a que el embargo que debería resolverse en 24 horas se mantenga sin resolución durante meses, con el consiguiente peligro de desaparición de los bienes y el riesgo de demandas de responsabilidad de España como estado de ejecución.

También desde el punto de vista de la organización de la gestión procesal, debemos hacer mención al registro informático de cooperación penal internacional, conocido por sus siglas CRIS o CJI (según la nomenclatura que usa el Ministerio de Justicia), que es el sistema generalizado y exclusivo no solo de registro sino cada vez más de directa tramitación de OEIs, CRIs y otros instrumentos de cooperación internacional. A día de hoy, el CRIS/CJI es un sistema de gestión que no solo permite el registro sino también la remisión electrónica de gran parte de los instrumentos de cooperación internacional entre Fiscalías españolas, a través de los llamados «expedientes combinados» que se implantaron en 2019, y que comprenden las inhibiciones y los auxilios. Durante el año 2020 ha entrado en vigor una nueva versión con mejoras derivadas de sugerencias de los fiscales usuarios del mismo y, como novedad importante, se coloca a la UCIF como administrador del sistema, lo que da gran autonomía para la gestión de altas, bajas y permisos de acceso.

El CRIS/CJI en su versión actual es un paso previo para la recepción de OEIs vía Portal de Referencia, que es la modalidad que el

Ministerio de Justicia parece que ha decidido implantar durante el año 2020 a la vista de que el programa E-Codex no va a vincular directamente nada más que a España, posiblemente con Holanda. Esto no significa que E-Codex como autopista de transmisión no funcione, sino que se va a *vehicular* la infraestructura a través de un portal de referencia (página web) cedido gratuitamente por la Comisión y posteriormente se volcará en el CRIS y, a su vez, se relacionará con el Ministerio de Justicia y CCAA para permitir el flujo de las OEIs desde el Estado de emisión al destinatario final.

Las reuniones de la UCIF con los delegados y especialistas son esenciales para la buena organización de la especialidad. Este año las Jornadas de Fiscales Especialistas en cooperación se celebraron los días 3 y 4 de marzo en Oviedo, gracias a la inestimable colaboración del Gobierno del Principado de Asturias, cuyo Presidente presidió la mesa de inauguración de las Jornadas junto al Alcalde de Oviedo, cuyo consistorio apoyó también la celebración de la reunión y el Rector de la Universidad de Oviedo que nos facilitó el uso del edificio central de la Universidad. El Presidente del Tribunal Superior de Justicia y la Fiscal Superior de Asturias completaron la mesa inaugural junto a la Fiscal de Sala de Cooperación Internacional como directora de las Jornadas. Estas Jornadas son de una especial utilidad para el trabajo anual de los delegados y especialistas de esta materia y afortunadamente pudieron celebrarse en 2020 ya con algunas restricciones y justo unos días antes de las medidas de confinamiento. Las Jornadas sirven también como momento de debate en el que participan no solo los Fiscales delegados sino también los Magistrados de Enlace, miembro de Eurojust y expertos del CGPJ, de la Policía y la Guardia Civil y del Ministerio de Justicia. Las conclusiones de las Jornadas han sido publicadas en la web de la Fiscalía.

Aprovechando la difusión de las nuevas tecnologías, la UCIF convocó en octubre a una reunión virtual a todos los especialistas para debatir los problemas generados por la práctica de la videoconferencia en cooperación internacional, cada vez más frecuentes y que se abordan en relación con la OEI.

Destacamos también la cada vez más frecuente y bien coordinada relación de cooperación y colaboración de los fiscales especialistas y las Unidades de Policía Judicial de las fiscalías, en el caso de aquellas grandes fiscalías que cuentan con unidades adscritas y con los diferentes servicios de policía judicial de las distintas policías estatales y autonómicas en áreas especializadas como delitos informáticos, extranjería, secuestros y extorsiones, etc.

7.1.2 ACTIVIDAD DE LAS DISTINTAS FISCALÍAS

7.1.2.1 *Datos y análisis cuantitativo*

Los datos que se exponen figuran en el CRIS. Se contabiliza el plazo anual exacto y por tanto con cierre el 31 de diciembre, aunque el registro puede llevarse a cabo en días posteriores a la recepción por lo que algunos registros corresponden a solicitudes de diciembre de 2019 y otros recibidos realmente en 2020 se registraron ya en enero de 2021.

El total de expedientes de cooperación internacional registrados en 2020 es de 7830, algo menor que los 8323 de 2019. Se trata de una disminución en los expedientes derivada de las circunstancias de la pandemia y de la reducción de movimientos, viajes y traslados durante este año pero que no reflejan en realidad disminución de la tarea de ejecución de solicitudes en tanto que la recepción de OEI sí ha seguido creciendo.

Desde el punto de vista de la emisión de solicitudes en las diligencias de investigación de la Fiscalía, el registro arroja un resultado idéntico al año pasado con 36 solicitudes emitidas de las que la mitad son comisiones rogatorias y las otras 18 son OEIs activas.

En el ámbito pasivo de la ejecución de solicitudes recibidas en la Fiscalía, este año se han registrado 1353 comisiones rogatorias, un número muy similar a las 1439 comisiones rogatorias de 2019. A la vez, se observa el crecimiento de OEIs, que contabiliza un número de 4552 frente a las 3846 de 2019. En total, la suma de los dos tipos de solicitudes da un resultado de 5905 solicitudes de ejecución, lo que demuestra un continuo crecimiento que este año es el 29,72%, casi idéntico al 30.52% en que creció 2019 respecto a 2018.

En los expedientes de reconocimiento mutuo y en los dictámenes de servicio es donde se observa la disminución de la incoación de expedientes, Las solicitudes de reconocimiento mutuo recibidas, excluyendo las OEIs, que tienen otra contabilización separada, han sido 455 frente a 639 de 2019. Los dictámenes de servicio son 1096 frente a los 1613 dictámenes de servicio del año pasado.

Otro descenso se observa en la cifra de expedientes de seguimientos pasivos en los que se plasman algunas de las gestiones realizadas para localizar o resolver problemas de las solicitudes de auxilio pasivas, a requerimiento de autoridades extranjeras, de puntos de contacto de las diferentes redes y especialmente de Eurojust, que ha sido de 307 menos de la mitad este año que los 716 de 2019. No se contabilizan aquí porque se registran ahora en la web de la RJE las intermediaciones de los puntos de contacto de la RJE, lo que explica también en parte esta disminución.

El 23% de todos los expedientes de España están en la Fiscalía Provincial de Madrid, que, además, pese a un descenso general este año, ha seguido incrementando su actividad y ha registrado un total de 1775 frente a los 1519 expedientes de 2019. El aumento se produce además en las OEIs, que este año han sido 1210, un número que casi dobla las 765 del año pasado y supone un crecimiento del 62%. Las comisiones rogatorias son 227, dos más que las recibidas en 2019. Nuevamente, distintas circunstancias han determinado un año de inestabilidad en la composición de la sección de forma que solo la delegada permanece en la misma con la dificultad añadida que supuso su dedicación exclusiva, desde julio hasta diciembre, a la celebración de un juicio de alta complejidad.

La Fiscalía Provincial de Barcelona, a quien corresponde el 10% del total de solicitudes, ha incoado 794 expedientes, que suponen un ligero descenso respecto a los 861 de 2019. Sin embargo, se produce crecimiento en las OEIs, que pasan de 324 a 386, mientras descienden ligeramente de 158 a 154 las CRIs.

La Fiscalía de Málaga ha descendido a los 603 expedientes frente a los 655 de 2019 pero, igual que la mayoría de las Fiscalías provinciales, ha incrementado el número de OEIs que son este año 310 y que se suman a 104 comisiones rogatorias, superando los 400 expedientes de auxilio judicial pasivo del año pasado.

La Fiscalía de Valencia ha incrementado ligeramente el número de expedientes, que pasa de 525 de 2019 a 534 en 2020, de los que 350 son OEIs y 91 comisiones rogatorias. La Fiscalía de Alicante este año ha incoado 346 expedientes, de los que 190 son OEIs y 70 CRI, lo que supone un ligero descenso frente a los 419 expedientes de 2019. La Fiscalía de las Islas Baleares con 253 frente a los 187 de 2019 ha seguido creciendo en cantidad y complejidad de las solicitudes recibidas.

A continuación, este año figura la Fiscalía de Bizkaia, que incrementa a 201 el número de 156 expedientes de 2019, seguida por la Fiscalía de Murcia, que mantiene un nivel similar de actividad con un número de 174 de Murcia, que son 4 más que el año pasado. A continuación, la Fiscalía de Sevilla, desciende de los 176 expedientes a 136 el año 2020 y también desciende la Fiscalía de Pontevedra que pasa de 150 a 130 expedientes.

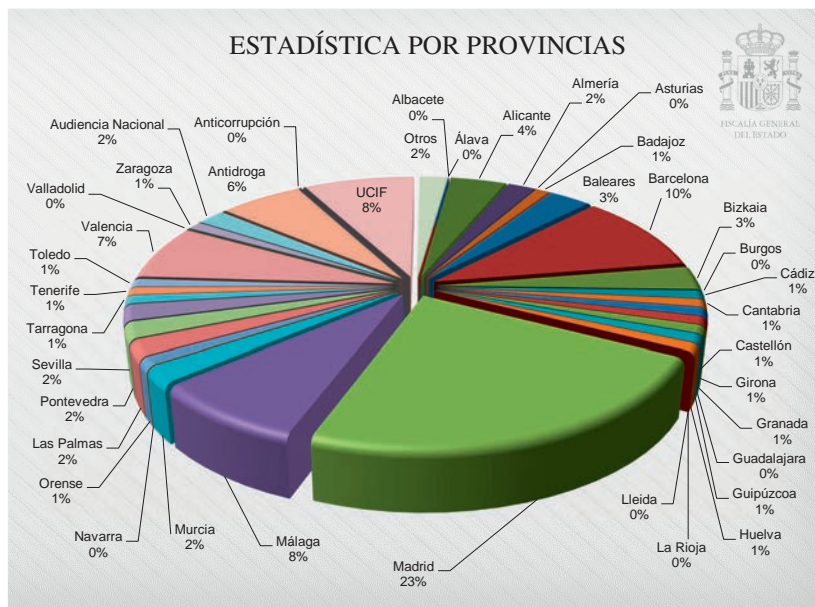
El orden del pasado año cambia con el exponencial incremento de la Fiscalía de las Palmas que pasa de 50 a 117 expedientes. Tras Las Palmas se sitúa Almería, que el año pasado había doblado el número de expedientes y mantiene el mismo ritmo con 116 expedientes. A continuación, se encuentra la Fiscalía de Girona con 115 registros frente a los 134 de 2019.

Estadísticamente la Fiscalía de Granada ha crecido notoriamente al pasar de 72 a 94 expedientes. A Coruña sin embargo desciende

de 120 a 90, mientras la Fiscalía de Tenerife dobla su actividad al pasar de 40 a 81. Seguidamente, Orense con 80 casos, Tarragona con 76 expedientes y Huelva con 73. Las Fiscalesías de Zaragoza, Castellón, Cádiz superan cada una de ellas los 60 casos.

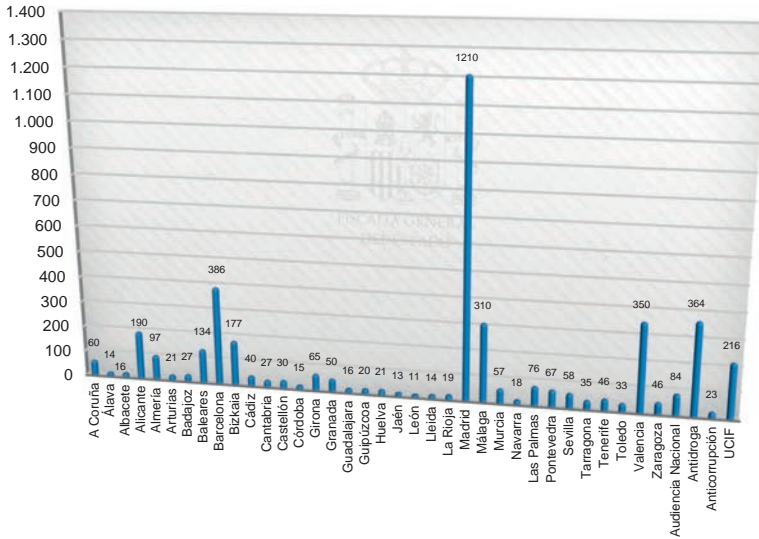
La Fiscalía de la Audiencia Nacional experimenta un ligero descenso con 134 expedientes, de los que 84 son OEIs y 9 comisiones rogatorias. La Fiscalía Antidroga ha incoado 451 expedientes, de los que 364 son OEIs y 70 comisiones rogatorias pasivas. La Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada ha registrado este año 34 expedientes, casi la mitad de los 60 del año pasado. De ellas 23 son OEIs y 8 comisiones rogatorias pasivas. El descenso de expedientes en estas fiscalías se encuentra en un menor número de registros de dictámenes y seguimientos que no han dejado de ejecutarse en esta Unidad pero que son, en muchos casos, gestiones realizadas informalmente por los cuatro fiscales que son punto de contacto de la RJE y acceden directamente al registro de la secretaría de la RJE y no llegan a consignarse en el CRIS. En la UCIF el total de expedientes registrados se ha reducido casi a la mitad con 604 este año, de los que 216 son OEIs y 85 comisiones rogatorias directamente ejecutadas en la Unidad.

Gráficamente, el trabajo de las distintas fiscalías en 2020 queda así:



Centrado solo en OEIs, el gráfico es el siguiente:

OEI POR PROVINCIAS



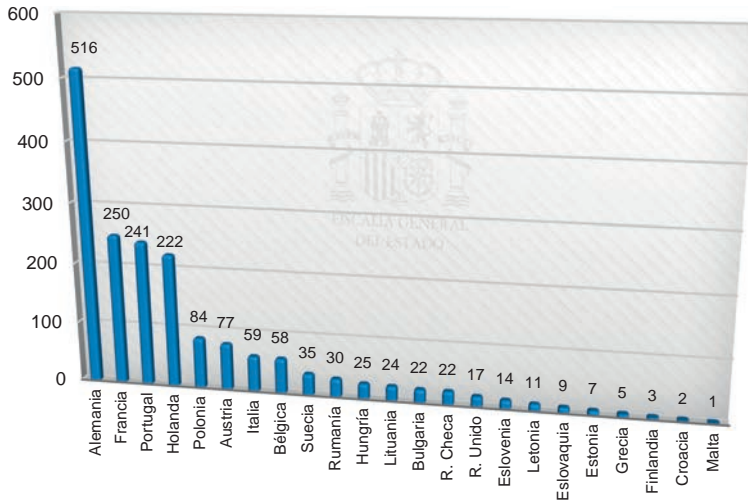
El análisis por Estado de origen es indicativo del flujo de cooperación de los países emisores con España, pero desde el punto de vista cuantitativo no siempre la cantidad de solicitudes se corresponden con la verdadera realidad de la cooperación y la relevancia de las actuaciones solicitadas en los expedientes. Estados que remiten muchos expedientes de consulta no suponen siempre ejecución de OEIs; algunos países realizan una labor insistente de seguimiento de sus expedientes que en algunos casos se refieren a casos sin relevancia y de menor entidad. Las limitaciones de la estadística permiten arrojar solo resultados numéricos por país, pero no permiten reflejar una visión de la realidad de la importancia de la cooperación internacional en relación con la delincuencia más grave y organizada con los diferentes países que sí podemos constatar desde la experiencia práctica de los últimos años.

Desde el punto de vista cuantitativo y en relación con el número total de expedientes recibidos, Alemania sigue en primera posición, y creciendo, en número de solicitudes al sumar 1955 este año con un 26% del total, de las cuales la mayoría, concretamente 1396, son OEIs. Este año Portugal ocupa la segunda posición entre los Estados solicitantes de cooperación a nuestro país con 946 registros y ha incrementado notoriamente el número, tanto de OEIs: 559, como de comisiones rogatorias: 256. Austria aparece el tercero en la estadística con 711 expe-

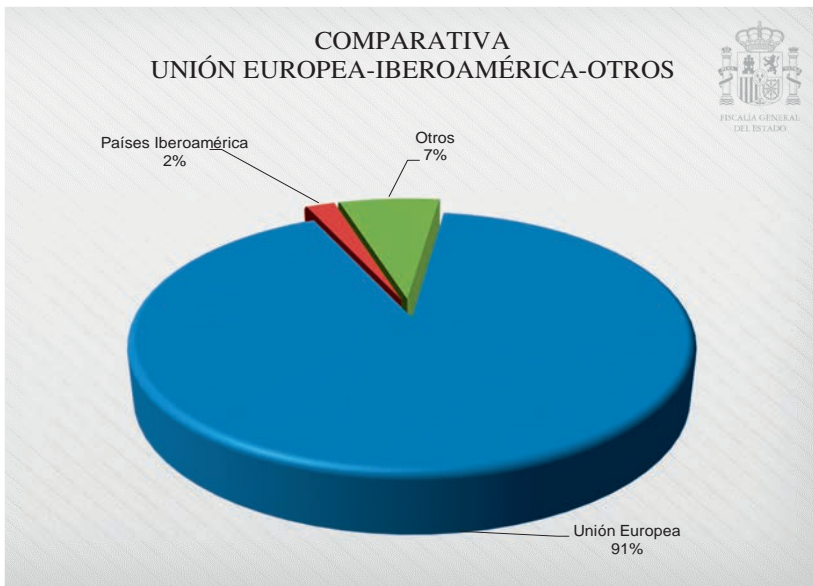
dientes, de los que 383 son OEIs y 200 comisiones rogatorias. Países Bajos con 633 mantiene un número similar al año pasado. Francia ha remitido 547 solicitudes, pero 408 son OEIs, por lo que es el tercer país en número de OEIs remitidas a España. Como años anteriores, Polonia, que este año ha enviado 413 OEIs, aumenta progresivamente el número de solicitudes que remite a nuestro país; a continuación, se sitúan Rumania con 251, Italia con 226 y Bélgica con 171, que mantienen un número similar de demandas a los años anteriores.



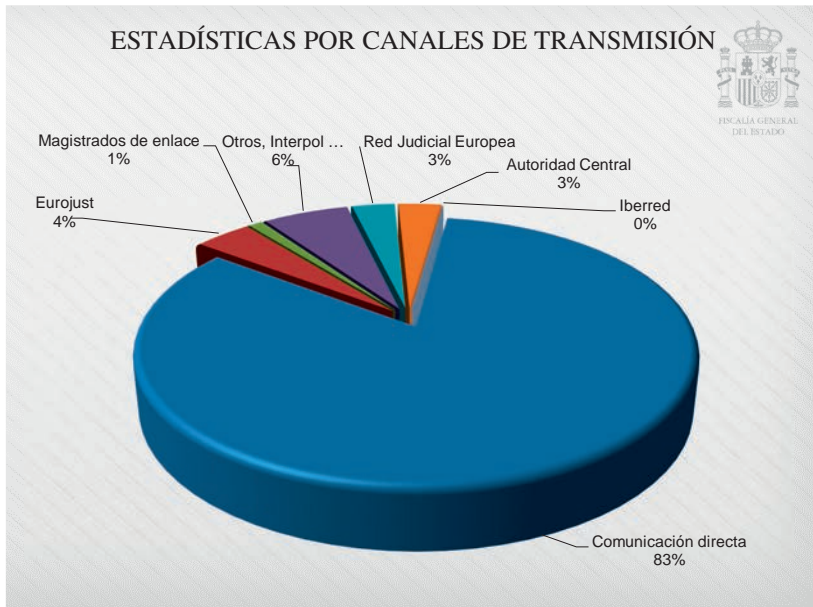
En relación solo con OEIs este es el cuadro de países emisores de OEIs a nuestro país, encabezado por Alemania, algo a lo que no es ajeno el hecho de que este país es el que más habitualmente remite a España OEIs en relación con procedimientos administrativos. Seguidamente aparecen Francia, Portugal, y Holanda de forma que se confirma la diferencia entre número de casos y número de OEIs siendo este segundo un más exacto reflejo del trabajo.



La estadística muestra que, como ya es habitual, la inmensa mayoría, concretamente el 91% de las solicitudes tramitadas por los fiscales, provienen de la UE, mientras el 2% proviene de Iberoamérica, siendo los tres países que más demandas remiten Perú, Brasil y Argentina. En el 7% remitido por países ajenos a estas dos regiones destaca Suiza como el mayor demandante de auxilio con un 2% de las solicitudes.



Cada vez se extiende la remisión directa procedente de las autoridades competentes, que alcanza el 83% de los casos y además se realiza muy habitualmente a través del correo electrónico. La autoridad central, Eurojust, las redes judiciales y los magistrados de enlace son también vía habitual de remisión de estas solicitudes.



7.1.2.2 *Análisis cualitativo*

Al igual que en ejercicios anteriores, el delito que comprende más solicitudes es el de estafa, con 3439, que nuevamente marca un intenso crecimiento frente a los 2321 de 2019 y llega a ser el 40% del total. La mayoría de estos casos son estafas informáticas en las que las cuentas donde se hacen los ingresos parecen abiertas por ciudadanos españoles o se hacen en cuentas de bancos españoles; sin embargo, cada vez con más frecuencia aparecen cuentas abiertas con documentación falsa por lo que la identificación de los autores es en ocasiones imposible; por otro lado aparecen también con frecuencia cuentas abiertas a nombres de ciudadanos españoles a través de bancas *online* domiciliadas en otros países con el consiguiente conflicto de jurisdicción en general negativo, de forma que ningún Estado se considera competente para la investigación con el consiguiente perjuicio para las víctimas. Cada vez en más ocasiones las solicitudes de cooperación que

solicitan información relativa a cuentas corrientes donde se realizan estos ingresos se relacionan con investigaciones nacionales previas y los datos derivados de estas solicitudes son útiles en las investigaciones nacionales, por lo que conviene hacer un cruce de datos con las bases de datos policiales para evitar duplicidades y coordinar las posibles investigaciones paralelas.

Los casos del tráfico de sustancias estupefacientes han descendido del 14% al 11% de las solicitudes. A continuación, como ya es habitual, le siguen los delitos contra el patrimonio, que suponen el 10% de las solicitudes, y los delitos de blanqueo que alcanzan el 6%.

El examen de las diligencias solicitadas en las comisiones rogatorias pasivas no se modifica especialmente y siguen destacando las solicitudes de investigación patrimonial, identificación y localización de cuentas corrientes en la mayoría de las ocasiones y otro tipo de bienes, que han sido solicitadas en 2225 casos.



Las OEIs que solicitan diligencias que afectan a derechos fundamentales y que por tanto deben ser remitidas a los Juzgados fueron 198 órdenes, lo que no supone más del 10% del total.

El número de comisiones rogatorias y OEIs remitidas en relación con infracciones de carácter administrativo es este año de 429, lo que no supone más de un 8% del total de solicitudes, si bien en algunos

casos las solicitudes se refieren a hechos que se califican como delitos en el país de emisión y en España no serían sino infracciones administrativas.

También son muy frecuentes las solicitudes de interrogatorios de investigados y testigos que especialmente este año se han ejecutado a través de la videoconferencia, lo que sin duda es razonable en momentos de limitaciones de desplazamientos. Sin embargo, las limitaciones impuestas para la participación por videoconferencia del acusado de delitos graves por la legislación coyuntural, primero por el Real Decreto Ley 16/2020, de 28 de abril y posteriormente por la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, *de medidas procesales y organizativas para hacer frente al Covid-19 en el ámbito de la Administración de Justicia*, ha añadido dificultades interpretativas a una práctica consolidada en la cooperación judicial internacional. Se trata de una limitación que no figura en la LOPJ ni en la LECrim, y que no se ha indicado en ninguna declaración de España a los Convenios internacionales; se trata además de un nuevo criterio que no deriva de las circunstancias de la pandemia. La problemática ha ido resolviéndose caso por caso, fijando como criterio esencial para aceptar la ejecución de la declaración solicitada la existencia de consentimiento del acusado y su letrado, dado que es la falta de este consentimiento lo que en la LRM y la Directiva 41/2014 permite su rechazo. Finalmente, los distintos aspectos planteados en la ejecución de declaraciones por videoconferencia han dado lugar a un Dictamen de la Fiscal de Sala publicado ya en 2021.

7.1.3 EVALUACIÓN DE LA ORDEN EUROPEA DE DETENCIÓN Y ENTREGA

7.1.3.1 *Consideraciones generales*

Si existe un ámbito de la cooperación internacional que resultó particularmente afectado por la pandemia ese es sin duda el que afecta a la entrega de sujetos procesales, especialmente las órdenes europeas de detención y entrega –OEDEs– y extradiciones, ya que la tramitación de estos instrumentos ha experimentado dificultades por las limitaciones relacionadas con las restricciones de los desplazamientos internacionales. Efectivamente, a partir del mes de marzo, los procedimientos de OEDEs o extradición en que se había acordado la entrega se paralizaron, generándose, en el primer caso, dificultades interpretativas respecto de la base normativa aplicable para la postergación de la entrega. Las previsiones del artículo 23 de la Decisión marco que regula la OEDE en su apartado tercero, que se refiere a circunstancias ajenas al

control de los Estados miembros, o el apartado 4, que contempla razones humanitarias, sirvieron como justificación de las suspensiones de las entregas; el segundo supuesto sería aplicable cuando la persona a ser entregada se viera afectada por un contagio de Covid-19 u otra enfermedad que pudiera conducir a la aplicación de idéntico criterio.

La consecuencia inmediata de la suspensión de la entrega es la imposibilidad de cumplir con los plazos establecidos y, consiguientemente, se plantea el problema de si, transcurridos esos plazos, es posible mantener la prisión provisional e incluso de si es posible proceder a la entrega después de la expiración del plazo. La doctrina del TJUE al respecto es clara en sentido afirmativo a las dos cuestiones: es posible y obligado proceder a la entrega después de vencidos los plazos establecidos en la Decisión Marco y es posible mantener a la persona en prisión provisional más allá de esos plazos conforme al Derecho nacional. En la práctica, en España la decisión de mantener a la persona en prisión se ha realizado analizando caso por caso, y se han acordado libertades provisionales con la imposición de medidas de control alternativas conforme al artículo 12 de la Decisión Marco. Desde las instituciones se ha promovido el contacto directo entre autoridades de emisión y ejecución para determinar la situación personal de la persona afectada y el establecimiento de fechas concretas para la entrega.

Para dar respuesta a estas cuestiones, la UCIF elaboró un informe relativo a las distintas implicaciones que el retraso o la suspensión de las entregas pudieran conllevar, particularmente en lo referente al mantenimiento de la situación de prisión provisional, informe que fue completado por una nota de servicio emitida por la Secretaría Técnica en el que se establecieron concretas directrices a seguir.

A partir de junio la situación fue progresivamente normalizándose hasta alcanzarse un nivel de entregas que ha ido aproximándose al existente antes de la pandemia, si bien, las limitaciones de viaje impuestas por los Estados miembros, tales como imposición de pruebas PCR o reducción en el número de vuelos, han seguido dificultado los traslados.

En lo que respecta a la extradición, aun cuando la situación ha sido similar, la relativa normalidad no se alcanzó durante 2020 y las dificultades se prolongaron durante todo el año, de forma que las suspensiones o demoras en la entrega fueron habituales, afectando de manera desigual en función de qué terceros Estados resultaran afectados. El Convenio Europeo de Extradición o los tratados bilaterales aplicables contienen también previsiones específicas para la postergación de la entrega en base a circunstancias excepcionales de fuerza mayor, razones humanitarias o riesgo para la salud de las personas.

El impacto de la pandemia también se ha reflejado en el número de expedientes incoados, que se ha visto reducido en un 18% en el caso de OEDEs y en el 19% en las extradiciones.

7.1.3.2 *Datos estadísticos*

De los datos proporcionados por la Fiscalía de la Audiencia Nacional y de la Fiscalía Antidroga se desprenden las siguientes cifras:

Se han incoado por los Juzgados Centrales de Instrucción un total de 828 expedientes de OEDEs durante el año 2020, un dato sustancialmente inferior a 2019 en que fueron 1.143 casos, de ellos 582 en asuntos de competencia de la Fiscalía de la Audiencia Nacional y 246 en asuntos de competencia de la Fiscalía Antidroga. En relación con los principales Estados emisores, la lista la encabeza Italia (121), seguida de Francia (115), Alemania (108) y Rumanía (101), tratándose de los mismos cuatro Estados miembros que el año pasado, pero en distinto orden. En conjunto las reclamaciones emitidas por estos cuatro Estados constituyen el 54% del total.

Respecto de las peticiones de extradición pasiva, de la información facilitada cabe extraer las siguientes consideraciones: se han incoado por los Juzgados Centrales de Instrucción un total de 272 expedientes (272 en asuntos de competencia de la Fiscalía de la Audiencia Nacional y 71 en asuntos de competencia de la Fiscalía Antidroga), una significativa reducción respecto de 2019, año en que se incoaron 335 expedientes.

Los principales Estados solicitantes son Perú (47), Marruecos (31), Brasil (21), Rusia (19) y Suiza (15). En el caso de asuntos de competencia de la Fiscalía de la Audiencia Nacional los primeros puestos los ocupan Perú (40), Rusia (16), Marruecos y Pakistán (11); en asuntos de la Fiscalía Antidroga, el primer puesto lo ocupa Marruecos (20), Brasil (11), Suiza y Rusia (6). Es de destacar que las peticiones de los cuatro países más relevantes (Perú, Marruecos, Brasil y Rusia) suponen el 43% de las extradiciones.

7.1.4 RELACIONES CON EUROJUST

La entrada en vigor el 12 de diciembre de 2019 del Reglamento 2018/1727 de 14 de noviembre de 2018 sobre la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (Eurojust) por el que se sustituye y deroga la Decisión 2002/187/JAI del Consejo, cuyos rasgos generales ya fueron abordados en la memoria de 2019,

no ha conllevado novedades desde el punto de vista operativo en la actividad de Eurojust.

El Reglamento establece un marco normativo nuevo en el ámbito operativo y de gobernanza que, pese a su aplicación directa, exige la adaptación del ordenamiento jurídico español en relación con aquellos aspectos del Reglamento que dependen de la configuración de los sistemas nacionales. La actual Ley 16/2015, de 7 de julio, por la que se regula el estatuto del miembro nacional de España en Eurojust, los conflictos de jurisdicción, las redes judiciales de cooperación internacional y el personal dependiente del Ministerio de Justicia en el Exterior tendría, por tanto, que haber sido modificada a su entrada en vigor.

El fallecimiento en el mes mayo de la Magistrada María Poza Cisneros, quien ejercía como Miembro Nacional suplente fue sentido profundamente por los fiscales delegados de la materia, que apreciamos su entusiasmo, dedicación e inteligencia en el trabajo de cooperación judicial que compartíamos y de lo que queremos dejar constancia en esta memoria anual. Por otro lado, la expiración el 15 de noviembre del mandato del Miembro Nacional supuso varios cambios en la delegación española de Eurojust de forma que el 17 de noviembre el Ministerio de Justicia nombró al Magistrado José de la Mata Amaya como nuevo Miembro Nacional, y al Fiscal Jorge Espina Ramos como adjunto al Miembro Nacional, completándose ya en febrero de 2021 la delegación con el nombramiento de la Magistrada Elizabet Castelló Fontova como asistente.

El funcionamiento de Eurojust ha sido afectado también por la pandemia de forma que desde marzo el edificio de esta agencia en La Haya está cerrado y el trabajo se realiza en la modalidad de teletrabajo. En marzo de 2020 el Consejo lanzó un cuestionario para valorar en aquellos momentos iniciales cuál estaba siendo la actuación de las autoridades nacionales en materia de cooperación internacional; de forma paralela Eurojust y la Red Judicial Europea también pidieron información a los Estados miembros sobre las mismas cuestiones. Con la finalidad de evitar duplicidades, se decidió unificar y compilar las respuestas en un solo documento, cuya primera edición fue publicada como documento del Consejo en junio de 2020, el cual se ha ido actualizando, primero semanalmente y luego reduciendo su cadencia periódica, de forma que los Estados miembros podían ir incorporando novedades a medida que la evolución de la pandemia permitía ir mejorando las capacidades operativas en la transmisión y ejecución de solicitudes. Se encomendó a Eurojust la labor de lanzamiento de las actualizaciones, recopilación de las respuestas que se fueran produciendo y elaboración de los documentos actualizados. El documento

aborda la incidencia de la pandemia en la emisión y ejecución de OEDes extradiciones, OEIs, transferencia de personas condenadas, órdenes de embargo y decomiso, equipos conjuntos de investigación y asistencia mutua en general.

En el caso de España, la coordinación de las respuestas se realizó a través del Sistema de Coordinación Nacional de Eurojust (SCNE), coordinado a su vez por la UCIF incorporando al equipo de respuesta a la Oficina SIRENE, para la dación de información operativa sobre entrega y traslado de personas. El coordinador nacional de Eurojust, Pedro Pérez Enciso, fue y es el encargado de compilar las respuestas de los distintos miembros del SCNE, formular la respuesta y entregarla a Eurojust. Ha de afirmarse que el mecanismo utilizado ha sido sumamente exitoso y ágil, pudiendo decirse que ha sido este año el más interactivo dentro de las actividades de los miembros del SCNE el cual, por otra parte, ha continuado siendo un canal de comunicación privilegiado de los documentos técnicos y operativos que se elaboran en Eurojust con destino a las autoridades nacionales.

7.1.4.1 *Reuniones de coordinación*

Las funciones de coordinación operativa de Eurojust constituyen la verdadera esencia de su actuación, por ello, las reuniones de coordinación continúan siendo la actividad operativa más relevante de Eurojust, constituyendo el escenario óptimo para la interacción directa entre autoridades competentes en la coordinación de las distintas investigaciones en curso y, muy singularmente, en los supuestos de investigaciones paralelas, actuaciones coordinadas, prevención y solución de conflictos de jurisdicción y constitución y actuación de equipos conjuntos de investigación.

El objetivo de este apartado es examinar cuál ha sido la participación de fiscales españoles en dichas reuniones y realizar las valoraciones correspondientes. La drástica reducción de la posibilidad de viajar a partir de que se declarara el estado de alarma no imposibilitó las reuniones de coordinación, sino que cambió su formato al celebrarse por videoconferencia. Aun así, se ha producido una muy relevante disminución de las reuniones totales (presenciales o por videoconferencia) de 93 en 2019 a 60 en 2020.

Se constata un año más que España sigue siendo un Estado miembro eminentemente requerido de cooperación y además este año se manifiesta una reducción en la proporción de reuniones convocadas por España, que suponen solo el 18% del total (23% en 2019).

Eurojust celebró en 2020 un total de 60 reuniones de coordinación (frente a 93 en 2019) con participación de España; de esas reuniones, 43 lo fueron con presencia de fiscales españoles. A las 43 reuniones de coordinación asistieron 48 fiscales. De las reuniones de coordinación con participación de la fiscalía, 22 fueron de carácter bilateral y 21 multilaterales.

Desde el punto de vista territorial, las fiscalías de origen de los fiscales que han acudido a reuniones de coordinación cubren una parte discreta del territorio nacional, dado que son 16 las fiscalías provinciales implicadas, con particular incidencia en la zona del arco mediterráneo, como suele ser habitual; así, aparecen Málaga en primer lugar (6), seguidas de Alicante (5), Barcelona (3), Baleares, Cádiz, Girona y Valencia (2) y con una sola reunión aparecen Asturias, Córdoba, Granada, Lleida, Sevilla, Tarragona, Tenerife y Zaragoza. La Fiscalía de la Audiencia Nacional, Fiscalía Anticorrupción y Fiscalía Antidroga han asistido a un total de 11 reuniones, de las que 1 corresponde a la primera, 2 a la segunda y 8 a la tercera; por lo tanto, con preponderancia este año de la Fiscalía Antidroga, frente a 2019 en que la tuvo Anticorrupción.

La mayoría de las reuniones de coordinación han sido relativas a actividades de grupos organizados que operan en un ámbito transnacional. Algunas reuniones se han celebrado en relación con más de una actividad delictiva. Los delitos de tráfico de drogas vuelven a tener un papel destacado (17), seguidos de estafas y fraudes (9), blanqueo de capitales (6), tráfico de seres humanos (6), homicidio (3), cibercrimen (2), hurto (2), corrupción (1) y terrorismo (1). Se constata una preponderancia importante de un grupo reducido de Estados miembros, apareciendo por número de reuniones en primer lugar Países Bajos (17), seguida de Francia (11), Suecia (10) y Alemania (9).

Un total de nueve terceros Estados han participado en reuniones de coordinación –igual que en 2019–, apareciendo por orden descendente en primer lugar Noruega (4), seguida de EEUU, Canadá y Suiza (3) y finalmente Andorra, Australia, Corea, Etiopía y Líbano (1). La participación de terceros Estados en reuniones de coordinación se valora positivamente en relación con las ramificaciones internacionales del crimen organizado, manteniéndose la tendencia observada en años anteriores.

7.1.4.2 *Notificaciones del artículo 21 del Reglamento de Eurojust*

El Reglamento en sus artículos 21 y 22 mantiene intactas las obligaciones de traslado de información de la Decisión, por lo que la

Ley 16/2015, en este aspecto, es plenamente conforme con aquel, imponiendo de forma taxativa en su artículo 24 las obligaciones de notificación de determinadas investigaciones a Eurojust.

Al igual que en años precedentes el balance es negativo, pues siguen sin notificarse la inmensa mayoría de situaciones generadoras de la obligación de comunicar, si bien es cierto que se ha producido un ligero incremento respecto de 2019, año en que hubo tres casos; así en 2020 se hicieron cinco notificaciones, de las que tres corresponden a entregas vigiladas en materia de tráfico de drogas (casos que afectaron a Reino Unido y Colombia, Grecia y Estados Unidos y Alemania y Perú), una de ellas a dificultades en la ejecución de una OEI en relación a un delito de impago de pensiones que afecta a Francia y otra a un supuesto de especial gravedad que afecta a Francia igualmente. Al menos una de dichas comunicaciones no obedece a las exigencias de los supuestos concretos que se recogen en la ley, situación que se advierte cada año en que, por una incorrecta interpretación de la norma, se efectúan notificaciones innecesarias.

En relación a esta cuestión, ha de insistirse en la necesidad de que las autoridades nacionales efectúen las notificaciones a través de la UCIF de forma preferente para así garantizar que la mediación en el traslado de información evite que se produzcan duplicidades o permita comprobar la calidad de las notificaciones en cuanto a su contenido o verificando que la notificación corresponde a los supuestos de comunicación obligatoria.

7.1.4.3 *Recomendaciones del Miembro Nacional*

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. Se trata de una competencia que no ha variado conforme a las funciones operativas de Eurojust descritas en el artículo 4.2 del Reglamento y reflejadas en la ley española.

Este año el Miembro Nacional ha hecho dos recomendaciones: una relativa a dos investigaciones paralelas que se estaban llevando a cabo en Rumanía y España en relación con una organización delictiva dedicada a la trata de seres humanos con fines de mendicidad, y la otra

relativa a sendas investigaciones paralelas seguidas en España y Noruega en relación a malos tratos y agresiones sexuales cometidas contra dos menores de edad. En las dos recomendaciones se consideraba que el otro Estado afectado (Rumanía y Noruega) se encontraba en mejor posición para asumir el enjuiciamiento conjunto de los hechos, recomendaciones que fueron seguidas dictándose por la Fiscal General del Estado los correspondientes decretos; las autoridades nacionales concernidas estuvieron de acuerdo con la mejor posición de los Estados indicados.

Una tercera recomendación recibida en 2019 no resultó finalmente en Decreto en 2020 dado que la información proporcionada, a pesar de las peticiones de ampliación, había sido insuficiente y además con posterioridad a la recomendación la remisión de la causa, en este caso a Polonia, había dejado de tener sentido, dado que ese Estado miembro ya contaba con toda la información necesaria para el enjuiciamiento conjunto y el procedimiento se archivó en España.

7.1.5 EQUIPOS CONJUNTOS DE INVESTIGACIÓN

En el breve espacio temporal desde el inicio del año hasta la declaración del estado de alarma el 14 de marzo de 2020 no se constituyeron ECIs en que participara España. Una vez declarado del Estado de alarma, no se llevaron a cabo negociaciones concretas para firmar ECIs con otros Estados miembros o con terceros Estados, dada la evidente imposibilidad inicial y dificultad posterior de llevar a cabo desplazamientos de miembros de los ECIs, lo que supone un grave detrimento de sus posibilidades operativas.

Durante el período indicado, efectuadas las oportunas consultas con las fuerzas policiales implicadas en ECIs en vigor antes de la declaración del estado de alarma, tampoco se llevaron a cabo reuniones entre los miembros de los ECIs de los Estados implicados ni desplazamientos de funcionarios entre Estados. Podemos, en consecuencia, afirmar que este campo de la cooperación internacional ha sido prácticamente inexistente durante este período

Finalmente, los puntos de contacto de la red nacional de ECIs, siguieron manteniendo la comunicación y se celebró su reunión anual, abordándose en la misma la fundamental tarea de recopilar la información de todos los ECIs constituidos y vigentes en España, además de otras cuestiones como las conclusiones de los talleres celebrados, la evaluación de los ECIs suscritos por España, la necesidad de una

nueva ley reguladora de los ECIs, o el escenario de los ECIs tras el *Brexit*, entre otras.

7.1.6 ACTIVIDAD DE LA RED JUDICIAL EUROPEA (RJE/EJN) EN MATERIA PENAL

La Red Judicial Europea tiene por objeto facilitar la cooperación judicial en materia penal a través de puntos de contacto y dispone de una página web de utilidad para obtener información de legislación de Estados miembros, localización de fiscalías/tribunales encargados de la ejecución de instrumentos de cooperación a través de los conocidos instrumentos del Atlas Judicial Europeo y las Fichas Belgas.

Aunque las reuniones Plenarias de la RJE correspondientes a las presidencias croata y alemana fueron canceladas, la UCIF participó en la 41.ª Reunión ordinaria de la RJE (La Haya, 11-12 febrero) que al amparo de la presidencia croata tuvo como objetivo la mejora de la cooperación con otros países de los Balcanes. En diciembre se celebró de forma virtual la II reunión entre corresponsales RJE en la región oeste de los Balcanes en la que la UCIF tuvo una activa participación debido a la especial relación que se mantiene con la Fiscalía Serbia.

La UCIF es también parte activa en el grupo de trabajo sobre E-evidence y ha participado en actividades de consulta con la Secretaría para la elaboración de cuestionarios.

Desde el punto de vista operativo, la Fiscalía durante este año 2020 ha registrado un total de 86 consultas activas y pasivas, lo que no da idea de la real actividad que genera la colaboración de los fiscales como puntos de contacto de la RJE, porque muchas consultas suelen despacharse por teléfono o correo electrónico, sin acceder el registro propio que la RJE ha creado en la web a estos efectos.

7.1.7 ACTIVIDADES DE IBERRED

IberRed está estrenando una nueva etapa con el nuevo Secretario General de COMJIB e IberRed, elegido en 2019, quien está recuperando esta Red que había estado prácticamente inactiva en los últimos años.

La firma en julio de 2019 del Tratado de Medellín *sobre transmisión electrónica de solicitudes de cooperación internacional entre autoridades centrales*, del que deriva una mejora del sistema de comunicaciones Iber@, va a ser la piedra angular del futuro de esta Red. El Convenio debe ser visto también como un punto de partida mejorable

a través de Protocolos que permitan un uso más extenso de Iber@, asegurando también la debida comunicación entre autoridades judiciales competentes. Durante el año 2020, IberRed ha convenido con el Consejo General del Notariado el desarrollo de una nueva web y, sobre todo, la transformación de Iber@ dotándola de la debida seguridad y de un adecuado tratamiento de los datos transmitidos.

Durante el año 2020 los eventos de IberRed se redujeron debido a la situación de pandemia; aun así, se celebraron varias reuniones con participación de la UCIF. El 27 de enero del 2020 se celebró en Madrid la I Reunión Grupo Asesor Técnico de Apoyo a la Secretaría IberRed. El 17 de febrero se celebró la reunión en la que se definió la agenda definitiva de la Reunión plenaria de puntos de contacto y enlaces que tendría lugar en Montevideo del 11 al 13 de marzo de 2020 sin participación en el evento, por las circunstancias de la pandemia, de la delegación de la UCIF ni del Ministerio de Justicia de España.

Por último, es de destacar que en la labor de impulso de IberRed, el Secretario General solicitó una mayor colaboración de AIAMP a través de la incorporación de un experto nacional destacado en la Secretaría de IberRed. La convocatoria fue difundida el 28 de octubre de 2020 a todas las Fiscalías de la AIAMP. Finalmente, la AIAMP seleccionó a un fiscal español para realizar esta tarea, aunque su nombramiento oficial sigue pendiente aún en el momento de redactar estas líneas.

7.2 Actividad Institucional: foros, reuniones y conferencias internacionales

7.2.1 PARTICIPACIÓN EN REUNIONES DE FISCALES EN EL ÁMBITO EUROPEO

Los encuentros de las dos principales redes que reúnen directamente a los fiscales generales del ámbito de la UE fueron cancelados. La Reunión de Fiscales europeos con los fiscales de los países árabes del Mediterráneo, creada por EuroMed, tampoco fue convocada en 2020.

7.2.2 REUNIONES DE LA ASOCIACIÓN IBEROAMERICANA DE MINISTERIOS PÚBLICOS (AIAMP)

La AIAMP goza progresivamente de mayor relevancia y visibilidad, no solo regional sino mundial, como primera y más activa reunión de Fiscales Generales de un ámbito regional.

La Fiscalía española mantiene un fuerte compromiso de impulso y mejora de las actividades de la asociación a través de la responsabilidad de ejercicio de la Secretaría General por la Fiscal de Sala de Cooperación Internacional. Es la Secretaría quien, siguiendo el mandato del Comité Ejecutivo y de forma coordinada con la Presidencia, mantiene activa la asociación durante el año, alimenta la página web y apoya las actividades de las redes de especialistas y de los grupos de trabajo con medidas organizativas y también, si es posible, de apoyo presupuestario a través de AECID o de las coordinaciones necesarias con programas de la Comisión Europea como El PACCTO y EuroSociAL que, a su vez, encuentran en las redes especializadas el capital humano y el conocimiento para la canalización de sus objetivos.

A causa de la pandemia no se ha suspendido ninguna reunión, sino que se han convocado de forma virtual. Se organizaron desde la Secretaría dos reuniones virtuales entre coordinadores de Redes y Grupos de Trabajo; concretamente, la primera tuvo lugar el 16 de abril de 2020, con el objeto de establecer planes de contingencia para cada una de las redes y la planificación de sus actividades en las nuevas circunstancias y otra el 22 de octubre para el seguimiento de las actividades de Redes y Grupos de trabajo de la AIAMP y preparación de la Asamblea General.

Igualmente, la Secretaría convocó la reunión virtual del Comité Ejecutivo de la AIAMP con la participación de la Fiscal General del Estado que contó, además, con la presencia virtual de los fiscales generales miembros del Comité Ejecutivo, con la excepción de la fiscal cubana que, por un problema de último momento, no pudo participar, pero estuvo representada.

La Secretaría de la AIAMP y la Presidencia de la AIAMP mantuvieron el 21 de septiembre también una reunión con la Escuela del Ministerio Público de República Dominicana (ENMP) que ocupa la Dirección del Instituto iberoamericano de Ministerios Públicos (IIMP) para planificar los programas de formación impartidos y abiertos a los Fiscales de AIAMP.

La XXVIII Asamblea General Ordinaria de la AIAMP se celebró los días 4 y 5 de noviembre de 2020, organizada por la Presidencia de la AIAMP desde Santiago de Chile y celebrada en modo virtual, con la presencia de los miembros de la AIAMP y, de entre sus conclusiones que pueden ser consultadas en la web, destacan la aprobación de los informes de todas las Redes y Grupos de trabajo, especialmente la propuesta presentada por la Fiscalía General de la Nación de Colombia de transformar y ampliar los objetivos del Grupo de trabajo de minería ilegal para convertirla en una Red de protección ambiental. Es

importante también destacar que se aprobó una nueva versión actualizada de las Guías de Santiago sobre Protección de Víctimas y Testigos año 2020 con un texto más ordenado que debe servir de guía a la actuación de todos los Ministerios Públicos de la región. La Asamblea contó con la participación en la clausura de la Secretaria General Iberoamericana que comunicó la admisión de la AIAMP como red de la comunidad iberoamericana y su acceso al Registro de Redes de la Secretaría. Se acordó la creación de un nuevo Grupo de trabajo, coordinado por la Fiscalía de Andorra y dirigido a la realización del estudio de las garantías de la organización de los Ministerios Públicos como presupuesto imprescindible de su independencia y autonomía.

Se celebró la firma del Memorándum de Entendimiento con las dos agencias de Naciones Unidas, UNESCO y UNODC, con las que la asociación viene trabajando desde hace años en un ejercicio de colaboración y complementariedad que fortalece y extiende los logros de un esfuerzo compartido en pro de similares objetivos.

Por último, dada la facilidad del uso de videoconferencias, se han celebrado varias reuniones de coordinación entre la Presidencia y la Secretaría de la AIAMP de modo informal y se ha participado desde la UCIF en las reuniones de los grupos de trabajo y redes en la que son partes, como las de extinción de dominio y de la red de cooperación internacional⁷.

7.2.3 MEMORÁNDUM, VISITAS Y RELACIONES BILATERALES

Desde la UCIF se coordinan y organizan la mayor parte de las visitas de delegaciones extranjeras ya sea para reunirse con la Fiscal General del Estado, o con otras Unidades o Fiscalías especializadas. Durante el año 2020 la actividad gestionada por la UCIF ha sido muy limitada y se ha reducido a la visita del embajador de Albania el 31 de noviembre de 2020, con ocasión del proyecto que se está implementando en dicho país y otras cuestiones bilaterales relativas a la cooperación penal.

El Teniente Fiscal del Tribunal Supremo y la Fiscal de Sala de Cooperación Internacional participaron en el VII Encuentro Judicial Hispano-marroquí; un reencuentro que se celebra cada dos años entre los dos tribunales supremos y en el que también participan las fiscalías de estas cortes supremas, que este año tuvo lugar en Marrakech los días 2 y 3 de febrero.

⁷ Todos los documentos pueden ser consultados en www.aiamp.info

De especial relevancia resulta la firma del Protocolo General de Actuación para la realización de acciones de cooperación para el desarrollo en el sector justicia, AECID – Ministerio de Justicia – CGPJ – Fiscalía General del Estado el 18 diciembre 2020, en cuya redacción y negociación ha participado la UCIF.

7.3 Cooperación al desarrollo. Participación en proyectos internacionales

Aunque la pandemia afectó directamente a este ámbito de actividades, la Fiscalía española ha seguido participando, a distancia, en numerosas actividades y proyectos de cooperación al desarrollo y se ha producido un constante flujo de actividades de asesoría internacional, ahora en modalidad virtual. Esta circunstancia ha propiciado incluso un crecimiento en la participación de fiscales en este tipo de asesorías y la incorporación de fiscales que anteriormente preferían no participar para evitar desplazamientos.

7.3.1 PROYECTOS DE FINANCIACIÓN DE LA UE CON PRESENCIA DE FISCALES A LARGO PLAZO

Es de destacar que durante el año 2020 se han sentado las bases para una mayor presencia de fiscales españoles en el exterior en misiones a largo plazo.

Durante 2020 el Proyecto UE *«Fortalecimiento a la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación»* en Colombia, SP/2017/394-064 ha seguido siendo coordinado por el fiscal Carlos García Andreu desde Bogotá.

Igualmente, en el Proyecto contra el tráfico de drogas en Perú, el Fiscal español Carlos Almena, líder del proyecto, renunció por razones personales a finales de 2020 y fue reemplazado por un magistrado español, al no haber candidatos de Fiscalía a la convocatoria general.

El proyecto Hermanamiento con Marruecos, «MA 18 ENEI JH 01 19» tuvo que ser redactado y defendido públicamente a través de videoconferencia, lo que supuso dificultades añadidas que finalmente fueron superadas con éxito y el proyecto de la Fiscalía española fue el escogido por los beneficiarios. El proyecto está dirigido por la Fiscal de Sala al frente de esta Unidad y cuenta, como Consejera Residente que va a comenzar sus funciones en 2021, con la participación de una fiscal. Es un proyecto de extraordinaria importancia, liderado en exclusiva por la Fiscalía española, con un objetivo muy ambicioso de

fortalecimiento institucional y técnico de la Presidencia del Ministerio Público marroquí. Como expertos a corto plazo hay 16 personas que presentaron su CV, las cuales deberán ser propuestas en alguna actividad y los distintos componentes están dirigidos por tres fiscales de sala y una fiscal del Tribunal Supremo.

El proyecto de cooperación delegada en Albania IPA 2018/040-211 «*Estado de derecho. Lucha contra el crimen organizado y drogas*» es de naturaleza policial, pero tiene un importante componente de desarrollo de la Fiscalía Anticorrupción albanesa. En el año 2019 fue adjudicado al consorcio español y convocada la plaza de coordinador adjunto, siendo designada la única fiscal solicitante, para encargarse en el terreno de la coordinación de dicho componente.

Deben señalarse igualmente dos actividades de largo plazo relacionadas con Serbia a saber, una licitación de cooperación delegada para el proyecto IPA 2017: «*Support for prosecution system*», a la que la Fiscalía española presentó una propuesta co-liderada por el fiscal David Mayor, que quedó en segundo lugar y otro proyecto que se preparó durante el año 2020 con el Ministerio de Justicia y CGPJ y que espera su resultado en 2021.

7.3.2 PARTICIPACIÓN DE FISCALES ESPAÑOLES COMO EXPERTOS A CORTO PLAZO EN PROYECTOS INTERNACIONALES

Otros proyectos en los que la participación de fiscales españoles se ha concretado en asistencias y misiones a corto plazo son los siguientes:

- El programa el PACCTO de la UE, que tiene por objeto el fortalecimiento de la lucha contra la criminalidad organizada en América Latina ha solicitado la participación de fiscales españoles en 13 actividades.
- El Proyecto UE «Apoyo de la UE a la lucha contra las drogas y el crimen organizado en Perú», ha realizado durante este año 12 convocatorias para misiones a corto plazo de muy diversa naturaleza: redacción de malla curricular para la escuela fiscal, razonamiento probatorio, diagnóstico de investigación criminal, extinción de dominio, etc.
- EuroMed es un proyecto entre la UE y los países del sur mediterráneo que ha comenzado en el año 2020 una nueva etapa gestionado desde Eurojust. Su objetivo es reforzar la cooperación judicial y policial con los países del Mediterráneo y las agencias de la UE. Las actividades preparatorias durante 2020 han sido: el 21 de julio de 2020 se celebró la reunión para determinar la participación de España en el Programa de EuroMed y 15 de octubre tuvo lugar la reunión introductoria.

- Proyecto CT Mena «Apoyo a la lucha contra el terrorismo. Abarca actividades en Túnez, Argelia, Marruecos, Libia, Egipto, Líbano, Jordania, Siria, Irak y Palestina». Durante el 2020 se ha realizado una actividad

- Twinning «Improvement of the Efficiency of Pre-service Trainings for Candidate Judges and Prosecutors» (TR 15IPAJH1019), Turquía. El Proyecto CRIMJUST de NNUU iba a realizar varias actividades durante 2020 con la participación de fiscales españoles, pero solo tuvo lugar una de ellas en febrero en Colombia con la participación de la fiscal Cristina Toro Ariza, una fiscal delegada de esta especialidad que trabajó con acierto y entusiasmo en este tipo de proyecto y de cuya pérdida dejamos expresa constancia ya que, tristemente, falleció debido al Covid unas semanas después de regresar de esta reunión.

- Estudio y guía *sobre* «Enforcement of foreign confiscation orders study» llevado a cabo por la iniciativa UNODC-STAR en cuya redacción y discusión on-line contribuyo activamente la UCIF.

7.3.3 ACTIVIDADES AECID

La principal actividad con AECID es el programa «Intercoonecta». Se trata del conjunto de actividades de conocimiento dirigidas principalmente a las Administraciones públicas de América Latina y el Caribe, impartidas mayoritariamente por funcionarios y otro personal de las Administraciones públicas españolas, y funcionarios de los países socios de la región.

En el marco de la colaboración con AECID, se realizan actividades que la Fiscalía española pone esencialmente al servicio de la AIAMP para la realización de encuentros y actividades de sus redes y grupos de trabajo. Para el año 2020 se habían diseñado 4 actividades de las que las dos primeras se anularon y las 3 y 4 se han pospuesto en modalidad virtual en 2021.

1. Reunión de la Red Iberoamericana de Fiscales contra la trata de personas y tráfico ilícitos de migrantes de la AIAMP (REDTRAM).

2. Reunión del Grupo de trabajo sobre protección a Víctimas y Testigos.

3. Reunión del Grupo de Principios Éticos del Ministerio Fiscal.

4. Seminario sobre recuperación de activos.

8. CRIMINALIDAD INFORMÁTICA

8.1 Análisis de las diligencias de investigación y procedimientos judiciales incoados y acusaciones formuladas por el Ministerio Fiscal en 2020

Es obligado en esta memoria profundizar en el análisis de los datos estadísticos obtenidos en el año 2020 con el objetivo de valorar de forma más detallada y precisa la evolución de las distintas manifestaciones criminales en el ciberespacio y la capacidad de reacción y respuesta al respecto de los órganos de la jurisdicción penal y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y, al tiempo, intentar definir futuras líneas de actuación que mejoren la eficacia del Estado de Derecho ante un fenómeno criminal extraordinariamente complejo, muy versátil y que puede alcanzar niveles preocupantes de gravedad y peligrosidad para los derechos de los/as ciudadanos y ciudadanas de interés general.

En primer término, es preciso recordar que la información estadística que se recoge en este apartado es el resultado de la recopilación por parte de esta Unidad Especializada de los datos facilitados por los propios órganos territoriales de la institución acerca de los procedimientos judiciales y diligencias de investigación incoados en el año y también sobre los escritos de acusación presentados por la Fiscalía en dicho periodo anual por hechos ilícitos competencia de esta área de especialización tal y como viene delimitada en la Instrucción 2/2011 de la FGE *sobre el Fiscal de Sala de Criminalidad Informática y las secciones de Criminalidad Informática de las Fiscalías*.

Del análisis de esos datos se colige que en el año 2020 se incoaron en el conjunto del Estado un total de 16.914 procedimientos judiciales para la investigación y enjuiciamiento de hechos susceptibles de tipificarse en las categorías que nos ocupan. Este resultado no solo da cuenta del incremento en un 28,69% en el volumen anual de procedimientos incoados, que en 2019 sumaron 13.143, sino que, además, confirma la tendencia ascendente que venimos constatando en relación con los cibercrimitos desde la puesta en funcionamiento de esta área de especialización en julio del año 2011.

Si tomamos como punto de partida los resultados del año 2017 –anualidad en la que se consolidan los efectos de la reforma operada en el art. 284 LECrim por la Ley 41/2015, que condiciona el traslado efectivo de atestados a las autoridades judiciales a la existencia de autor conocido– la progresión del fenómeno criminal que nos ocupa es evidente. Así, en 2017 se registraron en la Fiscalía un total de 6.676

procedimientos judiciales por delitos competencia de esta área de especialización, cifra que se incrementó en un 35,84% en el año 2018, alcanzando la de 9.069 al finalizar dicho periodo anual. Esta progresión alcista tomó mayor fuerza en 2019, en que el dato de nuevas incoaciones ascendió a 13.143 con un repunte de casi un 45% respecto de año anterior, si bien, como ya adelantamos, el ritmo de crecimiento se ha moderado significativamente entre los años 2019 y 2020 al situarse en un 28,69%. Posiblemente en este resultado haya influido la situación generada con ocasión de la pandemia y por ende la adopción de medidas de confinamiento particularmente estrictas en algunos periodos, lo que sin duda habrá tenido su reflejo tanto en el traslado de atestados/denuncias a los órganos judiciales y al Ministerio Fiscal como en el normal desenvolvimiento de la actividad de estos últimos y también, en cierta medida, habrá perturbado las labores de investigación de los cuerpos policiales. La valoración adecuada de estas incidencias hemos de posponerla a un futuro próximo, cuando hayamos logrado «poner al día» las indagaciones y pesquisas pendientes sobre la pluralidad de hechos presuntamente ilícitos que, habiéndose cometido durante ese periodo, no han sido denunciados y/o investigados hasta tiempo después. Por el momento solo pretendemos dejar constancia de que, pese a dichas anomalías, se mantiene la tendencia ascendente en los datos sobre la actividad delictiva *online* que, probablemente, seguirá creciendo cada vez con más fuerza en los próximos años.

Sin perjuicio de todo ello, antes de detenernos en la información relativa a las distintas manifestaciones criminales, resulta obligado efectuar diversas consideraciones, imprescindibles para la adecuada valoración de las cifras que ofrecemos. En primer término ha de recordarse que en esta memoria únicamente se analiza y valora la información referida a procedimientos o investigaciones que se encuentran bajo el control de los órganos judiciales y/o del Ministerio Fiscal. Son numerosísimas las denuncias o hechos presuntamente delictivos que llegan a conocimiento de los cuerpos policiales y que no son comunicados a las autoridades judiciales por falta de autor conocido, por mor de lo dispuesto en el artículo 284 LECrim. A falta de información sobre el año memorial citamos, a efectos indicativos, el Estudio sobre Cibercriminalidad del año 2019 del Ministerio del Interior, según el cual en dicho periodo se incoaron 218.302 investigaciones por cibercrimitos, dato revelador de que las cifras que barajamos en este informe solo reflejan una parte reducida de la actividad delictiva *online* y como tal han de ser valoradas.

También ha de precisarse que, a los efectos que nos ocupan, se computan los ilícitos planificados/ejecutados en el entorno tecnológico, cualquiera que sea su gravedad, es decir, sin distinguir si se trata de hechos que por sus características y circunstancias merecen la consideración de delitos graves o leves, dado que lo que se pretende es ofrecer una visión lo más veraz y amplia posible de la incidencia que el desarrollo tecnológico está teniendo en las distintas manifestaciones de la delincuencia. Avala este planteamiento la circunstancia de que en muchas ocasiones la denuncia inicial de una acción *online* presuntamente ilícita –un breve bloqueo de un sistema o dispositivo móvil, un desplazamiento patrimonial no consentido de escasa cuantía o un contacto molesto proveniente de un tercero a través de la red, entre otras posibilidades– resulta ser el indicador de una acción delictiva de mayor trascendencia y gravedad. De hecho, en muchas ocasiones las actividades criminales *online* son planificadas para que sus efectos se produzcan en distintos lugares y con consecuencias aisladamente poco relevantes aunque respondan a una dinámica común, lo que determina que acciones, en apariencia de carácter leve, encubran lo que en realidad constituyen efectos parciales de actos criminales complejos e, incluso, de proyección internacional.

Hechas estas aclaraciones, el examen de los datos estadísticos sobre procedimientos incoados en el año 2020 ofrece los siguientes resultados:

Delitos informáticos		Procedimientos Judiciales Incoados	%
Contra la libertad	Amenazas/coacciones a través de TICs (art.169 y ss. y 172 y ss.).	1.247	7,37
	Acoso a través de TICs (art 172 ter).	463	2,74
Contra la integridad moral	Trato degradante a través de Tics (art. 173).	79	0,47
Contra la libertad sexual	Pornografía infantil/discapaces a través de TICs (art. 189).	707	4,18
	Acosos menores a través de TICs (art. 183 ter).	349	2,06
	Otros delitos c/libertad sexual a través TIC.	382	2,26
Contra la intimidad	Ataques / interceptación sistemas y datos (art 197 bis y ter).	60	0,35
	Descubrimiento/ revelación secretos a través TIC (art. 197).	695	4,11
Contra el honor	Calumnias/ injurias autoridades a través TIC (arts. 215 y ss.).	98	0,58

Delitos informáticos		Procedimientos Judiciales Incoados	%
Contra el patrimonio y el orden socio-económico	Estafa cometida a través de las TICs (art. 248 y 249).	12.250	72,43
	Descubrimiento secretos empresa a través de TIC (art. 278 y ss.).	18	0,11
	Delitos c/ servicios de radiodifusión/ interactivos (art. 286).	87	0,51
	Delitos de daños informáticos (arts. 264, 264 bis y 264 ter).	99	0,59
	Delitos c/ propiedad intelectual a través TIC (art. 270 y ss).	138	0,82
De falsedad	Falsificación a través de las TICs.	124	0,73
Contra Constitución	Discriminación a través TIC (art. 510).	80	0,47
Otros		38	0,22
Total		16.914	100,00

Del examen de la tabla que ofrecemos claramente se colige que las estafas/defraudaciones de los artículos 248 y ss. CP siguen siendo el tipo de ilícitos *online* que generan anualmente un volumen mayor de procedimientos judiciales. En esta ocasión la cifra asciende a 12.250, lo que implica un incremento del 42,25% concretado en 3.639 expedientes, respecto de la cifra obtenida por igual concepto en el año 2019 y un porcentaje anual del 72,43% del volumen total de nuevos expedientes por ciberdelitos. Es decir, casi tres cuartas partes de las causas judiciales por ciberdelitos registradas en 2020 tuvieron por objeto hechos ilícitos de estas características. Aunque esta preeminencia de las estafas y defraudaciones es una constante desde que venimos efectuando este seguimiento estadístico, en esta anualidad los resultados son aún más llamativos. Así, si comparamos los datos obtenidos en los últimos años, el porcentaje de estos expedientes ha ido oscilando entre el 55% y el 65% del total incoaciones: 61,35% en 2016; 55,63% en 2017; 61,54% en 2018 y 65,51% en 2019, ofreciendo en este año un índice significativamente más alto que supera en casi 7 puntos porcentuales el de 2019 y da cuenta de la utilización cada vez más frecuente de la red como medio en el que planificar y ejecutar acciones de esta naturaleza.

Ahora bien, una vez más queremos dejar constancia de que estos resultados no deben llevarnos a la errónea conclusión de que la delincuencia en la red es principalmente de carácter defraudatorio. En efecto, son las conductas que más habitualmente se denuncian y las

que dan lugar a un volumen mayor de procedimientos judiciales, pero ya comentábamos anteriormente que la cifra oculta de criminalidad en otros ilícitos, como los atentados contra la libertad e indemnidad sexual de los y las menores o los ataques a sistemas informáticos, es hoy por hoy difícil de cuantificar, dado que su detección y denuncia ofrece una mayor complejidad y por ello no quedan reflejadas en las estadísticas policiales o judiciales. Sin pretensión alguna de minimizar la gravedad de estas manifestaciones delictivas y los perjuicios económicos que de ellas se derivan, lo que quiere expresarse es que su incidencia efectiva en la ciberdelincuencia ha de ser debidamente contextualizada.

Avala este mismo planteamiento otra particularidad que influye inevitablemente en los resultados estadísticos obtenidos. Nos referimos a la dispersión geográfica de las distintas fases de la acción criminal y de sus efectos, característica inherente a una buena parte de los fraudes *online*. Precisamente la capacidad que tienen las tecnologías para hacer llegar con facilidad la superchería a una generalidad de personas, con independencia del lugar en que se encuentren, es una de las ventajas que aprovechan los/as delincuentes para multiplicar sus beneficios sin incrementar el riesgo y el esfuerzo empleado en la ideación y planificación criminal. Ello puede dar lugar a una pluralidad de denuncias presentadas aisladamente por los múltiples perjudicados/as que, por responder a la misma actividad delictiva, derivan en ocasiones en un único proceso penal, aunque figuren estadísticamente como ilícitos independientes, lo que constituye un factor de distorsión de los datos registrados.

Pues bien, la circunstancia de que las defraudaciones *online* a menudo afectan a muchas personas sin contacto físico alguno entre ellas, unida a las carencias detectadas en las bases de datos oficiales para cotejar o entrecruzar la información recopilada por los diversos cuerpos policiales, está generando unos efectos perversos sobre los que ya hemos alertado en anteriores ocasiones. Nos referimos a aquellos supuestos en los que los/as delincuentes usan la documentación o los datos obtenidos de sus víctimas mediante engaño –documentos de identidad, fotografías, permisos de conducir o de circulación etc.– para utilizarlos posteriormente, suplantando la identidad de aquellas, en la ejecución *online* de ulteriores fases de la misma actividad ilícita o en otras de similar dinámica y finalidad dirigidas contra terceras personas. Lamentablemente, estos casos en que las víctimas son de nuevo perjudicadas al verse demandadas como presuntos responsables de ilícitos que no han cometido son cada vez más frecuentes y así lo han puesto de manifiesto los/as integrantes de la red. Se trata de asuntos

en los que las personas afectadas no solo sufren los efectos directos del engaño inicial, sino que, además, se ven obligadas a «justificar» su inocencia, a veces a través de la correspondiente representación procesal en uno o más juzgados –incluso de distintos territorios– con el perjuicio que ello conlleva, tanto económico como moral, y el riesgo de verse injustamente condenados/as como autores de un delito.

Desde esta Unidad Especializada y en el ejercicio de la función de coordinación que le compete, se están intentando solventar estas situaciones localizando con la mayor rapidez posible las causas judiciales en curso contra los/as afectados/as; trasladando a los correspondientes fiscales delegados/as la documentación acreditativa de la suplantación de identidad generada y promoviendo la utilización procesal de todos los recursos legales necesarios para evitar o, en su caso, dejar sin efecto una condena manifiestamente injusta que incluso en algún supuesto ha llegado a producirse.

Resulta no obstante evidente que la solución no puede descansar exclusivamente en la capacidad de coordinación interna del Ministerio Fiscal en la que empeñamos todo nuestro esfuerzo, sino que exige de una actuación mucho más ambiciosa que implica necesariamente a otras instituciones del Estado. Como decíamos anteriormente son muchas las denuncias por actividades ilícitas en el entorno tecnológico –en su mayoría estafas y defraudaciones– que por mor de lo dispuesto en el art. 284 de la LECrim, no llegan actualmente a conocimiento de los órganos de la jurisdicción penal por lo que la información derivada de las mismas queda exclusivamente a disposición policial. Se trata en todo caso de una información valiosa, no solamente para evitar las situaciones que se han expuesto, sino también para interrelacionar los múltiples efectos de una misma acción delictiva y hacer posible su análisis y tratamiento conjunto, imprescindible para una adecuada respuesta desde el Estado de Derecho ante este tipo de actividades criminales. A dicho fin resulta esencial mejorar la capacidad de coordinación interna y de tratamiento de la información por los propios cuerpos policiales, tarea en la que se está empeñando un especial esfuerzo que recientemente se ha concretado en un Plan Estratégico contra la Cibercriminalidad aprobado por la Instrucción 1/2021 de la Secretaría de Estado de Seguridad.

Sin perjuicio de nuestro apoyo y contribución a este proyecto, la Unidad de Criminalidad Informática viene trabajando en esa misma línea a través de los Expedientes de Coordinación que, con amparo en la Instrucción 2/2011 y con la colaboración imprescindible de los/as fiscales delegados/as y de las oficinas de enlace con los cuerpos policiales, tienen como objetivo analizar conjuntamente toda la informa-

ción relacionada con una misma actuación criminal con efectos en distintos territorios, a fin de orientar de forma centralizada la investigación; coordinar sus resultados y, si resultara procedente, promover la acumulación de los diversos procedimientos ante el órgano judicial que resulte competente.

En las memorias provinciales se llama la atención acerca de la proliferación de ofertas engañosas de productos financieros supuestamente de alta rentabilidad, en moneda de curso real o en criptomonedas, que se realizan a los ciudadanos y ciudadanas como inversiones seguras y plenamente garantizadas y, por tanto, sumamente atractivas en un entorno económico crítico y complejo. De esta forma los/las delincuentes logran atraer la atención de sus víctimas que, confiadas en la apariencia creada, realizan importantes desembolsos económicos por los que posteriormente no solo no llegan a percibir beneficio alguno, sino que sus aportaciones resultan irrecuperables, al ser incluso desconocido/a el/la destinatario/a último/a de las mismas. Son investigaciones extraordinariamente complejas ya que quienes planifican estas acciones suelen integrarse en grupos organizados transnacionales que se sirven, al menos ocasionalmente, de proveedores de servicios de intermediación y cambio de monedas virtuales y de custodia de monederos electrónicos, respecto de los cuales la obtención de información presenta todavía muchas dificultades. Por ello sería deseable una rápida implementación de la Directiva (UE) 2018/843, de 30 de mayo, sobre prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, en la que se contemplan mecanismos legales para solventar algunas de estas dificultades.

Por otra parte, siguen proliferando otras modalidades de fraude ya detectadas en anualidades anteriores. Varias memorias provinciales refieren procesos en trámite por la llamada *estafa del soporte técnico*, en la que se combina hábilmente el engaño con la manipulación informática, de forma tal que una vez infectado el dispositivo de la víctima mediante una intrusión irregular –normalmente a través de un *malware* adjunto a un *link* o a un *email* malicioso– quien opera como atacante hace que «salte» en el mismo una advertencia de mal funcionamiento acompañada de un mensaje que aconseja contactar con el equipo técnico correspondiente. Esto permite a los/as delincuentes, simulando actuar como tal equipo, tomar el control del sistema y ejecutar sus criminales objetivos, ya sea obtener cantidades indebidas por simuladas reparaciones no realizadas, exfiltrar información o cualquier otra que estimen de interés.

Esa misma combinación de engaño y manipulación informática es propia también de otras técnicas falsarias que se detectan con frecuencia creciente sobre las que informan, entre otros, los/as delegados/as de Araba, Cádiz, Castellón, Córdoba, Guadalajara o Illes Balears. Se trata de los ataques *Business Email Compromise* (BEC), dirigidos generalmente contra entidades empresariales, en los que los/las delincuentes, en primer término, obtienen por medios diversos –técnicas de ingeniería social, acceso irregular al sistema etc.– información sobre el funcionamiento de la empresa objeto de ataque y concretamente sobre extremos tales como la identidad y criterios de actuación de sus directivos/as o representantes, proveedores y clientes; actividades económicas en curso o medidas de seguridad establecidas. Posteriormente, con dicha información a su disposición proceden a suplantar la identidad de cualquiera de los que operan en el tráfico ordinario de la entidad atribuyéndose falsamente sus datos personales y a ordenar por medios electrónicos operaciones económicas, aparentemente justificadas, desviando de esta forma importantes cantidades de dinero en su propio beneficio.

Al igual que en periodos anuales anteriores siguen siendo numerosísimas las denuncias presentadas por utilización irregular *online* de numeraciones de tarjetas de crédito o débito ajenas. A dicho fin, los datos se obtienen copiándolos o clonándolos mediante técnicas de *skimming*, aprovechando la posesión física de la tarjeta original por los/las delincuentes –con ocasión de su uso en establecimientos abiertos al público– o instalando herramientas de copiado en los cajeros automáticos o a través de técnicas de *phising*, *smishing* –suplantación de entidades bancarias en páginas web o mensajes SMS– o *hacking*, entre otras. Muchas de las denuncias por estas conductas no llegan a conocimiento de los órganos de la jurisdicción penal y, por ende, no se reflejan en nuestras tablas estadísticas, dadas las dificultades para la determinación de sus autores que frecuentemente se integran en organizaciones criminales internacionales. Sin embargo, la cooperación internacional y la profesionalidad de los grupos de investigación policiales y de las autoridades judiciales y el Ministerio Fiscal están haciendo posibles progresos importantes en la capacidad de respuesta frente a estas formas de defraudación. Ejemplo de ello es el proceso judicial en curso, seguido en Granada, en el que el esfuerzo de nuestros profesionales unido a la colaboración de la Fiscalía y las unidades policiales de Chile está favoreciendo la obtención de resultados muy prometedores en orden a la desarticulación de quienes se sirven de esta técnica y de la propia transnacionalidad de su actividad para intentar asegurarse la impunidad.

En este breve repaso de las actuaciones fraudulentas *online*, es obligada la mención de las conductas que afectan al sector de las telecomunicaciones en sus distintas variantes, y muy relacionadas con ellas, aunque el perjuicio se genera en la banca *online*, el conocido vulgarmente como fraude *SIM Swapping*, que está siendo utilizado con alarmante frecuencia en los últimos años. La técnica consiste en burlar las medidas de seguridad de las entidades bancarias accediendo a los códigos alfanuméricos de confirmación, de uso único, generados con ocasión de las transacciones electrónicas y que ordinariamente se comunican a los/as clientes a través de mensajes SMS. Para ello, los/as delincuentes obtienen previamente un duplicado o una nueva tarjeta SIM a nombre de su víctima, ya sea solicitándola del operador correspondiente, simulando la identidad de aquella, ya sea valiéndose de una metodología más elaborada, como en el supuesto objeto de instrucción judicial en Zamora, en el que se aprovechaba con esa finalidad un establecimiento de reparación de móviles. Una vez tienen la tarjeta SIM a su disposición, los delincuentes se garantizan la recepción en su propio dispositivo del código de confirmación de la transacción fraudulenta y, en definitiva, la posibilidad de hacer efectiva la misma en su beneficio, evitando que en ese momento sea conocida por el perjudicado o perjudicada. Esta forma de defraudación ha generado en los últimos años múltiples investigaciones policiales y la incoación de procedimientos judiciales en distintos territorios como A Coruña y Valencia. Su efectividad y la facilidad con que los/as delincuentes logran sus ilícitos propósitos ha determinado la adopción por los operadores de telefonía de medidas específicas de prevención y fortalecimiento de las garantías para la emisión de estas tarjetas o de sus duplicados.

Los delitos cometidos a través de las TIC contra bienes jurídicos de carácter personalísimo adquieren cada año una mayor importancia, a medida que las relaciones interpersonales se han ido trasladando a la red, circunstancia de especial incidencia durante el periodo anual que nos ocupa en el que los ciudadanos y ciudadanas, por razones de salud y salud pública, se han visto obligados a limitar sus contactos en el entorno físico.

En este apartado incluimos, en primer término, los ilícitos *online* contra la libertad y seguridad personal que en 2020 dieron lugar a la incoación de 1.710 procedimientos judiciales, un 10,10% del conjunto de los registrados por ciberdelitos, de los que 1.247 lo fueron por delitos de amenazas o coacciones de los artículos 169 y ss. CP y los restantes, un total de 463, por el tipo penal de acoso permanente u hostigamiento del art. 172 ter CP. La comparación con los datos obte-

nidos en 2019 revela un incremento conjunto del 19,23% que sin embargo resulta desigual respecto de los diversos tipos delictivos examinados. Así, llama la atención el fuerte repunte de las amenazas y coacciones que, habiendo mantenido una situación estable en los últimos años –905 y 961 expedientes respectivamente en 2018 y 2019–, muestran un incremento de casi el 30%, en tanto que las conductas de hostigamiento, que presentaban una constante y rápida evolución al alza con 200 registros en 2017; 337 en 2018 y 420 en 2019, moderan ligeramente su ritmo de crecimiento en el pasado año, en que el dato de 463 expedientes refleja un ascenso de poco más del 10%.

Aunque, como acertadamente apuntan muchos de los/as fiscales, se trata de conductas frecuentemente vinculadas a la violencia de género que, en un número difícilmente cuantificable, quedan extramuros de nuestras estadísticas –al ser registradas en dicha área de especialización– no siempre concurre dicha circunstancia, sino que cada vez proliferan más los comportamientos de este tipo dirigidos contra personas vinculadas al agresor o la agresora por razones profesionales, de vecindad etc., o también respecto de quienes han mantenido con el o la atacante una relación puntual o incluso le son completamente desconocidas. Buen ejemplo de ello son las diversas investigaciones policiales y/o judiciales actualmente en curso respecto de aquellas conductas conocidas como *sextorsión*, en las que el/la delincuente chantajea a la víctima, amenazándola con divulgar imágenes suyas de carácter sexual si no recibe de la misma una compensación normalmente de carácter económico. Las variantes que ofrece este comportamiento son diversas: en ocasiones el agresor obtiene directamente del perjudicado/a dichas imágenes simulando –por sí o a través de otras personas– una supuesta relación íntima entre ambos/as que luego resulta ser una superchería para conseguir el material comprometido. En otros casos, las imágenes son obtenidas accediendo irregularmente al dispositivo de la víctima y también se han detectado supuestos en los que el chantaje se lleva a efecto sin contar con material alguno, haciendo creer al o la afectado/a que se dispone del mismo o basando la coacción en meros contactos entablados por el/la perjudicado/a en la red con dicha finalidad, aunque no se hayan llegado a materializar en forma alguna. Las dificultades para el esclarecimiento de estos ilícitos son evidentes ya que, por lo común, se trata de actividades planificadas y ejecutadas por grupos internacionales de delincuentes que actúan mediante personas interpuestas, lo que complica extraordinariamente la determinación de sus autores. No obstante, su investigación ha dado lugar a la incoación de una diversidad

de procedimientos judiciales, circunstancia que bien puede justificar el repunte en los datos estadísticos sobre estas tipologías delictivas.

En el apartado correspondiente a los delitos contra bienes personalísimos es también obligada la mención de las causas por delitos contra la integridad moral, sancionados en el art. 173.1.º CP cuyo número se concreta en un escaso 0,47% de los registros anuales. Se incluyen aquí los comportamientos que atentan contra la dignidad de la persona, como el caso de la difusión pública a través de las TIC de contenidos humillantes y ofensivos que ridiculizan y denigran al o la afectado/a o de otras conductas que ofenden al mismo bien jurídico y que no encuentran acogida en tipos penales más específicos.

Aun incidiendo igualmente en bienes personalísimos, merecen consideración independiente por su gravedad y preocupante evolución los delitos *online* contra la libertad sexual y en particular los que afectan a las personas menores de edad. El total de procedimientos por hechos de esta naturaleza cometidos en el entorno tecnológico asciende a 1.438, lo que supone un porcentaje del 8,5% de todos los incoados en el año memorial, y un incremento del 18,45% respecto de los 1.214 registrados en 2019. Analizando separadamente los resultados referentes a las distintas tipologías delictivas, se constata que los actos de *child grooming*, sancionados en el art. 183 ter CP, dieron lugar a 349 incoaciones en 2020, cifra que refleja un claro repunte de más del 55% en comparación con los 225 procedimientos registrados en 2019 y de casi el 175% respecto de los 127 del año 2018. En cuanto a las anotaciones por delitos de pornografía infantil y/o de personas con discapacidad, sancionados en el art. 189 CP, presentan una gran estabilidad en los últimos años, con una ligera tendencia al descenso ya que los 754 procedimientos incoados en el año 2018 se redujeron a 714 en 2019 y a 707 en el periodo anual que nos ocupa. Sin embargo, como ya hemos adelantado y detallaremos más adelante esta aparente estabilidad no responde a la evolución real de la elaboración y tráfico de material pornográfico ilícito en el entorno tecnológico.

Ya se ha hecho referencia a la perversa incidencia que ha tenido en estas gravísimas conductas el obligado confinamiento de los ciudadanos a causa de la pandemia, y también a la preocupación que dicha circunstancia está generando en los organismos nacionales e internacionales. Las cifras relativas a los delitos de acoso sexual a menores responden claramente a esta situación, pues dan cuenta de un aumento muy significativo de procedimientos incoados por estos ilícitos motivado, en parte, por el mayor número de agresiones de esta naturaleza y también por la creciente sensibilización de progenitores, cuidadores y tutores ante la especial vulnerabilidad de los y las menores frente a

los depredadores sexuales que ha dado lugar, como consecuencia, a un aumento en el número de denuncias presentadas. Aun así, los datos que ofrecemos en cifras absolutas no constituyen un reflejo fiel de la dimensión real del problema que nos ocupa. Lamentablemente, es frecuente que en muchos de los procedimientos judiciales incoados por hechos de esta naturaleza se investiguen y enjuicien conjuntamente una diversidad de acciones atribuidas a una misma persona, pero reiteradas en el tiempo y ejecutadas respecto de un número más o menos elevado de menores. En estos casos, cada anotación estadística integra por lo general una pluralidad, no precisada, de conductas y de víctimas. Las carencias en los sistemas informáticos no permiten una mayor concreción ni en lo que se refiere al volumen total de actos ilícitos investigados/enjuiciados, ni respecto a los o las menores afectados/as por las mismas, que, de ser posible, reflejaría, sin duda alguna, unos resultados mucho más preocupantes.

Los delitos de pornografía sancionados en el art. 189 del CP se encuentran íntimamente vinculados a los anteriores, hasta el punto de que, con relativa frecuencia, el acoso sexual a los y las menores tiene por objeto, precisamente, la elaboración u obtención de material pornográfico infantil. Al respecto, desde nuestro punto de vista, resulta especialmente preocupante la reiteración con la que se están detectando en nuestro país actos de elaboración de pornografía infantil a partir de contactos directos por vía electrónica en los que el agresor invita al o a la menor a mostrarse desnudo/a y en posiciones sexualmente explícitas o, incluso, le incita a realizar actos sobre su propio cuerpo –como introducción de objetos por vía anal o vaginal– que en sí mismos constituyen abusos sexuales del artículo 183 CP. Ya no se trata, por tanto, de comportamientos relacionados exclusivamente con la puesta en circulación de contenidos pedófilos, sino de actos de abuso o agresión en los que, además de satisfacer sus instintos, el agresor o agresora busca obtener dichos materiales ya sea para su propio consumo o para distribuirlos a terceros.

En relación con estos ilícitos, llama poderosamente la atención el escaso volumen de incoaciones, que se mantiene prácticamente invariable en los últimos años, aun cuando los datos nacionales e internacionales sobre tráfico de pornografía en la red crecen exponencialmente, como ya se ha indicado en el apartado inicial de esta memoria. Ello puede ser debido a que las conductas de elaboración o distribución de material ilícito en el entorno tecnológico, a diferencia de las conductas de acoso sexual, no son habitualmente objeto de denuncia por parte de los perjudicados/as, al tratarse de conductas clandestinas en las que las víctimas –habitualmente menores de muy corta edad– ni

tan siquiera son conscientes de la agresión sufrida. Estas investigaciones suelen iniciarse de oficio, a partir de notificaciones de ciudadanos/as que detectan material de esta naturaleza en la red o de las comunicaciones recibidas de organismos y/o cuerpos policiales de otros países, por lo que precisan de una intensa actuación indagatoria que comienza por la identificación del usuario/a de la dirección IP desde la que se puso en circulación el contenido pedófilo. Queremos decir con ello que no toda la información recibida se logra materializar en investigaciones concretas, en ocasiones por falta de información suficiente para ello y, en mayor medida, debido a la carencia de recursos personales y materiales adecuados para abordar la investigación de una actividad criminal en continua expansión que está siendo planificada y ejecutada a través de sistemas de comunicación cada vez más complejos y sofisticados –archivos compartidos en la nube; mensajería instantánea, redes TOR– y protegidos con sistemas de encriptación muy difíciles de quebrar. Una situación que demanda de una mayor concienciación social y un esfuerzo especial para dotar a Fuerzas y Cuerpos de Seguridad –y también a los operadores jurídicos– de mayor formación y mejores medios para reforzar la respuesta ante estos graves comportamientos.

No podemos finalizar el análisis de los procedimientos por actuaciones *online* contra bienes personalísimos sin llamar la atención, una vez más, acerca de la conveniencia de tipificar penalmente determinados supuestos de suplantación de identidad ajena en la red. Son conductas que se producen con frecuencia creciente –creando perfiles falsos o haciéndose pasar por otro en chats, foros o plataformas similares de contacto interpersonal– y que, en determinadas circunstancias, pueden ser objeto de investigación y sanción penal por encuadrarse en concretas figuras tipificadas legalmente. Así ocurre cuando la simulación forma parte del engaño utilizado como medio para defraudar o cuando la suplantación de otra persona se lleva a efecto en cualquiera de las formas previstas en el artículo 172 ter CP. En ocasiones estas acciones también pueden dar lugar a la aplicación de la circunstancia de agravación prevista en los artículos 197.4.º b, 264.3 y 264 bis.3 CP.

Sin embargo, esta respuesta penal no resulta tan clara en otras ocasiones como en aquellos supuestos en que la acción del o de la agresor/a, tiene como único objetivo perjudicar a la persona suplantada, haciéndose pasar por ella en sus relaciones *online* –personales, profesionales o sociales– y atribuyéndole opiniones, pensamientos o formas de actuar que no se corresponden con la realidad y le hacen desmerecer en su proyección, consideración pública y reconocimiento

social. Es evidente que, aun cuando en estos últimos casos pueden resultar afectados bienes jurídicos merecedores de protección penal, la consideración de estas acciones como delito presenta serias dificultades salvo que, por las circunstancias concurrentes, pueda apreciarse la comisión de alguno de los ilícitos contra el honor, la intimidad o la integridad moral.

Un número importante de fiscales delegados/as alertan acerca de la proliferación de estos comportamientos en el entorno tecnológico y algunos de ellos/as, en apoyo de sus afirmaciones, facilitan datos parciales pero muy significativos a estos efectos. Así, entre otros, los fiscales delegados de A Coruña, León y Badajoz dan cuenta respectivamente de 36, 42 y 113 denuncias/atestados policiales por hechos de esta naturaleza, en tanto que la Fiscal Delegada de Bizkaia se refiere a las 382 denuncias interpuestas ante la Ertzaintza y el de Barcelona al centenar que, aproximadamente, registraron en ese territorio los Mossos d'Esquadra. La mayoría de estas denuncias resultaron archivadas por falta de tipicidad de la conducta pese al incuestionable perjuicio que dichas acciones pueden llegar a causar a las personas afectadas.

Resulta evidente que utilizar de forma deliberada la identidad de alguien perfectamente identificado, con efectos de permanencia y con unas connotaciones que aporten credibilidad e induzcan a error efectivo sobre la intervención de la persona suplantada, puede implicar un atentado grave contra la privacidad y afectar seriamente a las relaciones de la víctima con terceros. Por esta razón los fiscales que integran esta área de especialización entienden absolutamente necesaria la tipificación penal de estos comportamientos y no se puede dejar de aprovechar la oportunidad que nos ofrece la Memoria para dejar constancia de ello.

Otra manifestación importante de la ciberdelincuencia son los ataques a los sistemas de información que se encuentran tipificados en dos apartados distintos del Código Penal: los relativos a delitos de descubrimiento y revelación de secretos y a daños informáticos. En cuanto a los primeros, sancionados en los arts. 197 bis y ter CP, determinaron en 2020 la incoación de 60 procedimientos y, por ende, un descenso de aproximadamente el 28% respecto de los 84 y 83 expedientes registrados respectivamente en 2019 y 2018. Este dato contrasta sin embargo con el progresivo incremento en los procesos por otras figuras de descubrimiento y revelación de secretos –esencialmente las previstas en el art. 197.1.º, 2.º y 7.º CP –que se sitúa en el 16,6% respecto de los 596 incoados en 2019 y en el 57%, si lo comparamos con los 441 de 2018, una aparente disparidad que, no

obstante, puede explicarse por la relación concursal que ocasionalmente existe entre ambas figuras, cuando el acceso irregular o la interceptación de comunicaciones entre sistemas tiene como último objetivo el apoderamiento de datos personales o de información reservada, lo que en su caso podría determinar una única anotación estadística en este último apartado.

Aunque son ilícitos relacionados con la seguridad de los sistemas informáticos que pueden tener como objetivo finalidades muy diversas –acceso a datos de carácter médico o económico, entre otros– los/ las delegados/as vinculan el incremento de estas acciones con el aumento de los actos de intromisión en dispositivos móviles en el marco de los conflictos intrafamiliares como medio de ejercer acciones de control y espionaje sobre la víctima.

En cuanto a las anotaciones referentes a agresiones informáticas tipificadas en los delitos de daños de los artículos 264 y ss. CP, su número se mantiene estable, 99 nuevos registros frente a los 101 de 2019, como contrapunto a la línea ascendente que veníamos observando en años anteriores y que se concretó en un repunte de más del 55% en el periodo 2018-2019 y del 12,2% entre los años 2017 y 2018. La compleja situación acaecida en 2020 nos lleva a interpretar estos resultados no como un cambio de tendencia sino, más bien, como lógica consecuencia de las alteraciones producidas en el funcionamiento de organismos e instituciones y también de los órganos de la jurisdicción penal, que han provocado disfunciones en la denuncia/tramitación de este tipo de expedientes. De hecho, los ataques a sistemas informáticos han sido una de las grandes preocupaciones generadas durante la pandemia, hasta el punto de motivar la emisión de alertas específicas de prevención tanto a nivel nacional como internacional, en particular respecto de instalaciones críticas como los centros médicos y hospitalarios. Buena muestra de la persistencia de estos ilícitos son los ataques de *ransomware* dirigidos respectivamente en los meses de julio y septiembre contra la empresa pública española ADIF, encargada de la infraestructura ferroviaria y la compañía de salud Adeslas.

Por su parte, las causas incoadas por delitos contra la propiedad intelectual acusan un llamativo descenso, superior al 75%, dado que en 2020 se registraron 138 incoaciones frente a las 555 contabilizadas en 2019. Igual circunstancia concurre respecto a los ilícitos contra los servicios de radiodifusión e interactivos que se reducen en casi un 52%, habiendo dado lugar en esta última anualidad a 87 incoaciones. En ambos casos sin duda alguna esta bajada encuentra su explicación en el hecho de que las actuaciones procesales derivadas de la gran operación realizada en 2018 por la Unidad de Investigación Tec-

nológica del CNP –por denuncia de la Liga Profesional de Fútbol– contra los titulares de 1.106 establecimientos públicos que ofrecían irregularmente a sus clientes retransmisiones deportivas de difusión limitada, a través de decodificadores no autorizados, se han reducido considerablemente a medida que se han ido incoando y tramitando los correspondientes procedimientos judiciales, muchos de ellos ya resueltos por sentencia firme, como se ve reflejado al examinar los escritos de acusación presentados por dichos ilícitos.

En último término deben mencionarse los 80 procedimientos por conductas tipificadas en el art. 510 del CP, cifra muy similar a las 83 incoaciones contabilizadas en 2019. En ellos se investiga esencialmente la difusión *online* de contenidos –susceptibles de calificarse como *discurso de odio*– que incitan, fomentan, promueven o favorecen la hostilidad, la violencia y la discriminación respecto de quienes son diferentes. Aunque en la Fiscalía hay una Sección específicamente dedicada a los Delitos de Odio y Discriminación, como quiera que muchas de estos comportamientos se planifican y ejecutan a través de la red, también el área de especialización en criminalidad informática, en total coordinación con aquella, se encuentra activamente implicada en la investigación, persecución y enjuiciamiento de estas acciones. La preocupación generada por la difusión de esta clase de contenidos a través de las TIC y los perjudiciales efectos que de ello se puedan derivar para el mantenimiento de los valores inherentes a una sociedad libre y democrática en la que se garanticen los derechos y libertades de los/las ciudadanos/as y, en particular, el principio de igualdad y el respeto a la dignidad de las personas dio lugar, en su momento, a la articulación de unidades especializadas en esta materia no solo en los cuerpos policiales sino también en el Ministerio Fiscal. Este proyecto de actuación especializada ha culminado a finales del año 2020 con la firma de un *Protocolo contra el discurso de odio online* que tiene por objeto la retirada de la red de contenidos de esta naturaleza y en el que la Unidad de Criminalidad Informática ha asumido la responsabilidad de realizar la función de punto de contacto nacional con los proveedores de servicio radicados en otros países.

8.2 Escritos de acusación del Ministerio Fiscal

Los datos que se ofrecen en este apartado y también los correspondientes a las diligencias de investigación que se examinarán a continuación, pese a su limitado alcance en el análisis de la evolución general de la ciberdelincuencia, tienen un valor significativo por su

especial precisión, al referirse a información sobre actuaciones que tienen su origen en la propia Fiscalía. Además, la decisión del Ministerio Fiscal de formular escrito de acusación implica necesariamente un profundo estudio de los resultados de la instrucción judicial y una valoración técnico-jurídica, reflexiva e imparcial, de los hechos que han sido efectivamente acreditados, de sus consecuencias y de la adecuada tipificación de los mismos. Por ello, la información obtenida en esta fase de los procesos penales se encuentra más aquilatada y ajustada a la realidad que la que resulta de las anotaciones estadísticas sobre incoación de procedimientos que, aun ofreciendo una visión más amplia de la actividad criminal en su conjunto, presentan una clasificación de los hechos en las distintas tipologías delictivas que resulta muy imprecisa, como corresponde a una fase incipiente de la investigación en la que los contornos del delito son todavía difusos.

Aun así, hemos de reconocer que por deficiencias y disfunciones en el sistema interno de registro no nos encontramos en condiciones de facilitar información sobre estos extremos con la amplitud y detalle que sería deseable. Lamentablemente, en los supuestos frecuentes en que la acusación se formula por una pluralidad de actividades delictivas de igual o diferente naturaleza por lo general solo se deja constancia estadística del delito más significativo de los diversos que se reseñan en la acusación, desechándose la información sobre los restantes. En consecuencia, los datos que facilitamos a continuación se refieren al número de escritos de acusación presentados y a la figura delictiva principal o más grave por la que se formuló acusación y, por tanto, no permiten obtener conclusiones válidas sobre el volumen total de delitos –ni de las categorías típicas a las que pertenecen– que fueron objeto de acusación por el Ministerio Fiscal en el año 2020.

A partir de esos parámetros y según resulta de la información facilitada por las fiscalías provinciales, el número de escritos de acusación formulados por el Ministerio Fiscal en el año 2020 respecto de actividades ilícitas *online* incluidas en nuestro ámbito de competencia, fue de 3.207, es decir, 387 más que en 2019. Por consiguiente, pese a la ralentización en la tramitación procesal generada con ocasión de la pandemia y de las medidas de confinamiento adoptadas, se mantiene la tendencia ascendente que venimos constatando desde la puesta en funcionamiento de esta área de especialización, cuya evolución se muestra en los datos que ofrecemos a continuación:

Anualidad	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Acusaciones	906	1092	1.262	1.275	1.242	1.648	1.715	1.955	2.847	3.207

En el año 2020 se produjo un aumento del 12,64%, respecto del periodo anterior en el número de escritos de acusación por ciberdelitos presentados por la Fiscalía. Se trata de un incremento significativo, si bien más moderado que el registrado en el periodo interanual 2018-2019, en el que dicho índice fue de casi el 40%. Esta circunstancia puede tener su justificación en la paralización de una parte de la actuación judicial durante aproximadamente dos meses, que, no obstante, no ha sido suficiente para frenar totalmente la creciente progresión en la actividad del Ministerio Fiscal en este ámbito.

Los resultados en atención a las tipologías delictivas que dieron lugar a la presentación de escrito de acusación son los siguientes:

Delitos informáticos		Calificaciones	%
Contra la libertad	Amenazas/coacciones a través de TICs (art. 169 y ss. y 172 y ss.)	389	12,13
	Acoso a través de TICs (art. 172 ter)	149	4,65
Contra la integridad moral	Trato degradante a través de TICs (art. 173)	14	0,44
Contra la libertad sexual	Pornografía infantil/discapaces a través de TICs (art. 189)	288	8,98
	Acosos menores a través de TICs (art. 183 ter)	102	3,18
	Otros delitos c/libertad sexual a través TIC	121	3,77
Contra la intimidad	Ataques / interceptación sistemas y datos (art. 197 bis y ter)	16	0,50
	Descubrimiento/ revelación secretos a través TIC (art 197)	198	6,17
Contra el honor	Calumnias/ injurias autoridades a través TIC (arts. 215 y ss.)	59	1,84
Contra el patrimonio y el orden socio-económico	Estafa cometida a través de las TICs (art. 248 y 249)	1.463	45,62
	Descubrimiento secretos empresa a través de TIC (art. 278 y ss.)	6	0,19
	Delitos c/ servicios de radiodifusión/ interactivos (art. 286)	151	4,71
	Delitos de daños informáticos (arts. 264, 264 bis y 264 ter)	17	0,53
	Delitos c/ propiedad intelectual a través TIC (art. 270 y ss.)	142	4,43

Delitos informáticos		Calificaciones	%
De falsedad	Falsificación a través de las TICs	84	2,62
Contra Constitución	Discriminación a través TIC (art. 510)	8	0,25
Total		3.207	100,00

Como puede constatarse, el volumen más elevado de escritos de calificación corresponde a los delitos de estafa en sus distintas manifestaciones, que sumaron un total de 1.463 –331 más que en 2019– lo que supone un índice porcentual del 45,61% del total de las acusaciones formuladas por la Fiscalía por ilícitos *online*. La comparación de este dato con el relativo a las causas penales incoadas por estos mismos delitos en idéntico periodo anual –aunque carezca de la rigurosidad exigible dado que un número no determinado de acusaciones se refieren a expedientes iniciados en años anteriores– ofrece un porcentaje del 11,94% cifra que puede servir de indicador de la escasa efectividad de la instrucción criminal frente a este tipo de conductas, especialmente si valoramos dicho resultado junto con los de 13,15% y 12,41% obtenidos respectivamente, por ese concepto, en 2019 y 2018.

Las acusaciones formuladas en 2020 por delitos contra la libertad e indemnidad sexual, ascendieron en conjunto a 511, un 15,93% del total de las elaboradas en el año por la Fiscalía. La cifra más alta corresponde a las que tuvieron por objeto delitos de pornografía infantil y/o de personas con discapacidad que suman 288, cifra significativamente inferior a los 372 registrados por este mismo concepto en 2019. Dicho descenso del 22% puede atribuirse, al menos en parte, a las comentadas disfunciones en el ritmo ordinario de tramitación procesal, pero también a la dificultad creciente de estas investigaciones dado que los/las delincuentes ejecutan sus acciones a través de sistemas de comunicación cada vez más sofisticados y dotados de fuertes mecanismos de protección, complicando de esta forma el esclarecimiento de los hechos y la determinación de sus responsables. Por el contrario, aunque de forma leve, se detecta un aumento de un 13% en las acusaciones por *child grooming*, repunte, por otra parte, perfectamente explicable a la vista del crecimiento de un 55% en los procesos judiciales por dichas tipologías delictivas.

A su vez, desde la Fiscalía se presentó escrito de calificación provisional por delitos contra la libertad y seguridad de las personas en 539 procedimientos, cifra que también da cuenta de un ligero ascenso del 9,7% respecto de los elaborados por estos ilícitos en 2019.

No obstante, el incremento es llamativo en las acusaciones por delitos de amenazas y coacciones en las que la diferencia porcentual con 2019, se eleva a más del 31%, en tanto que, por el contrario, las referentes a ilícitos del art. 172 ter CP se reducen en un 23%.

También se detecta un levisimo incremento del 5,3% respecto del año 2019, en las calificaciones por los delitos de descubrimiento y revelación de secretos sancionados en el artículo 197 CP, en tanto que las correspondientes a los tipos penales del art. 197 bis y ter de ese mismo capítulo se reducen de forma más acusada, en un 35%, al igual que las relativas a daños informáticos que registran un descenso del 29% en relación con las presentadas en 2019.

Finalmente son de obligada referencia las acusaciones por delitos contra la propiedad intelectual, que sumaron 142 en el año 2020, y también las relativas a los ilícitos contra los servicios de radiodifusión e interactivos que alcanzaron la cifra de 151. En relación con los primeros, el resultado obtenido da cuenta de un descenso del 25% respecto de los 190 escritos elaborados en 2019, por el contrario, en los segundos se produce un incremento de más del 80% en igual comparación. En cualquier caso, ha de indicarse que se trata de cifras muy superiores a las habituales por estas tipologías delictivas y que, sin duda, son el resultado de la natural evolución procesal de los numerosos expedientes iniciados tras la operación realizada a finales de 2018 respecto de múltiples establecimientos públicos en los que se difundían en forma no autorizada encuentros deportivos sometidos a régimen de acceso condicionado.

8.3 Diligencias de investigación del Ministerio Fiscal

Las Diligencias de Investigación, cuyo soporte legal ha de buscarse en el artículo 773-2.º de la LECrim y en el art. 5 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, son actuaciones de naturaleza preprocesal, susceptibles de incoarse por denuncia o de oficio al tomar conocimiento la Institución de hechos que presentan caracteres de delito y en las que la investigación se asume directamente por el fiscal. Tal y como están reguladas, su contenido y alcance se encuentra limitado en un doble sentido: por una parte, en su duración, pues a tenor del art. 5 EOMF antes citado tienen establecido un periodo de tramitación máximo, aunque es posible su prórroga por decisión de la Fiscal General del Estado. Además, y ésta es la segunda limitación, en dichos expedientes no es posible acordar ni practicar medidas de investigación que, por incidir en derechos fundamentales, requieran de autori-

zación judicial, por lo que, de resultar necesaria la práctica de actuaciones de esa naturaleza, las diligencias han de remitirse al órgano judicial competente para la instrucción de la causa. También resulta obligada legalmente dicha remisión cuando se constate la existencia de procedimiento judicial en curso por los mismos hechos objeto de investigación en la Fiscalía.

Concebidas en esos términos ha de reconocerse que la posibilidad de tramitar diligencias de investigación en el ámbito de actuación de este área de especialización del Ministerio Fiscal es bastante reducida, ya que nuestras indagaciones –relacionadas con actividades ilícitas cometidas a través de sistemas informáticos– normalmente exigen para su prosecución la práctica de actuaciones que inciden en los derechos a la intimidad, la protección de datos de carácter personal e, incluso, el secreto de las comunicaciones, por lo que la obtención de autorización judicial para llevarlas a efecto suele resultar imprescindible. Con todo, la fuerte implicación de los/las fiscales de la red y su disponibilidad a atender las demandas de los/las ciudadanos/as y de otros organismos e instituciones determinan año a año la incoación de un número importante de expedientes de esta naturaleza, cuyo volumen, no obstante, se ha visto reducido en el periodo temporal que nos ocupa, a causa de las circunstancias excepcionales que se han producido y que han dificultado el normal desenvolvimiento de la actividad del Ministerio Fiscal.

El detalle de las diligencias incoadas en el año 2020 es el siguiente:

Delitos informáticos		Diligencias de investigación	%
Contra la libertad	Amenazas/coacciones a través de TICs (art. 169 y ss. y 172 y ss.)	15	5,75
	Acoso a través de TICs (art. 172 ter)	1	0,38
Contra la integridad moral	Trato degradante a través de TICs (art. 173)	1	0,38
Contra la libertad sexual	Pornografía infantil/discapaces a través de TICs (art. 189)	6	2,30
	Acosos menores a través de TICs (art. 183 ter)	4	1,53
	Otros delitos c/libertad sexual a través TIC	10	3,83
Contra la intimidad	Ataques / interceptación sistemas y datos (art. 197 bis y ter)	2	0,77
	Descubrimiento/ revelación secretos a través TIC (art. 197)	31	11,88
Contra el honor	Calumnias/ injurias autoridades a través TIC (arts. 215 y ss.)	7	2,68

Delitos informáticos		Diligencias de investigación	%
Contra el patrimonio y el orden socio-económico	Estafa cometida a través de las TICs (art. 248 y 249)	96	36,78
	Descubrimiento secretos empresa a través de TIC (art. 278 y ss.)	7	2,68
	Delitos c/ servicios de radiodifusión/ interactivos (art. 286)	2	0,77
	Delitos de daños informáticos (arts. 264, 264 bis y 264 ter)	0	0,00
	Delitos c/ propiedad intelectual a través TIC (art. 270 y ss.)	5	1,92
De falsedad	Falsificación a través de las TICs	1	0,38
Contra Constitución	Discriminación a través TIC (art. 510)	69	26,44
Otros		4	1,53
Total		261	100,00

Como se colige del examen de la tabla adjunta, en el año 2020 se incoaron por los servicios territoriales de criminalidad informática, un total de 261 diligencias de investigación penal. De ellas, 12 tuvieron su origen en la propia Unidad Especializada, si bien no se computan en la estadística que antecede porque, tal y como prevé la Circular 4/2013 de la FGE, su objeto fue únicamente la práctica de las actuaciones imprescindibles para determinar el órgano del Ministerio Fiscal competente para la investigación de modo tal que, concretado dicho extremo, fueron remitidas a la Fiscalía correspondiente para su ulterior tramitación y en la que fueron contabilizadas a efectos estadísticos

La cifra de incoaciones que se ofrece en esta ocasión da cuenta de un incremento de casi un 30% respecto de las 201 que se registraron en el año precedente. El volumen más importante corresponde a las incoadas para la investigación de estafas y defraudaciones que, con la cifra de 96, integran un 36% del total de las registradas. Le siguen en importancia las relativas a conductas *online* susceptibles de integrarse en alguna de las figuras típicas de los delitos de odio que en el año 2020 sumaron 69, dato que es reflejo no solo de un incremento de más del 55% respecto de las 31 del año 2019, sino también –y es de especial interés– de la atención prestada por el Ministerio Fiscal a la actuación frente a las acciones ilícitas de esta naturaleza. Al respecto hemos de indicar que, dada la confluencia de competencias en esta materia entre dos áreas distintas de especialización del Ministerio Fiscal, muchas de estas diligencias han sido incoadas y tramitadas por

los/las fiscales del área encargada específicamente de Delitos de Odio y Discriminación que, en un número muy significativo de órganos provinciales, ejercen conjuntamente esa especialidad con la de criminalidad informática.

Por su importancia, también han de reseñarse expresamente, las 31 diligencias de investigación penal, que suponen un 11,88% de las registradas en el año, que tuvieron por objeto delitos de descubrimiento y revelación de secretos o las 15 relativas a delitos de amenazas o coacciones que integran un porcentaje del 5,75% del total de las incoadas en el año memorial.

Finalmente indicar que, del conjunto de diligencias de investigación incoadas en el año 2020, 90 dieron lugar a la presentación de denuncia o se remitieron al Juzgado por existir procedimiento en tramitación por los mismos hechos, 122 se archivaron al no detectarse indicios de delito y los 49 restantes se encontraban en tramitación al finalizar el año 2020.

8.4 Estructura y funcionamiento del área de especialización

Las secciones especializadas en criminalidad informática constituyen un punto de referencia a nivel provincial para los y las fiscales de cada demarcación territorial –que encuentran en ellas la posibilidad de solicitar asesoramiento en cualquier cuestión sobre interpretación y aplicación de los preceptos sustantivos y procesales relativos a la materia. Esta importante labor se ha mantenido durante el año memorial primordialmente por medio de las TIC debido a las necesarias precauciones a las que ha obligado el Covid-19. La necesidad de orientación es consecuencia de la creciente complejidad de las investigaciones sobre conductas ilícitas *online* que tiene su reflejo en las diversas problemáticas que hemos analizado anteriormente. Por ello resulta de gran valor para la institución contar con secciones especializadas en criminalidad informática debidamente dotadas y cuyos integrantes dispongan de los conocimientos técnico-jurídicos necesarios para abordar de forma dinámica y eficaz y con pleno respeto a las garantías inherentes al Estado de Derecho este fenómeno criminal.

En este sentido, la progresiva toma de conciencia por parte de los/las fiscales jefes territoriales de la difícil problemática que suele acompañar a la investigación y persecución penal de los delitos tecnológicos y, en especial de todo aquello que concierne a la obtención, salvaguarda y tratamiento de evidencias electrónicas se ha venido haciendo patente en el esfuerzo realizado por muchos de ellos para

reforzar las secciones especializadas y delimitar sus funciones como es el caso, en este periodo anual, de las notas de servicio interno elaboradas a dicho fin en las Fiscalías de Alicante, Badajoz o Valencia.

Del aumento progresivo en el número de integrantes de la red nacional de especialistas, cuya configuración actual responde al esquema establecido en la Instrucción 1/2015 *sobre algunas cuestiones en relación con las funciones de los Fiscales de Sala Coordinadores y los Fiscales de Sala Delegados*, nos hemos venido haciendo eco en los años precedentes. Esta tendencia se ha mantenido en el presente ejercicio, de tal forma que actualmente la Red se compone de 146 Fiscales, 1 más que en 2019, distribuidos de la siguiente manera: 3 Fiscales integrados en la Unidad contra la Criminalidad Informática de la Fiscalía General del Estado, 1 Fiscal de enlace en la Fiscalía de la Audiencia Nacional, 1 Fiscal encargada de la coordinación en la Comunidad Autónoma de Madrid, 50 fiscales delegados/as al frente de cada una de las secciones territoriales especializadas en las que, a su vez, desempeñan sus funciones 60 fiscales colaboradores y 31 fiscales de enlace distribuidos en las fiscalías de área constituidas en 17 demarcaciones provinciales.

Pese a tratarse de una red prácticamente consolidada, en el año 2020, como suele ser habitual, se han producido algunas modificaciones en la titularidad de las delegaciones provinciales motivadas, en general, por traslados de destino. A ello obedece el nombramiento de los/las nuevos/as delegados/as de la especialidad en las Fiscalías de Cádiz, Burgos, Gipuzkoa, La Rioja, Ourense, Teruel y Toledo. Desde nuestro punto de vista, siempre es positivo incorporar al área de especialización nuevos integrantes y además ello no significa necesariamente que se pierdan los conocimientos y experiencias de quienes por una u otra razón optan por un cambio de destino. Así, en algunos casos, dicha circunstancia no implica el «abandono» de la red, tal como ha ocurrido con la actual Fiscal Delegada en Gipuzkoa, que anteriormente participaba en esta misma especialidad como fiscal de enlace en la Fiscalía de Área de Sabadell, o con el anterior Fiscal Delegado en Cádiz, que se ha integrado en nuestro servicio provincial de Almería. En otros casos, nos enorgullece que compañeros que durante años han formado parte de la red y, por tanto, profundamente concienciados de la complejidad y problemática que entraña esta materia, hayan asumido en esta anualidad funciones tan relevantes como la Jefatura de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Castilla y León o se hayan integrado en servicios centrales como la Unidad de Apoyo de la FGE, lo que facilita que el bagaje que han adquirido en esta materia aproveche a toda la Institución.

El afianzamiento de la red de especialistas, unido al esfuerzo que realizan sus integrantes para dotarse de una formación permanente y actualizada –en una materia sometida a constantes cambios propiciada por la evolución tecnológica– y la existencia de una comunicación interna fluida y constante, contribuye a optimizar el funcionamiento de las secciones especializadas y a proporcionarles una mayor visibilidad tanto en el seno de la propia Institución como en sus relaciones con los diversos organismos públicos o privados y/o con aquellos ciudadanos que, por razones diversas, precisen contactar con el Ministerio Fiscal, relaciones estas que, pese a las adversas circunstancias, se ha mantenido en 2020 a través de correos electrónicos, videoconferencias y, en definitiva, aprovechando las ventajas que ofrecen las tecnologías

Nuestra forma de trabajar, basada esencialmente en la colaboración y en la permanente disponibilidad y ayuda mutua entre los miembros de la red, se ha mantenido incluso durante el periodo de confinamiento domiciliario más estricto, aun cuando en muchos casos la actividad judicial se vio prácticamente limitada a la tramitación de asuntos urgentes –especialmente en aquellas fiscalías en las que no se ha producido la implantación de un sistema de justicia digital– tras la suspensión e interrupción de los plazos procesales acordada por la Disposición Adicional 2.^a del RD 463/2020 de 14 de marzo, que solo exceptuaba los servicios de guardia en el orden penal y que se mantuvo hasta el 4 de junio de 2021, fecha en que se alzó la suspensión de plazos de acuerdo con el artículo 8 del RD 537/2020 de 22 de mayo. Pese a estas difíciles circunstancias, la actividad en la red siguió desarrollándose con la mayor normalidad posible, tanto en lo referido a la actuación interna de los distintos servicios territoriales como en la relación de dichos servicios con la Unidad contra la Criminalidad Informática de la FGE, que siguió desempeñando su función de coordinación atendiendo en la forma habitual las consultas relativas a la especialidad, cuestiones específicas suscitadas en el curso de investigaciones concretas y aquellas dudas relacionadas con la interpretación y/o aplicación de los preceptos penales que fueron planteadas desde los servicios territoriales, o bien por las unidades policiales e incluso, en determinados casos, por entidades públicas o privadas implicadas de una u otra manera en esta materia.

Buena prueba de ello son los datos que resultan de la estadística interna de la propia Unidad, de los que se colige la tramitación en el periodo anual que nos ocupa de un total de 404 expedientes, entre los que cabe destacar 12 correspondientes a diligencias de investigación; 15 a expedientes de consulta Informal, 5 a expedientes de coordinación y particularmente los 193 expedientes de seguimiento, 138 de

los cuales corresponden a la supervisión de escritos de acusación relativos a un total de 227 hechos delictivos, que fueron trasladados por los órganos territoriales a esta Unidad en cumplimiento de lo dispuesto en la Instrucción 1/2015 *sobre algunas cuestiones en relación con las funciones de los Fiscales de Sala Coordinadores y los Fiscales de Sala Delegados*.

En el mismo sentido resulta de suma importancia la colaboración prestada por los/las miembros de red en orden a la actualización del archivo documental que se encuentra a disposición común. Muchos/as delegados/as remiten a la Unidad resoluciones, informes o documentos que consideran de interés para quienes forman parte de la red. Con dichas aportaciones, y con la información que asimismo se recopila en la propia Unidad Especializada –integrada básicamente por jurisprudencia de los órganos nacionales e internacionales, pero también por artículos doctrinales, informes de especial relevancia o normativa internacional– vamos elaborando conjuntamente un valioso fondo documental que desde esta Unidad actualizamos permanentemente mediante envíos semestrales por vía electrónica a la totalidad de los/las integrantes del área de especialización.

La organización del trabajo en las distintas secciones provinciales presenta las peculiaridades derivadas de las diferencias propias de cada órgano territorial del Ministerio Fiscal. Así, en algunos casos los/as fiscales especialistas trabajan en régimen de exclusividad, como ocurre con alguno/a de los integrantes de secciones de Madrid, Las Palmas, Valencia o Barcelona, pero en la mayoría de las secciones territoriales los delegados/as asumen la intervención en todos o en parte de los asuntos incluidos en el ámbito de actuación de la especialidad compatibilizando dicha labor con el despacho de asuntos de otra naturaleza que les son asignados por reparto. Generalmente y salvo contadas excepciones, los/las fiscales delegados tienen asignado el visado o pre-visado de los expedientes relativos a cibercrimitos, tarea que les permite un mayor control de los mismos y, al tiempo, asegura la unidad de criterio en su tratamiento y facilita el envío a esta Unidad de los escritos de calificación sometidos a régimen de supervisión a tenor de lo establecido en la Instrucción 1/2015 de la FGE.

Otra circunstancia que ha de resaltarse, dada su contribución a reforzar el principio de unidad de actuación y la colaboración entre las distintas áreas de actuación de la institución, es el hecho de que en las secciones de criminalidad informática se integren fiscales que empeñan también su actividad en otros ámbitos de la delincuencia, como es el caso de la violencia de género o de los ilícitos atribuidos a menores de edad, en los que la incidencia del uso de las TIC es cada vez mayor.

Así ocurre en las Fiscalías de Sevilla, León, Lleida o Pontevedra, con resultados claramente positivos. Además, esta interrelación es especialmente llamativa respecto del área de especialización en Delitos de Odio y Discriminación, en la que el trabajo conjunto resulta ser tan habitual que, en algunos casos, los asuntos de ambas especialidades se tramitan en la misma sección y/o la delegación la ostenta conjuntamente una única persona.

No obstante, estos avances y resultados positivos de los que damos cuenta no hacen que el trabajo de los/las especialistas esté exento de dificultades, como bien queda reflejado en las respectivas memorias provinciales. Por ello los delegados insisten en las disfunciones detectadas en sus ámbitos provinciales derivadas de la falta de personal auxiliar dedicado específicamente a la tramitación y registro de los delitos informáticos, de tal forma que se ven obligados/as a ocuparse personalmente del control estadístico de los asuntos propios de la especialidad, tomando como base la información facilitada por los/las integrantes de la fiscalía provincial o por los propios cuerpos policiales ya sea, en este último caso, mediante la remisión de copia de los correspondientes atestados o dando traslado de una relación periódica de las investigaciones por delitos de esa naturaleza incoados en sus respectivas unidades.

Esta escasez de medios técnicos y personales y las disfunciones que de ello se derivan en el control de los asuntos propios de la especialidad, determina como consecuencia inevitable la imposibilidad de realizar un adecuado control y registro de los ciberdelitos con los efectos perversos que hemos comentado en apartados anteriores. Los/as delegados/as llaman la atención sobre este problema, achacándolo tanto a la falta de funcionarios/as adscritos a la sección como a las carencias de los propios sistemas de registro –tal es el caso, entre otros, de Fortuny, JustiziaBat en el País Vasco, o Atlante en Canarias– que no reflejan con fidelidad los datos relativos a estos procedimientos al no identificarlos como pertenecientes a la categoría de delitos informáticos. También destacan las anomalías derivadas del hecho de que muchos de los asuntos de carácter informático sean íntegramente tramitados en el servicio de guardia sin que posteriormente sean comunicados a la sección especializada.

Finalmente, algunas memorias provinciales llaman la atención sobre la circunstancia de que los recursos de apelación contra las sentencias dictadas en primera instancia por las audiencias provinciales en la materia que nos concierne se sustancien actualmente ante las salas de lo civil y penal de los tribunales superiores de justicia y apuntan la conveniencia de reforzar la especialización en esta materia en

las fiscalías de las comunidades autónomas. Una buena solución podría venir de la mano de la propuesta que ya se contemplaba en la Instrucción 5/2008, de la FGE sobre el nombramiento de un/una fiscal delegado/a para la especialidad en el ámbito de las fiscalías autonómicas, tal como ha acontecido en el año 2020 en Madrid.

Para concluir hemos de mencionar que la celebración *online* de las Jornadas de Especialistas, a finales del año 2020, aun cuando permitió proporcionar formación especializada y acordar unas pautas en asuntos de interés, supuso una limitación al enriquecedor debate que se suele generar en las mismas al hilo del intercambio de experiencias y conocimientos entre quienes integramos la Red. Por ello confiamos en que las próximas Jornadas puedan volver a realizarse en un entorno físico, en la medida que esta modalidad propicia el conocimiento mutuo facilitando las relaciones futuras de los integrantes de este equipo de trabajo.

8.5 Relaciones con Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, otras Instituciones y Organismos públicos y privados

Con carácter general los/as fiscales delegados/as destacan el mantenimiento de unas relaciones fluidas de cooperación y coordinación con Fuerzas y Cuerpos de seguridad pese a las restricciones derivadas de la declaración del estado de alarma como consecuencia de la pandemia. Al respecto, señalan cómo los necesarios contactos con los responsables de las correspondientes unidades policiales, ya sea para remisión de informes, para seguimiento y control de asuntos de especial trascendencia y complejidad, para valoración de las medidas de las investigaciones procedentes o para análisis y tratamiento de otras cuestiones específicas relacionadas con la materia, se han llevado a cabo a través de los medios técnicos disponibles –principalmente a través de comunicación telefónica, mensajes de WhatsApp o mediante correo electrónico– ante la imposibilidad de celebrar reuniones presenciales.

Las relaciones con otros organismos e instituciones también se han visto limitadas por la situación de pandemia a contactos mantenidos a través de medios tecnológicos. Como se ha dicho, con el paso del tiempo las secciones especializadas se han ido configurando en puntos de referencia a los que recurrir, en el ámbito de las respectivas demarcaciones territoriales, para solventar dudas y plantear cuestiones relacionadas con nuestro ámbito de competencia. Esta circunstancia explica también que la colaboración del Fiscal especialista en actividades formativas organizadas por estas instituciones u organis-

mos, al igual que ocurre con las proyectadas por Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, sea demandada progresivamente con más frecuencia.

A nivel central, son cada vez más habituales las reuniones de los/as integrantes de la Unidad de Criminalidad Informática de la FGE con los/as responsables de las unidades policiales especializadas tanto de la Policía Nacional como de la Guardia Civil. Estos encuentros generalmente se celebran a solicitud de los propios cuerpos policiales a través de sus respectivas oficinas de enlace y en la mayor parte de las ocasiones tienen por finalidad dar cuenta, o actualizar la información ya existente, sobre las investigaciones en curso más relevantes, cuando no, recabar la opinión técnico-jurídica de la Fiscalía acerca de la adopción de medidas de investigación tecnológica que se estimen necesarias para el esclarecimiento de los hechos investigados o analizar conjuntamente los problemas de mayor incidencia en este ámbito de la investigación criminal. Ha de destacarse igualmente que, en el periodo de confinamiento más estricto, lejos de interrumpirse estos contactos, los/as máximos/as responsables de las unidades de investigación tecnológica, han mantenido informada a la Fiscal de Sala Coordinadora en tiempo real sobre los problemas, incidencias y/o el impacto de la pandemia en la ciberdelincuencia.

Fiel reflejo de la cooperación interinstitucional de la Fiscalía con Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado es la creación, a solicitud del director del Gabinete de Coordinación y Estudios de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, de un Grupo de Trabajo para la elaboración de un Plan Estratégico contra la Cibercriminalidad. El Grupo se constituyó en el mes de diciembre de 2020 y ha contado con la participación de varios miembros de la Fiscalía en representación tanto de esta área de especialización, como de la Secretaría Técnica, la Inspección Fiscal, el Tribunal Supremo, la Audiencia Nacional y la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional. Asimismo, han colaborado en este proyecto tres Magistrados/as designados por el Consejo General del Poder Judicial y varios letrados/as nombrados por el Consejo General de la Abogacía Española. La labor realizada por el Grupo de Trabajo, se ha centrado en el estudio conjunto del borrador del referido Plan Estratégico –previamente confeccionado por la Secretaría de Estado de Seguridad a través de la Oficina de Coordinación de Ciberseguridad con la colaboración de responsables y especialistas del CNP y de la Guardia Civil– al que por nuestra parte se hicieron las oportunas contribuciones y cuyo texto definitivo, que incluye muchas de nuestras aportaciones, ha visto la luz en el presente año 2021 con la Instrucción 1/2021 de la Secretaría de Estado de Seguridad que aprueba y publica el citado Plan Estratégico.

En el contexto de las relaciones interinstitucionales debe mencionarse la participación de esta área de especialización, en apoyo al Fiscal de Sala Delegado Coordinador contra los Delitos de Odio y Discriminación, en las sucesivas reuniones de trabajo de la Comisión de Seguimiento del Acuerdo suscrito entre el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado, los Ministerios de Presidencia, Justicia, Interior, Educación y Formación Profesional, Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, Relaciones con las Cortes e Igualdad, Cultura y Deporte y el Centro de Estudios jurídicos para cooperar institucionalmente en la lucha contra el racismo, la xenofobia y la LGTBIfobia, que se vienen celebrando desde el año 2019. La Unidad también ha intervenido activamente en el subgrupo de la Comisión de Seguimiento sobre Discurso de Odio online, que ha orientado sus esfuerzos a la elaboración de un protocolo de colaboración con las compañías Google, Microsoft, Twitter y Facebook para facilitar la retirada de contenidos ilícitos de la red y en el que también han participado determinadas asociaciones y entidades de la sociedad civil. El trabajo de este subgrupo ha culminado con la reciente publicación del Protocolo para Combatir el Discurso de Odio Ilegal en Línea, presentado el 18 de marzo de 2021 por la Secretaria de Estado de Migraciones del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, como guía para la cooperación entre los/as actores/as institucionales de la sociedad civil y las empresas de servicios de alojamiento de datos para prevenir, eliminar y combatir el discurso de odio ilegal en línea haciendo inaccesibles en la red aquellos contenidos que merezcan la consideración de discurso de odio. En este Protocolo se designa a la Unidad de Criminalidad Informática de FGE como Punto de Contacto Nacional a efectos de dar traslado a las empresas prestadoras de servicio de alojamiento de datos de las decisiones sobre retirada y/o bloqueo de contenidos de carácter delictivo acordadas por el órgano judicial competente con ocasión de procedimientos judiciales en curso.

A destacar también la participación de la Unidad en dos Grupos de Trabajo constituidos en el año memorial a iniciativa de la Agencia Española de Protección de Datos. El primero de ellos cuenta con la participación de representantes de la Secretaría de Estado de Seguridad, el Instituto Nacional de Ciberseguridad (INCIBE), Operadoras de comunicación –Movistar, Vodafone, Masmovil, Orange– la Asociación Española para la Digitalización (DigitalEs) y la Asociación Española de Banca, además de esta Unidad Especializada y la propia AEPD y responde a la necesidad de buscar soluciones frente a los problemas generados por la nueva modalidad de fraude conocida

como *SIM Swapping*– a la que ya se ha hecho referencia al analizar la evolución de la criminalidad– sobre la base de una efectiva cooperación entre todos los organismos involucrados y el establecimiento de un marco adecuado de comunicación entre operadores y entidades bancarias que permita la temprana detección de este tipo de fraudes. Por su parte, el segundo Grupo de Trabajo, conformado por representantes de la Secretaría de Estado de Seguridad, de la Dirección General de Telecomunicaciones y Ordenación de los Servicios de Comunicación Audiovisual, del Ministerio de Educación además de la Fiscalía y la AEPD, tiene como objetivo encontrar vías de actuación para proteger a los y las menores frente a las perniciosas consecuencias derivadas del acceso sin control por parte de los mismos a webs o sitios de internet de contenido pornográfico.

Subsiste en 2020 el mismo esquema de confianza, interrelación y trabajo conjunto, ya consolidado en años anteriores, con diversas instituciones con responsabilidad en materia de ciberseguridad y lucha contra la delincuencia en la red, entre ellas el INCIBE y el Centro Nacional de Protección de Infraestructuras y Ciberseguridad (CNPIC). Así, con el INCIBE, se han celebrado varias reuniones (presenciales y telemáticas) en unos casos destinadas a la preparación de un futuro Convenio de colaboración interinstitucional para la realización de actividades formativas y en otros al tratamiento de cuestiones técnico-jurídicas relacionadas con el ámbito de actuación de uno u otro organismo. Entre otras cuestiones se está trabajando, en unión de representantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en la posible articulación en España de una línea directa de Internet (*hotline*), gestionada a través de INCIBE, para la recepción y traslado a las autoridades competentes de los reportes realizados por los/as ciudadanos/as sobre pornografía y explotación infantil y que se integraría en la red internacional INHOPE (asociación internacional de líneas directas de *hotlines*). También como muestra de las fluidas relaciones con INCIBE ha de reseñarse la participación, como en años anteriores, de la Fiscal de Sala Coordinadora, en representación de la Fiscalía española, en el *Cybersecurity Summer Bootcamp 2020*, celebrado en formato online, que contó con más de 1.000 participantes de un total de 62 países.

Por su parte y en lo que concierne a las relaciones con el CNPIC, además del intercambio de información vía correo electrónico sobre asuntos de interés común, han de reseñarse las diversas reuniones celebradas para trabajar conjuntamente la propuesta sobre el procedimiento de comunicación de incidentes al Ministerio Fiscal y a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y del proyecto para la elaboración del

Real Decreto 43/2021, de 26 de enero, por el que se desarrolla el Real Decreto-ley 12/2018, de 7 de septiembre, de seguridad de las redes y sistemas de información, recientemente publicado.

En el plano internacional, la actividad interinstitucional de la Unidad también se ha visto condicionada por la situación de pandemia. Así, en 2020 solo ha tenido lugar una reunión del T-CY de la Convención de Budapest sobre Ciberdelincuencia del COE, cuando usualmente se celebran dos al año. En el encuentro, que se desarrolló online los días 30 de noviembre a 3 de diciembre, participó la Fiscal de Sala Coordinadora, designada a dicho fin por el Ministerio de Justicia, como también ha asistido a algunas de las reuniones online, celebradas en el año memorial, del *Protocol Drafting Plenary* (PDP) grupo de trabajo creado en el seno del T-CY para la elaboración de un Segundo Protocolo Adicional a la Convención de Budapest, centrado en reforzar la cooperación en la obtención transnacional de evidencias electrónicas y cuyos fructíferos resultados permiten augurar su aprobación a finales del presente año 2021 coincidiendo con el vigésimo aniversario de la publicación de la Convención. En esa misma línea reseñamos también la participación de la Fiscal de Sala, en representación de la Fiscalía Española en la reunión del Grupo de Expertos en Ciberdelincuencia de NNUU, celebrada online los días 27 y 28 de junio.

La Unidad también ha estado representada, a través de su punto de contacto, en las diversas reuniones de la Red Judicial Europea de Cibercrimen (EJCN) que han sido celebradas en formato online. Entre ellas en las dos reuniones plenarias convocadas en 2020: la primera, el 11 de junio, se destinó al intercambio de información sobre retos comunes y buenas prácticas frente al impacto de la pandemia. En la segunda, celebrada los días 10 y 11 de diciembre, se analizaron, con la colaboración de algunos miembros del T-CY de la Convención de Budapest, algunas de las nuevas herramientas y medidas de investigación previstas en el Segundo Protocolo Adicional para mejorar la eficacia de las investigaciones penales relacionadas con el cibercrimen. Además, los/as puntos de contacto de España se encuentran integrados/as en el subgrupo sobre retención de datos y, en esa condición, han participado en dos encuentros dedicados a analizar las recientes sentencias del Tribunal de Justicia Europeo en los asuntos C-623/17, *Privacy International*, asuntos acumulados C-511/18, *La Quadrature du Net* y C-512/18, *French Data Network*, así como el asunto C-520/18, *Ordre des barreaux francophones et germanophone* y a valorar su incidencia a nivel nacional en las investigaciones penales. Para concluir esta referencia a la labor de la EJCN, mencionar que en

la última reunión plenaria se aprobó una declaración conjunta dirigida al Parlamento Europeo y a la Comisión Europea que insta a la rápida conclusión del paquete legislativo sobre evidencias electrónicas dada su relevancia en el marco de las investigaciones tecnológicas.

En 2020 se han celebrado dos reuniones de la Red Iberoamericana de Fiscales Especialistas en Cibercrimen (CiberRed) –integrada por puntos de contacto de los Ministerios Públicos/Fiscalías de los países miembros de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP)– que tuvieron lugar por videoconferencia el 18 de septiembre y el 17 de diciembre de 2020 respectivamente. La primera, de carácter extraordinario, fue convocada como complemento de la habitual reunión anual –dedicada a analizar los problemas detectados en la investigación tecnológica y la forma en que la red puede contribuir a su solución– con la finalidad de evaluar conjuntamente el impacto de la pandemia en el ámbito de la ciberdelincuencia.

En el marco de la cooperación con los países iberoamericanos desde la Unidad de Criminalidad Informática hemos colaborado como asesores especializados en la primera fase del proyecto del PAcCTO (programa de cooperación internacional financiado por la UE para la capacitación de operadores jurídicos e investigadores iberoamericanos contra el crimen transnacional organizado) dirigido a promover la especialización en cibercrimen en el Ministerio Público de Perú y cuyos fructíferos resultados, reflejados en la creación de la Unidad Fiscal Especializada en Ciberdelincuencia con competencia nacional y la designación, en resolución de la Fiscalía de la Nación N.º 1503-2020, de los Fiscales encargados de la misma, ha dado lugar al inicio de una segunda fase del proyecto, actualmente en marcha, para la articulación de una red de fiscales especialistas que apoye a la Unidad central, proyecto en el que también estamos participando desde esta Unidad especializada.

9. PROTECCIÓN Y TUTELA DE LAS VÍCTIMAS EN EL PROCESO PENAL

Aunque sea contrario al análisis y exposición lógica de las cosas, parece obligado iniciar este breve resumen de la actividad del Ministerio Fiscal en materia de protección de las víctimas en el proceso penal afirmando que, pese a la situación de auténtico estrés social en que seguimos inmersos, el sistema sigue funcionando. Es una magnífica noticia, pese a las deficiencias, escasez de medios y dificultades de todo tipo. Ha sido el compromiso de los delegados de víctimas, su

esfuerzo, el que lo ha hecho posible. Desde aquí debe dejarse constancia del agradecimiento por vuestro esfuerzo y responsabilidad.

En la memoria anterior pude dar cuenta del resultado de las reuniones celebradas en dos comunidades autónomas, Andalucía y Castilla y León. Lamentablemente no hemos podido continuar con esa idea de encuentros individualizados por comunidades, y menos aún, celebrar unas Jornadas de todos los delegados. Las razones son obvias. Quizá en el otoño próximo algo haya cambiado y podamos intentarlo. Los encuentros son muy necesarios, la puesta en común de los problemas y soluciones adoptadas por otros compañeros, siempre dan luz.

Mientras ello se produce, debe resaltarse algún aspecto de interés. Se observa en la lectura de las diferentes memorias que, en muchas fiscalías persiste la dificultad en la comunicación interna, esto es, cómo llegar o hacer llegar al fiscal delegado de víctimas la presencia en un procedimiento de una víctima vulnerable. Nuevamente hay que recordar que será el fiscal jefe en cada caso a quien le corresponde, a través de una nota interna, establecer este sistema en la forma que estime conveniente y a la vista de las posibilidades informáticas o manuales de que disponga.

Es evidente y razonable, y así se observa en las memorias, que un elevado porcentaje de intervenciones de las fiscalías y de las oficinas de atención a las víctimas se vuelquen en materia de violencia de género, fenómeno criminal que aun a día de hoy, ocasiona un dolor difícilmente descriptible. No obstante, es necesario recordar aquí la necesidad de ampliar los medios que garanticen la protección de otras víctimas, de todas las víctimas.

Esta concreta necesidad fue objeto de la única reunión celebrada con responsables del Ministerio de Justicia en este largo periodo de pandemia. Se tomó nota de ello, se mantuvo una postura positiva, pero aún no ha habido resultados concretos. Los tiempos no son los mejores, pero los problemas deben seguir sobre la mesa. Cierto que la reunión se centraba respecto de la actuación de las oficinas pertenecientes al denominado «territorio Ministerio».

Por otra parte, del contenido de las memorias de los delegados se desprende que, en lo que se refiere a las oficinas dependientes de las diferentes comunidades autónomas, se aprecia un mejor funcionamiento.

Hay que actualizar o revisar el control en la protección de víctimas en materia de ejecución de sentencias, esencialmente en cuanto al cumplimiento del derecho de información.

Finalmente, ha de ponerse el acento en materia de justicia restaurativa y/o mediación. A ello obliga el Estatuto de la víctima. Todas las

vías de resarcimiento a las víctimas, no sólo el económico, deben ser objeto de nuestro interés.

9.1 Actuación de las Fiscalías

La Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Cantabria informa de su actividad en materia de protección de víctimas, señalando la inclusión en la información de derechos de la dispensa del artículo 416 de la LECrim, acogiendo la doctrina del Tribunal Supremo. Muestra su preocupación sobre la necesidad de una mayor presencia en las medidas de protección en la fase de ejecución de sentencia. Se recuerda el contenido de la Nota de servicio de 2016 sobre este aspecto, *«En la fase de ejecución los Fiscales encargados de la supervisión de la misma:*

1.º) Velarán por que se cumpla lo previsto en el artículo 13 del Estatuto y solicitarán que se realicen las notificaciones a las que se refiere el mismo, ya que las víctimas, aunque no se hubieran personado en las actuaciones como parte, pueden recurrir las resoluciones dictadas durante la ejecución en el plazo de quince días desde que se le notificaran, no siendo necesaria la asistencia de abogado para el anuncio de la presentación del recurso.

2.º) Si la víctima así lo solicitara, se le comunicarán los permisos y salidas durante la ejecución, solicitando los Fiscales que se adopten o se mantengan las medidas de protección policial durante los mismos si persistiera el riesgo para la víctima».

En Cantabria solamente existe una oficina de atención a las víctimas, radicada en la sede del Tribunal Superior de Justicia, lugar donde se ubican los juzgados de instrucción de Santander. Evidentemente ello es insuficiente, informando la Fiscalía de la existencia de un proyecto de creación de oficinas en Laredo y Torrelavega. La ubicación actual de la oficina favorece el acceso a la misma de víctimas que no lo sean de violencia de género, pues, aunque lo cierto es que constituyen el número más relevante de asistencias, al no estar ya ubicada en la sede de los juzgados de violencia, se hace más visible a todas las víctimas. En el año 2020 la oficina atendió a 26 nuevas víctimas, 24 mujeres y 2 varones, además del seguimiento sobre otras víctimas de años anteriores. Como ya se apuntó, diecisiete de esas víctimas lo fueron por violencia de género, por delitos contra la libertad sexual ocho y una víctima por delito de odio.

La Fiscalía del Principado de Asturias señala las dificultades existentes como consecuencia de la situación sanitaria que ha necesitado de actuaciones telefónicas para tratar de paliar los efectos de los confinamientos. En el principado existen 3 oficinas de atención a víctimas, en Oviedo, Gijón y Avilés. En la oficina de Oviedo han aumentado de forma significativa los delitos contra la libertad sexual. Se han abierto en este año 394 historias, 11 de ellas relativas a delitos contra la libertad sexual y 2 a delitos de trata, el resto de delitos de violencia de género. En la oficina de Gijón se han registrado un total de 463 historias, la mayoría de violencia de género, aunque se constata también un aumento notable de víctimas de delitos contra la indemnidad sexual. La oficina de Avilés ha visto reforzada su actividad por la implantación del sistema HORUS, que permite un mejor control del desarrollo de la causa, lo que redundará en el acercamiento a las víctimas a cada trámite judicial.

La Fiscal Delegada mantiene un contacto presencial o telefónico periódicamente. Habiéndose incrementado el número de notas de servicio con la aprobación de la Jefatura para marcar las líneas de actuación. Desde el 9 de noviembre de 2020 ha entrado en funcionamiento el Centro de Crisis, abierto todo el año, sin descanso horario y con sede en Oviedo, aun cuando extiende su actuación a todas las víctimas de Asturias. Inicialmente solo estaba referido a los delitos contra la libertad sexual.

Se han activado dos alertas penitenciarias, existiendo una estrecha relación con el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria a fin de comunicar salidas o licenciamientos.

Se indica como importante plan de futuro, la implantación del expediente digital que se intentará llevar a efecto en esta área de protección de víctimas con un fichero informático con alertas para poder arbitrar los medios de protección en el momento oportuno.

La Fiscalía de Madrid informa de la designación en octubre de 2020 de una Delegada de Víctimas en la Fiscalía de Madrid que actuará en coordinación con la Fiscalía Delegada de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia, que se centra esencialmente en la protección de los testigos protegidos.

La oficina central de las de atención a víctimas tiene dos sedes que radican en edificios de juzgados, existiendo otras cinco oficinas distribuidas en localidades de la Comunidad. La oficina la integran en Madrid capital 5 psicólogos, 4 trabajadores sociales y 5 gestores en cada uno de los partidos judiciales de la Comunidad. Las relaciones con la Fiscalía son fluidas y constantes. Cuenta además el servicio con un grupo de Agentes de la Policía Nacional pertenecientes a la Unidad

de Brigada Provincial de Seguridad Ciudadana de la Jefatura Superior de Policía de Madrid y miembros de la Guardia Civil, que atienden a la protección de los testigos protegidos.

Ha desarrollado la Fiscalía de Madrid reuniones sobre un tema muy sensible cual es la protección de datos de las víctimas. En el dictamen elaborado en diciembre de 2020 se constató que este tipo de comunicación de datos encontraba apoyo legal en el art. 3 apartado 10.º del EOMF; art. 10 y concordantes de la Ley 4/2015, de 27 de abril, reguladora del Estatuto de la Víctima del delito y en el Real Decreto 1109/2015, de 11 de diciembre, de desarrollo de la Ley. En el ámbito concreto de la Comunidad Autónoma de Madrid resulta de aplicación la Instrucción n.º 1/2018 de la Fiscalía de la Comunidad de Madrid sobre la tutela a las víctimas en el proceso penal y de los testigos y peritos protegidos y el Decreto 28/2020, de 6 de mayo, del Consejo de Gobierno por el que se establece la organización y funcionamiento de la Red de Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito de la Comunidad de Madrid. Sobre esta base legal se recomendó por la fiscal adjunta informar tanto a las víctimas o familiares que se dirijan a fiscalía, como a las oficinas de atención a las víctimas, el hecho de la cesión de los datos personales y la finalidad de la misma, informando sobre la posibilidad de ejercer los derechos previstos en el RGPD y la forma adecuada para ello.

La labor durante el año 2020 se ha visto afectada por la pandemia, disminuyendo la actividad judicial, pero no se ha desatendido la incoación de diligencias preprocesales, sean víctimas o no, los testigos protegidos.

Dado el interés de la protección a testigos protegidos, es importante recoger en esta memoria la concreta actividad de la Fiscalía de Madrid, por su importancia y posible espejo para la actuación en otras fiscalías.

A cada testigo protegido, víctima o no del delito, 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 o, en su caso, de la información suministrada de los servicios de la fiscalía vía correo electrónico o telefónicamente por el correspondiente Cuerpo Policial, se efectuó el informe de valoración de riesgo de los testigos protegidos que presentaban una situación más

comprometida desde el punto de vista de la protección de su seguridad. Dichos informes fueron emitidos por escrito, y siempre que fue posible por estar 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 de estado, 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 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.

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, de 11 de diciembre, de Ayuda y Asistencia a las Víctimas de Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual y en la Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, de Protección a Testigos y Peritos en Causas Criminales).

5.º Se ha hecho por el equipo psicosocial y por la Policía Nacional o Guardia Civil, acompañamiento del testigo protegido 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 los testigos protegidos 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 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 del Estado 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.

Una vez más se recuerda la insuficiencia en la regulación de los testigos protegidos. Durante el año 2020 se incoaron 20 expedientes frente a los 51 incoados en el año 2019, permaneciendo en trámite un total de 123 expedientes.

Informa la Fiscalía de la incoación de un total de 1.030 actuaciones por parte de las OAV, incluidos los testigos protegidos.

La Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Galicia hace unas consideraciones generales, que, por ser conocidas, no dejan de merecer un recordatorio. La denominada víctimaasistencia, definida como el conjunto de acciones en favor de la víctima del delito realizadas por una serie de profesionales con la finalidad de reparar los perjuicios causados, de la forma más rápida, eficaz y menos traumática, así como de intentar la evitación o minimización, mediante la prevención, de los riesgos de una nueva victimización. Una de las manifestaciones de la víctimaasistencia lo constituye la creación e implantación de las oficinas de atención a las víctimas.

En la Fiscalía de la Comunidad Autónoma hay un fiscal delegado por cada provincia y tres fiscales de enlace en las áreas de Ferrol, Santiago y Vigo.

Desarrollan las fiscalías una importante labor frente y con la Xunta a fin de lograr un mejor diseño, número y composición de las OAV, a cuyo efecto se viene trabajando en una Comisión Mixta Fiscalía-Xunta de Galicia.

La Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha pone de relieve un aspecto, expuesto en otras memorias y desde luego en las pasadas, relativo a la necesaria dotación suficiente de medios materiales y personales para lograr la materialización práctica de las previsiones del Estatuto.

Las diferentes fiscalías provinciales siguen un sistema diferente de control sobre las víctimas, Así, Albacete dispone de un archivo de fichas que es rellenada por los diferentes fiscales. Sistema de control

que se funda en la existencia de dos libros en que se asientan las víctimas que comparecen directamente en la Fiscalía y otro de control de los juzgados. Para garantizar la práctica de tales anotaciones se someten éstas al sistema de visado. El control se restringe a los perjudicados por los delitos más graves.

No lleva el sistema de fichas la Fiscalía de Guadalajara, ya que, dado su volumen y la constante relación con los juzgados, se tiene un puntual conocimiento de los supuestos que exigen protección a las víctimas. Se cumple por las Fiscalías cuidadosamente la Instrucción 8/2005 sobre el derecho de información a lo largo del procedimiento.

Es escaso el índice de informes emitidos al amparo de la Ley 35/95, en el mismo sentido que la mayoría de las fiscalías. En todas las capitales de provincia existe una oficina de atención a las víctimas. En la oficina de Albacete se han atendido en el año 2020 a un total de 443 casos, de los cuales 429 fueron mujeres. La OAV hace una importante labor de acompañamiento a diligencias judiciales además de labores de información y asistencia. La oficina de Cuenca ha atendido en el último año a 505 víctimas, lo que supone un considerable aumento frente a las 303 de 2019. La oficina de Toledo, pese a su escasa dotación de personal, realiza una importante función; la psicóloga adscrita realiza muchas funciones que exceden de su campo pero que sin duda redundan en apoyo a la víctima.

Se mantiene con rigor la información a la víctima del contenido de los artículos 5 y 7 del Estatuto. Se ha intensificado la protección en ejecución de sentencia con información sobre las situaciones penitenciarias; se da cuenta en concreto de una víctima en Toledo a quien se va notificando todas las variaciones penitenciarias desde al año 2014.

La Fiscalía de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia informa del buen funcionamiento del servicio respecto al cumplimiento del deber de información a la víctima, con la implicación de magistrados y letrados de la Administración de Justicia.

Existen dos oficinas radicadas en Murcia capital y Cartagena, existiendo una estrecha colaboración con la Fiscalía. Como es usual en otros territorios, el porcentaje más elevado de víctimas asistidas corresponde a las de violencia de género. Se significa que existen graves problemas para el acceso a las oficinas de información en casos de delito violentos. Este extremo con seguridad podrá ser paliado con la comunicación interna en la Fiscalía que recoge la memoria, la nota interna de la Jefatura que obliga al fiscal del caso, en supuestos de víctimas especiales, a significarlo así en la carpeta, poniéndolo en conocimiento de la fiscal delegada.

La Fiscalía había diseñado un registro a través de una tabla Excel que contenían datos esenciales de control, pero no obstante, con la problemática creada con el expediente digital no se ha podido llevar a cabo la tabla de registro.

La Fiscalía de la Rioja informa que el volumen de incidencias con relación a las víctimas ha sido escaso, por cuanto en la mayoría de las ocasiones, han sido temas relacionados con la violencia de género o expedientes instruidos por la Fiscalía de menores.

Significan nuevamente la especial relevancia de la cámara Gesell que está permitiendo una mejor protección a menores víctimas desde el punto de vista de la victimización ocasionada por las múltiples declaraciones a que eran sometidos. Se ha propiciado un nuevo recordatorio del contenido de la Instrucción 8/2005.

Existe una oficina de atención a las víctimas (OAV) en cada partido judicial, Logroño, Calahorra y Haro, existiendo una especial comunicación con la que tiene su sede en Logroño. Se ha atendido a un total de 550 personas en la oficina de Logroño, 292 en la de Calahorra y 79 en la de Haro. El número más alto de víctimas atendidas han sido las derivadas de delitos de violencia de género.

La Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Canarias informa de la inexistencia de OAV, lo que obliga a una intervención más directa y puntual de la Fiscalía. Existe un libro registro en la provincia de Las Palmas, pero no en Santa Cruz. Se mantienen contactos con la Subdelegación del Gobierno y con los servicios de la Comunidad y el Cabildo, para solventar situaciones que precisan de ayuda y protección.

Destaca la Fiscalía de las Palmas un proyecto que se está desarrollando en este último año, denominado «Vía libre a la infancia» y cuya finalidad es lograr un buen trato a la infancia, un protocolo de recepción del niño o la niña en las dependencias judiciales, acompañamiento y acogida en espacios adecuados.

No se ha atendido a ninguna víctima en fase de ejecución de sentencia. Retomando un extremo de sumo interés, la inexistencia de OAV, la Fiscalía informa que el Gobierno de Canarias por Decreto 89/2019, de 22 de mayo, ha regulado la creación y organización de las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Canarias, adaptando el modelo organizativo canario a las peculiaridades de la insularidad, a las especialidades de sus instituciones públicas y a la normativa autonómica, en especial, en materia de igualdad de género, de función pública en cuanto a la creación de unidades administrativas, y atendiendo igualmente a las especialidades existentes en la regulación de convenios, protocolos u otros instrumentos de colaboración o coordinación interinstitucional, pero hasta la

fecha de redacción de esta memoria no se han puesto en funcionamiento. No obstante, nos consta que en 2021 muy probablemente empezará a funcionar como oficina virtual, habiéndose elaborado protocolos generales de actuación y coordinación.

La Fiscalía de Santa Cruz realiza una meritoria labor en pro de la protección de las víctimas y el cumplimiento de las instrucciones de la Fiscalía, habida cuenta de la inexistencia de oficina alguna.

La Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Aragón informa de la actividad de cada una de las fiscalías del territorio. Así, la de Zaragoza afirma que todos los juzgados de penal y secciones de la audiencia dan cumplimiento a la obligación de notificar a las víctimas las sentencias. Continuando los fiscales solicitando en el escrito de calificación tal notificación, así como la del día y hora de la vista oral. Actuación que de igual forma se realiza por la Fiscalía de Huesca

Existe comunicación fluida con la OAV, tanto de forma personal como telemática. La OAV ha atendido a un total de 173 personas, en gran porcentaje víctimas de violencia de género, seguido de víctimas de delitos contra la libertad sexual y de lesiones graves. En la oficina de Huesca se ha atendido a 413 personas y se realizaron 76 acompañamientos a juicio. Por la oficina de Teruel se abrieron 152 expedientes, la mayoría sobre cuestiones relativas a la violencia sobre la mujer.

No se ha emitido ningún informe de la Ley 35/95 ni por la Fiscalía de Zaragoza ni por la de Huesca. Manteniéndose la importancia de la cámara Gesell tanto en Zaragoza como en Teruel.

La Fiscalía de las Islas Baleares informa sobre las repercusiones de la pandemia en la actividad de protección a las víctimas, pues no sólo las OAV no están abiertas por la tarde, sino que además se ha impuesto el criterio de cita previa. No obstante, puesto que existe una amplia información en las guardias, en supuestos muy concretos no es precisa la cita previa. Existen oficinas en las capitales de las tres islas, lo que supone la dificultad de atención a víctimas con residencia más lejanas a estas. Al igual que en el resto de memorias examinadas, son las víctimas de violencia de género las que suponen el más elevado porcentaje de atención y protección. Se mantiene por las Fiscalías contactos y reuniones de trabajo con las distintas oficinas.

La Fiscalía de la Comunidad Foral de Navarra pone de relieve las dificultades de atención en esta materia dada la imposibilidad de que exista más de un fiscal encargado de esta actividad protectora. Pese a ello, y con la colaboración de algún otro fiscal en casos de ausencia del titular, se describe una importante labor de información y atención, que se ha visto sin duda afectada por la pandemia. Se destaca como muy positivo el hecho de que la Fiscalía y la OAV radiquen en

el mismo edificio, lo que facilita la intercomunicación entre los profesionales y la víctima.

La Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Andalucía informa ampliamente tanto de la actividad de la Fiscalía de la propia Comunidad como de las provinciales. Como ya se ha recogido en anteriores memorias, está en vigor en Andalucía un Convenio de Colaboración entre la Consejería de Justicia y la Fiscalía de la Comunidad Autónoma para coordinar la ejecución del Estatuto de la Víctima, que es objeto de control y revisión de cumplimiento, celebrándose reuniones de la Comisión Mixta, lo que permite una constante puesta en común de problemas y soluciones factibles. Comunicaciones y reuniones que según informan las diferentes fiscalías, se producen con fluidez, sin perjuicio de la lógica afectación producida por la situación de pandemia.

Informa ampliamente la Fiscalía sobre el proyecto que se desarrolla dentro del ámbito de alternativas de resolución de conflictos con aplicación, en su caso, de la mediación y de otras medidas de justicia restaurativa.

Desde el mes de diciembre de 2019, se comenzó a trabajar por la Fiscalía de Sevilla en un proyecto de Justicia restaurativa en colaboración con Instituciones Penitenciarias y el SAVA. De esta manera, se ha venido ofertando por el SAVA, en colaboración con la Fiscalía participar en el proyecto a las víctimas de delitos cometidos por determinados penados que habían venido siendo preparados por expertos en mediación desde Instituciones Penitenciarias. El proceso se desarrolla de la siguiente manera: primero se recaban los datos de las víctimas con el auxilio de Fiscalía, posteriormente los técnicos del SAVA contactan con las víctimas para ofrecerles la posibilidad de participar en este programa. En sentido inverso, sí el SAVA aprecia que existen víctimas interesadas en participar en el programa, facilitarán la información, para que se pueda valorar por los técnicos mediadores e instituciones penitenciarias si los victimarios correspondientes reúnen las condiciones necesarias para participar en el programa y, en su caso, poder llevar a cabo la mediación entre ambas partes. Cuando las víctimas acceden a participar y dan su consentimiento entonces se les deriva a los mediadores que inician los procesos.

Los datos facilitados por el SAVA de los procesos y contactos realizados son:

Número de casos derivados inicialmente: 45.

N.º de víctimas directas (No delitos CSP): 75 Contactados 100%.

Número casos cerrados por:

Desistimiento del penado: 9.

Negativa víctima: 11.

N.º casos contactados, sin respuesta:

Por carta a interesado/a o escrito al Juzgado: 10 Sin contestar.

Por email: 2.

Intentados no contactados: 16 (telf. que no existen, son erróneos, o se llama varias veces sin respuesta, etc.).

Número de casos de salud pública: 10 Gestionados por los mediadores (con asociaciones contra la droga, etc.).

Número de casos/víctimas positivos y derivados: 7.

Casos con miembros de los cuerpos y fuerzas de Seguridad solicitados a través de Fiscalía: 4.

Casos contactados a la espera de respuesta: 6.

El seguimiento de la evolución de los casos se realizaba a principio de año con reuniones presenciales a las que acudían las fiscales de víctimas, los técnicos del SAVA y la coordinadora territorial de Andalucía de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias. Durante la pandemia, las comunicaciones han sido fundamentalmente vía telefónica y vía email, si bien al retomar las reuniones presenciales tras el verano, se emplazaba a la Sra. Coordinadora de Instituciones Penitenciarias a acudir, tras la terminación de la reunión de víctimas propiamente dicha, para tratar la evolución del proyecto piloto de Justicia restaurativa.

Lo más importante de todo el proceso en sí, a criterio de la delegada, es haber dado comienzo a estos encuentros restaurativos y haber protocolizado ya unas pautas de funcionamiento que seguirán durante 2021, de manera que esta sea una posibilidad que ofrecer a la víctima en su «reparación» si así lo desea, todo ello siguiendo los principios de la directiva 2012/29/EU, de aplicación directa, y lo previsto en la ley 4/2015.

Los fiscales delegados coinciden en que en la actualidad la interconexión entre la delegación de víctimas y los fiscales de plantilla todavía es insuficiente. Recordándose al efecto la necesidad de dar cumplimiento a las conclusiones de la jornada celebrada en Granada en 2019, de lo que ya se dio cuenta en la anterior Memoria. Se desarrolla una interesante labor de protección de menores víctimas de violencia sexual.

La Fiscal Delegada de Huelva en el año 2020 ha incoado 11 diligencias de investigación, teniendo como objeto recabar los datos

necesarios para determinar si existen elementos suficientes para judicializar los hechos, entre ellos, destaca la fiscal el informe sobre veracidad del testimonio de la víctima. En caso positivo se interpone la correspondiente denuncia. Este año se han interpuesto dos denuncias y en ellas se ha solicitado la exploración de los menores como prueba preconstituida.

La Fiscalía de Almería hace referencia al Protocolo de la Comunidad Autónoma de Andalucía para las actuaciones y derivación al programa de evaluación, diagnóstico y tratamiento a menores víctimas de violencia sexual; derivado de este protocolo la Fundación Márgenes y Vínculo dependientes de la Consejería de Igualdad ha asumido la peritación y tratamiento de menores de edad, víctimas de atentados contra la indemnidad sexual. Esta fundación cuenta con los medios electrónicos y telemáticos suficientes para realizar la prueba preconstituida, prueba que de forma muy generalizada se ha implantado en Almería.

La Fiscal Delegada de Málaga ya apunta que siguen existiendo problemas en relación a la elección de especialistas que deben estar presentes en las declaraciones de las víctimas menores entre los psicólogos del IML o los de la Fundación Margen y Vínculo, dependiente de la Consejería de Igualdad. En Málaga acaba de establecerse acuerdos en dicho sentido que se protocolizarán en la próxima reunión de 24 de marzo de 2021.

Las Fiscalías delegadas de víctimas de la Comunidad coinciden en reclamar un programa informático que les permita el registro, actualización y comunicación telemática de los fiscales con el servicio de víctimas. Sigue denunciándose falta de medios materiales y humanos, la adaptación de zonas reservadas y la necesidad de funcionarios que atiendan el servicio. Pero también se reseña que, tras años de reclamaciones, los servicios de víctimas de las fiscalías de Sevilla y Huelva han visto ampliadas sus sedes con la instalación de este servicio en las secciones territoriales de Lora el Rio y Osuna en Sevilla, Fiscalía de Área de Dos hermanas y Ayamonte en Huelva. Además, en esta última provincia, a salvo Moguer, se han implantado salas Gesell en todos los partidos judiciales.

La Fiscalía de la Comunidad Autónoma del País Vasco pone de relieve las dificultades de control y seguimiento en materia de protección de las víctimas en estos tiempos de pandemia, lo que ha hecho más visible la necesidad ya señalada en anteriores memorias sobre informatizar la información. Las relaciones de las fiscalías con el Servicio de Asistencia a la Víctima dependiente del Gobierno Vasco son fluidas y cauce muy adecuado para el ejercicio de las facultades legales del Fiscal.

Se pone de relieve la labor efectuada por el Servicio de Justicia Restaurativa dependiente del Departamento de Trabajo y Justicia del Gobierno Vasco. Dicho servicio presta su labor como alternativa a la solución judicial de los conflictos en los ámbitos de la jurisdicción civil-familiar (en los casos judicializados de separaciones y divorcios con hijos menores a cargo) y en el ámbito de la jurisdicción penal. Se destaca en este ámbito que algunos órganos jurisdiccionales persisten en el incumplimiento del protocolo establecido al efecto en relación con la obligatoriedad de emitir informe por parte de la Fiscalía, antes de proceder a someter un determinado asunto a mediación. Así, sigue siendo significativo el número de mediaciones iniciadas sin traslado ni notificación alguna al Ministerio Fiscal, de modo que únicamente se tiene conocimiento una vez consta el resultado de la mediación; de modo que, en ocasiones, el acuerdo alcanzado en dicho servicio, no puede tener el efecto perseguido y no ha impedido el ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Fiscal en relación con delitos públicos menos graves. Las Fiscalías no han emitido informe alguno relacionado con la Ley 35/95.

Los delitos más frecuentes con víctimas más necesitadas de protección son aquellos que afectan a la libertad sexual y además están vinculados al ámbito familiar o afectan a menores. Se destaca el importante incremento de estos delitos, prestándose una especial atención a los delitos en que estén implicados menores.

La Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Castilla y León informa sobre el buen cumplimiento de la función de información a la víctima en la fase preprocesal y durante el proceso, con algunas excepciones motivadas en gran medida por la situación creada por la pandemia. Existe un buen cumplimiento respecto de las notificaciones a la víctima.

En fase de ejecución de sentencia, refiere la Fiscalía de León la oposición de los fiscales a la suspensión de la condena si no se ha indemnizado al perjudicado, salvo que conste auto de insolvencia solicitando siempre el parecer de las víctimas. En cuanto al control del destino de las indemnizaciones y ayudas que correspondan a menores de edad sometidos a patria potestad que hayan sido víctimas de un delito, interesan los fiscales que dicha indemnización se ingrese en una cuenta a nombre del menor, a fin de facilitar la aplicación del artículo 167 CC.

La Fiscalía de Segovia refiere que en ejecución de sentencia se cuida el cumplimiento de las responsabilidades civiles, tramitándose de un modo escrupuloso las declaraciones de insolvencia y la investigación de los bienes del condenado y oponiéndose el Fiscal a la concesión de la suspensión de la pena en aquellos supuestos en que no se

ha hecho efectiva la responsabilidad civil. En iguales términos se pronuncia la memoria de Palencia. Por su parte, da cuenta Burgos de que en cumplimiento de lo prevenido en el nuevo art. 80 CP no se informa ninguna suspensión de ejecución de pena privativa de libertad sin haber oído previamente a la víctima, aun no siendo su opinión vinculante. Solo consta la emisión de informes de la Ley 35/95 por las Fiscalías de Burgos y León.

Existen OAV una en cada capital de provincia y otra en Ponferrada.

La Fiscalía Provincial de Burgos refiere cómo, tras la declaración del estado de alarma el 14 de marzo del 2020, el servicio de Oficina de Atención a Víctimas ha estado realizando sus funciones sin interrupción alguna, siendo los medios telemáticos bidireccionales de imagen y sonido y las consultas telefónicas, el medio fundamental y predominante a través del cual se han realizado las entrevistas, actuaciones y asistencias de las víctimas que han acudido a dicho servicio, tanto por parte del gestor como del psicólogo. Las entrevistas presenciales se han visto reducidas a las esenciales e indispensables y nunca en más de una ocasión, para lo cual, se han adoptado en las instalaciones de la oficina todas y cada una de las medidas de seguridad necesarias para garantizar la protección, tanto de los usuarios, como de los profesionales que les asisten.

En similares términos se pronuncia la Fiscalía de Zamora, y considera que con ello se ha facilitado que víctimas que residen en lugares más alejados, hayan podido tener una mejor accesibilidad a los recursos que ofrece la oficina y vencer de este modo las dificultades de distancia y problemas de transporte que existen entre la ciudad y algunas zonas de la provincia.

Nuevamente, refieren las fiscalías que mantienen una relación constante y fluida con la OAV, existiendo actuaciones de coordinación entre ambas. Menciona la Fiscalía de Segovia que la comunicación con la oficina se realiza fundamentalmente con el funcionario del cuerpo de gestión, que es la persona que cuenta con un fichero amplio y detallado en el que se recogen todos y cada uno de los datos de las víctimas de todo tipo de delitos violentos.

Salamanca refiere que la vía ordinaria de conocimiento por parte de la Fiscal Delegada de la existencia de una víctima especialmente vulnerable es a través de la OAV, acordándose una comparecencia de la víctima ante la fiscal especialista, acompañada aquella por el gestor de la oficina. Una vez se recogen los datos de identidad y contacto de la víctima, si el investigado está preso, se oficia al centro penitenciario que corresponda y se va dejando constancia de la información proce-

dimental en la carpetilla, que se notifica puntualmente a la víctima, siempre mediante la OAV.

Lamenta la Fiscalía de León que, desde el mes de junio, la OAV de la capital carezca de psicóloga y que la gestora, para suplir esta carencia, derive a las víctimas a los psicólogos de la Junta de Castilla y León, si bien, la tardanza en asignarles un profesional, lleva a muchas víctimas a desistir de su atención. La mayor parte de las víctimas que acuden a la OAV han sido mujeres y en gran parte, relacionadas con violencia de género.

Mencionan los fiscales en sus memorias que se comunica a las víctimas la concesión de los beneficios penitenciarios y demás situaciones penitenciarias de los acusados y penados.

Nuevamente, la Fiscalía de Soria menciona el Registro Personal de Víctimas, que tanto en papel, con sus correspondientes carpetillas, como en soporte informático, se lleva en esa Fiscalía desde el año 2015 y con el que se trata de velar por el efectivo cumplimiento de la comunicación a las víctimas de todas las situaciones carcelarias que les afecten y puedan adoptarse las medidas de prevención y protección más convenientes.

La Fiscalía de León señala que en el año 2020 la información a las víctimas sobre la concesión de permisos de salida, del tercer grado, libertad y licenciamiento definitivo la ha efectuado el Centro Penitenciario de León con relación a las víctimas de delitos de violencia de género, haciéndose lo mismo respecto del resto de víctimas en general de otros delitos violentos, cuando pueda haber un riesgo para su seguridad. Considera que la notificación de resoluciones judiciales sobre permisos de salida y fecha de disfrute para evitar duplicar notificaciones, haría necesario que la propuesta fijara la fecha con la suficiente antelación para garantizar que la que se realice llegue a conocimiento de la víctima antes de la salida, que en todo caso debería condicionarse a la recepción efectiva de la comunicación procesal.

Destaca en este punto la Fiscalía Provincial de Burgos como a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, tanto Policía Nacional como Guardia Civil, y por medio del «Sistema VioGen» se pone en comunicación a las víctimas de cualquier salida del centro penitenciario de acusados—penados, tanto por razones de concesión de permisos de cualquier naturaleza, como por cualquier otra causa (consultas médicas, comparencias judiciales, etc.).

La Fiscalía de la Comunidad Valenciana informa individualmente de cada una de las fiscalías provinciales. En Alicante y provincia existen 12 oficinas y está prevista la apertura a lo largo del presente año la de Villajoyosa. Realizan labores de acompañamiento, siempre a

requerimiento de la Fiscalía. Este año se han realizado 365 acompañamientos, tanto a diligencias como a juicios. Con la finalidad de poder dar cumplimiento a lo dispuesto en el Estatuto de la Víctima se incoan expedientes en los que se cuida especialmente que se informe a las víctimas del derecho a recibir información sobre la causa penal y en concreto de los arts. 7 y 13.

Una vez notificada la sentencia a la Fiscal Delegada de las Víctimas, se abre un expediente en Fiscalía; este año se han abierto 23 y se interesa del tribunal sentenciador que informe a la víctima de sus derechos y le recoja una comparecencia en la que se da cuenta de que la Fiscalía archiva el expediente, entendiéndose que debe ser el tribunal sentenciador o, en su caso, instituciones penitenciarias quienes comuniquen a la víctima los permisos que le concedan al penado, la clasificación de grado y la libertad condicional.

La Fiscalía de Alicante tiene un control sobre testigos protegidos, en concreto en el año 2020 han sido registrados 22. La cámara Gesell se sigue utilizando de la misma manera que como se inició en enero del año 2020, sirviéndose de un psicólogo designado por el Colegio de Psicólogos. Durante el año 2020 se ha utilizado en 23 ocasiones, 18 de ellas por juzgados de instrucción de Alicante, 4 por la Fiscalía de Menores y 1 por un juzgado de instrucción de Denia.

En 2019 se publicó la Orden 9/2019 de 7 de octubre, por la que se regulaba la concesión directa de subvenciones a las personas físicas mediadoras de la Comunidad Valenciana, para la mediación intrajudicial gratuita. Según la Oficina de Orientación y Mediación, la intención de la Generalitat es seguir subvencionando la mediación intrajudicial, cuando una de las partes tenga reconocido el beneficio a la justicia gratuita. Este año se han pagado 28 solicitudes. La Oficina de Mediación tiene sede en Alicante, pero las mismas personas atienden la oficina de Elche.

En Alicante se empezó la mediación el día 1/12/2020 y se han incoado 26 expedientes de mediación. De los 26 incoados, 15 lo son por delitos leves y 1 por procedimiento abreviado. Ha terminado 1 de ellos con acuerdo, el resto se están tramitando.

Elche empezó en julio y hasta el 31 de diciembre se han tramitado 108 expedientes, de los que 14 son del juzgado de instrucción, 13 de ellos son por delitos leves, y uno en diligencias previas. De los 13 expedientes, 5 han acabado con acuerdo.

La Fiscalía de Castellón pone de relieve el incremento significativo de la comisión de delitos contra la indemnidad sexual que afectan a menores de edad. Para su debida protección resulta de suma importancia el sistema de cámara Gesell. La comunicación con las OAV es

fluida y constante, siendo allí donde se lleva un calendario y fichero de control de las víctimas. Resalta la Fiscalía la mayor frecuencia con la que son los propios órganos judiciales quienes comunican a la víctima las incidencias penitenciarias.

La Fiscalía Provincial de Valencia pone de relieve la importante afectación del servicio en el año de pandemia. Consecuencia de ello fue el menor funcionamiento de las 15 oficinas existentes en la provincia, pese a no permanecer cerradas, excepto una de ellas. Están pendientes de apertura otras 4 OAV para cubrir así mejor toda la provincia.

Ha sido de gran importancia la labor de acompañamiento a los juicios realizadas por las OAV. Petición de acompañamiento que se realiza en muchas ocasiones por el órgano judicial.

La Fiscalía ha abierto en el último año un total de 49 expedientes de víctimas especialmente vulnerables. La mayoría de ellos afectan a menores y lo son por agresiones sexuales y de violencia doméstica.

La Fiscalía está en proceso de elaborar y aprobar con la Dirección General de Justicia un borrador de Protocolo de coordinación entre la Conselleria y la Fiscalía Provincial, lo que se ha visto paralizado por el estado de alarma.

La OAV de Valencia ha atendido durante 2020 a 94 víctimas, 45 de ellas son menores de edad.

Finalmente resalta la Fiscalía la importancia de la elaboración por parte de las OAV de un informe de evaluación individualizada de víctimas de delitos sexuales.

En la memoria de la Fiscalía Provincial de Tarragona, se contiene una referencia a la importante implicación de dicha Fiscalía en el apoyo a la implantación de la unidad integrada «Barnahus» o casa de niños, de atención a los menores y adolescentes víctimas de abusos sexuales que, como prueba piloto, comenzó a funcionar en marzo del 2020, aunque fue oficialmente inaugurada en el mes de julio de dicho año. Los objetivos de dicha unidad son múltiples, entre ellos procurar la detección precoz y amparar a la víctima desde la primera comunicación, haciéndole un seguimiento tanto a ella como a sus familias.

La Fiscalía de Gerona remarca que la total y absoluta observancia de lo dispuesto en la Instrucción 1/2017 del Excmo. Fiscal Superior de Cataluña sobre las «*actuaciones de los Fiscales en materia de protección y tutela de las víctimas*», se ve dificultada por los continuos movimientos de la plantilla de fiscales, a la vez que la poca estabilidad de la carrera judicial y cuerpo de letrados de la Administración de Justicia en dicha provincia.

En todas las provincias los delegados del Servicio especial de Protección y Tutela de Víctimas ofrecen a los fiscales de enlace y al resto de fiscales de la plantilla, servicio de consulta y asesoramiento cuando el caso lo requiera, desempeñando esta especialidad de forma no exclusiva. La aplicación procesal GIF proporciona un registro informático de las víctimas de delitos violentos, conectado a los procedimientos judiciales tramitados. Al consultar el estado de un procedimiento del servicio de protección (ya sea por nombre de cualquiera de sus intervinientes o por número de procedimiento), se obtiene acceso tanto a las actuaciones del servicio como a los procedimientos judiciales relacionados con la víctima, promoviéndose desde la Fiscalía de la Comunidad Autónoma su difusión y utilización.

Respecto a las actuaciones de información a las víctimas de las diferentes situaciones penitenciarias de los acusados o penados, en el ámbito penitenciario, la Circular 1/2019 por la que se revisa y actualiza el protocolo de coordinación interna entre centros penitenciarios y oficinas de atención a la víctima del delito, de la Secretaría de medidas penales, reinserción y atención a la víctima del Departamento de Justicia de la Generalitat de Cataluña, que entró en vigor el 1 de julio de 2019, establece la necesaria actualización al respecto, tanto en los casos de violencia de género y doméstica en que existan medidas de protección, como en las previsiones del Estatuto de la víctima respecto al derecho a ser notificada. La Fiscalía de la Comunidad Autónoma, en el ámbito penitenciario, ha incidido en comprobar que, en fase de ejecución de la pena, se produzcan las debidas notificaciones en relación con los permisos de salida, libertad condicional, clasificaciones en tercer grado y todas aquellas otras que establece expresamente el Estatuto de la Víctima.

En relación a las excarcelaciones de los penados, se sigue cumpliendo con el acuerdo adoptado con la Secretaria de Servicios Penitenciarios, Rehabilitación y Justicia Juvenil del Departamento de Justicia en virtud del cual los responsables de los centros penitenciarios de Catalunya, comunican anticipadamente al Fiscal Jefe Provincial de la demarcación en que se dictó sentencia donde se encuentre la víctima o donde el penado pretenda fijar su domicilio, la excarcelación de los condenados por delitos de naturaleza violenta que presenten mayor riesgo de reincidencia, según la valoración de los equipos técnicos del centro penitenciario. Examinados y valorados dichos informes por la jefatura, se pasan al servicio de protección de víctimas, para que, en su caso, se adopten las medidas de protección pertinentes en prevención de nuevos delitos, salvaguardando los derechos fundamentales de dichas personas. En un gran número de supuestos se

acuerda la medida temporal de protección personal de la víctima por agentes del cuerpo de Mossos d'Esquadra.

La OAVD está extendida en Cataluña mediante diversas sedes distribuidas en el territorio, dependientes orgánicamente del *Departament de Justícia* de la Generalitat y servidas por personal administrativo, psicólogos y trabajadores sociales. El acceso de las víctimas a la OAVD se produce por derivación de los órganos jurisdiccionales, la Fiscalía, los cuerpos policiales, los profesionales del derecho, los servicios especializados o del ámbito de la ejecución penal o a solicitud de la propia víctima. La OAV informa y orienta a las víctimas desde antes de la interposición de la denuncia y hasta la resolución del procedimiento, y les asesora en la gestión de ayudas. En supuestos de delitos violentos (en especial violencia de género, contra la indemnidad sexual o procedimientos en que la víctima se encuentre en situación de especial vulnerabilidad) la OAVD, a través del Servicio de Acompañamiento a la Víctima SAVD, creado en el año 2018, prepara a la víctima para encarar el juicio y la sentencia acompañándola en las comparecencias ante el órgano judicial a lo largo del procedimiento.

En la Fiscalía Provincial de Barcelona, dicha labor de acompañamiento de las víctimas de delitos contra la indemnidad sexual y de violencia de género, se venía realizando de antiguo por el Grupo de Atención a la Víctima (GAV) de los Mossos d'Esquadra, adscritos a la Fiscalía. Los fiscales delegados mantienen contacto regular con la OAVD, ya sea mediante reuniones periódicas, por correo electrónico o telefónicamente, manteniendo una relación fluida y fructífera que permite asegurar la coordinación de servicios, el intercambio de información y una inmediata respuesta a los eventos procesales, en aras a una mejor atención y protección a las víctimas. En la Fiscalía Provincial de Barcelona, durante el año 2020, se han solicitado y emitido dos informes en aplicación de lo establecido en la Ley 35/95 de ayuda a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual, tratándose en ambos casos de víctimas de origen europeo.

Por su parte, la Fiscalía de Gerona tramitó una sola solicitud de informe del Ministerio Fiscal conforme a lo dispuesto en el artículo 9.3 y 10.3 apartado c) de la LAAVDVLS, tramitando las correspondientes diligencias preprocesales.

La Fiscalía de Barcelona, con el objetivo de dar cumplimiento a la ley integral de atención a la víctima del delito recogida en la Ley 4/2015, de 27 de abril, *del Estatuto de la víctima del delito* y en el ámbito de la provincia de Barcelona, el Servicio de protección de las víctimas del delito de la Fiscalía mantiene constante y fluida relación

con diferentes servicios que desarrollan sus funciones en el ámbito judicial, dependientes del Departamento de Justicia de la Generalitat, tales como:

- El Servicio de acompañamiento a las víctimas del delito en sede judicial, que tiene como objetivo informar, asesorar, dar soporte y atender a las víctimas de cualquier delito en el acto del juicio oral.
- El Servicio telemático de información y orientación a personas víctimas de un delito y Cruz Roja, que atiende telefónicamente y orienta las demandas de información y asesoramiento de las víctimas, derivándolas, si procede, a las oficinas de atención a la víctima.
- El Grupo adscrito al Servicio de protección a la víctima de la Fiscalía Provincial, integrado por agentes de Policía-Mossos d'Esquadra, que realizan la protección y acompañamiento de aquellas víctimas de los delitos violentos más graves ante la Audiencia Provincial, así como ante los juzgados penales.

En cuanto a la protección y acompañamiento a juicio se ha constatado un año más la importancia de este servicio y su efecto positivo en el proceso, al acudir la víctima al primer llamamiento, evitando así suspensiones o, por su ausencia, el dictado de resoluciones de archivo o sentencias absolutorias. Se ha comprobado que la víctima, al verse y sentirse protegida y arropada por las agentes, ha prestado su testimonio de forma más tranquila y en términos claros, precisos y contundentes. Dichos acompañamientos se han realizado sin perjuicio de las funciones que tiene atribuidas la OAV en su ámbito de actuación. A las víctimas especialmente afectadas o que han manifestado no tener soporte o asistencia psicológica se les ha facilitado el contacto con las oficinas de atención a la víctima. Entre la OAV y el GAV se ha realizado la coordinación oportuna en cada caso para dar respuesta eficaz a las necesidades de la víctima, evitando la duplicidad de intervenciones en un momento tan sensible para la víctima como es el del juicio oral.

Durante el año 2020 se ha continuado consolidando el modelo de atención a las víctimas del delito del Departamento de Justicia de la Generalitat de Cataluña, a través de las OAVD de los juzgados de Barcelona, implantado en 2018 con la finalidad de dar cumplimiento a las funciones que le atribuye el Estatuto de la víctima del delito y la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, *de Medidas de Protección Integral contra la violencia de Género*, ofreciendo atención, apoyo y orientación a las personas víctimas de un delito, antes, durante y después del proceso penal.

La oficina de Barcelona está físicamente ubicada en la Ciudad de la Justicia, pero su ámbito de atención telefónica y presencial se extiende a toda la provincia, si bien se prevé que en 2021 se produzca el desdoblamiento con futuras sedes en Tarrasa, Manresa y Arenys de Mar. En 2020, el número de profesionales que presta Servicio en la OAV de Barcelona ha sido de 12 (4 psicólogos/as y 8 trabajadores/as y educadores/as sociales). En el año 2009 se firmó un acuerdo de coordinación entre el Servicio de atención a la víctima de la Fiscalía y la OAV de Barcelona, que establecía los puntos de coordinación básicos en relación con denuncias ante Fiscalía y tramitación de las mismas, control de excarcelaciones, control de protecciones y acompañamientos y control de información a las víctimas, el cual, aun cuando no ha sido objeto de actualización escrita, se ha ido adaptando a las nuevas necesidades surgidas del desarrollo legislativo en relación con las víctimas.

Los ocho fiscales con que ha contado el servicio durante 2020 han despachado asuntos de protección de víctimas de forma semanal, recibiendo comparecencias con las manifestaciones de los perjudicados y valorando la procedencia o no de otorgar protección a las víctimas en los casos urgentes de excarcelaciones de riesgo.

El seguimiento de las víctimas de delitos violentos se realiza mediante consulta del registro informático de actuaciones en el propio sistema de Gestión Integral de la fiscalía (en adelante, GIF) que se encuentra conectado con los procedimientos penales incoados, recabándose así los datos del estado de un procedimiento a fin de obtener tanto los datos de las actuaciones llevadas a cabo en el propio Servicio como las del procedimiento penal. El registro ha resultado eficaz para hacer el seguimiento a nivel procesal y fundamental a efectos tanto de la decisión de incoar diligencias de investigación como diligencias preprocesales como para conocer a qué órganos judiciales ha de dirigirse el fiscal en la tramitación de los expedientes propios de la Sección.

Una de las cuestiones que más preocupa a las víctimas es su seguridad personal tras la denuncia, tanto durante el procedimiento como tras su finalización, y precisamente de esta inquietud se hace eco el Estatuto de la víctima en algunos de sus preceptos.

En la fase de ejecución, en la Fiscalía de Barcelona son los fiscales que integran el servicio de vigilancia penitenciaria quienes han puesto especial cuidado en que todas las comunicaciones que prevé la ley se pongan en conocimiento de la víctima. Igualmente, y a través de las oficinas de atención a la víctima del delito se le comunican tanto los permisos carcelarios como las excarcelaciones.

El artículo 5 de la LEVD y con mayor detalle el 27 del Real Decreto 1109/2015, de 11 de diciembre (REV), recogen la función tuitiva del Ministerio Público y en relación a las víctimas del terrorismo, es la Oficina de Asistencia a las Víctimas de la Audiencia Nacional (OAVD) la encargada de facilitarles la información que consideren necesaria respecto al estado de los procedimientos en los que estén inmersas. Las cuestiones que se plantean por las víctimas son de diversa índole: la mayoría relativa a la situación en la que se encuentran sus procedimientos.

Los informes que, en ocasiones, se evacúan a petición de la Dirección General de Protección de Víctimas del Terrorismo del Ministerio del Interior están relacionados con solicitudes formuladas por ciudadanos que se consideran víctimas pero que, por algún motivo, no han sido reconocidas como tales, para que se les conceda o acreditar que existe un procedimiento en el que la ostentan. Las consultas que hacen referencia a competencias propias de la Administración (Dirección General de Víctimas del Terrorismo del Ministerio del Interior) se trasladan a los organismos competentes, previo informe a los interesados; en cualquier caso, toda víctima siempre es atendida, previa solicitud de información o reunión, por el propio carácter tuitivo del Ministerio Fiscal.

Desde la Coordinación de Víctimas también se ha atendido a aquellas personas que son sujetos pasivos de delitos cometidos fuera del territorio nacional, cuya competencia para instrucción y enjuiciamiento también corresponde a la Audiencia Nacional a tenor de lo previsto en los artículos 65 y 23 de la LOPJ.

A lo largo de 2020 y debido a la situación creada por el Covid-19, no se han mantenido reuniones presenciales, resolviéndose todas las cuestiones vía telefónica o telemática, excepto una reunión que tuvo lugar el 17 de diciembre de 2020 entre la Fiscalía y la Fundación de Víctimas del Terrorismo.

La Dirección General de Víctimas del Terrorismo, durante 2020, ha solicitado informe en 7 ocasiones, resolviéndose las cuestiones por vía telefónica.

La Oficina de asistencia a las víctimas ha solicitado información en 2 ocasiones.

En relación con la averiguación de los delitos sin resolver de ETA y otras organizaciones terroristas, durante 2020, se han incoado 9 Diligencias de Investigación, de las cuales 2 han sido judicializadas con objeto de o bien reabrir procedimientos que se encontraban en situación de archivo, o bien de iniciar nuevas actuaciones; así mismo se ha decretado el archivo provisional de 4 de ellas.

9.2 Consejo Asesor de asistencia a las Víctimas

La Fiscal Delegada para la tutela penal de las Víctimas de la Comunidad de Madrid es la representante de la Fiscalía General del Estado en el Consejo Asesor de Víctimas previsto en el Real Decreto 1109/2015, de 11 de noviembre, por el que se desarrolla el Estatuto de la Víctima; informa que fueron frecuentes durante el año las comunicaciones vía correo electrónico, celebrándose dos reuniones por videoconferencia en el grupo de trabajo para la elaboración de una guía o protocolo de actuación de las OAV en relación a las víctimas de delito de odio. De todo ello se ha ido informando a la Fiscal de Sala puntualmente.

Debido a la situación de pandemia durante el año 2020 no se convocó al Pleno del Consejo asesor, siendo la última reunión celebrada el 18 de diciembre de 2019, estando pendiente de la nueva convocatoria y de la aprobación del documento resultante de las reuniones del grupo de trabajo.

9.3 Sentencias de interés

En el año 2020 se han dictado por la Sala Segunda del Tribunal Supremo dos sentencias que merecen ser destacas en este apartado de protección de víctimas.

– STS del Pleno, 607/2020, de 13 de noviembre de 2020, sobre Ejecución de responsabilidad civil.

En la ejecución de los pronunciamientos civiles no es aplicable ni la prescripción del art. 1971 CC, ni la caducidad del art. 518 de la LEC, ni la caducidad de la instancia (art. 239 LEC). La ejecución sólo puede terminar con la satisfacción completa al acreedor, conforme a lo previsto en el artículo 570 de la LEC.

– STS 389/2020 de 10 de julio de 2020. Sobre la dispensa parental (tratada también en las memorias de la Sección Penal de la Fiscalía del Tribunal Supremo y en la de la especialidad de Violencia de género de esta misma obra).

10. VIGILANCIA PENITENCIARIA

10.1 Actividad formativa

El año 2020 ha venido marcado por la pandemia del Covid que, en el ámbito de la Vigilancia Penitenciaria, ha afectado a muchas de las parcelas y entre ellas al aspecto formativo.

En materia de formación continua no han podido celebrarse las *Jornadas de Fiscales de Vigilancia Penitenciaria*. Como quiera que las últimas tuvieron lugar los días 12 y 13 de noviembre de 2019, se ha tratado de apurar las fechas de 2020 para que pudieran ser presenciales, lo que se estima preferible dada la naturaleza participativa y la adopción de conclusiones que se efectúa al final de las Jornadas mediante debate y votación, pero se está a la espera de la evolución de la situación para encajarlas en 2021.

En el ámbito de la formación inicial, en el *Curso de formación inicial de la 59 promoción de la Carrera Fiscal* que se ha inaugurado en enero de 2021, se impartió el módulo correspondiente a la especialidad de Vigilancia Penitenciaria, en el que participaron como profesores los fiscales especialistas Natividad Plasencia Domínguez, María Victoria Gámez Sánchez, Juan Manuel Fernández Aparicio y Emilio Sáez Malceñido. La actividad de visita presencial de los alumnos a los centros penitenciarios, que fue muy bien valorada el año pasado, no pudo este año desarrollarse.

10.2 Iniciativa para la detección de acumulaciones del art. 988 LECrim objeto de posible revisión

Las acumulaciones jurídicas del art. 988 LECrim presentan dos particularidades: una, la dificultad de la materia, que no permite atisbar con sencillez la solución más favorable en cada caso, máxime cuando las condenas son múltiples; y dos, que el Tribunal Supremo en los últimos años ha venido estableciendo un cuerpo de doctrina jurisprudencial que en continua evolución recoge nuevos criterios más favorables a la hora de efectuar los grupos de ejecutorias acumulables.

De otra parte, el Ministerio de Justicia, con la colaboración y asesoramiento de Instituciones Penitenciarias y de la Fiscalía General, ha desarrollado en 2020 una herramienta informática –la llamada *Calculadora 988*– que facilita enormemente la tarea y confiere seguridad al resultado aritmético derivado de todas las combinaciones de bloques de ejecutorias posibles.

Derivado de las anteriores circunstancias, el Fiscal de Sala delegado de Vigilancia Penitenciaria ha venido en conocimiento, con ocasión de las reflexiones de la Fiscalía Provincial de Sevilla recogidas en su memoria de 2019 y de las noticias directas que en relación a determinados casos concretos le han sido remitidas, del hecho de que en algunos internos el cálculo del art. 988 LECrim se hizo, en su momento, bajo criterios o parámetros jurisprudenciales que difieren

en mucho de los que actualmente están vigentes. Ello determina que la solución adoptada en tales casos, al ser revisada por alguna fiscalía con ocasión de algún incidente de ejecución (concesión de permisos, por ejemplo), haya evidenciado que su resultado es perjudicial para el reo y que procede una revisión de la misma.

Esas son las razones por las que el Fiscal de Sala de Vigilancia Penitenciaria se dirigió en julio de 2020 al Secretario General de Instituciones Penitenciarias, adoptándose la iniciativa de que desde los centros penitenciarios por los juristas de prisiones, en una actividad indudablemente pro activa, puedan detectarse aquellos casos de acumulaciones efectuadas en años pasados y que revisadas hoy pudieran arrojar saldos favorables a los penados, para ulteriormente poner ello en conocimiento del fiscal y del último de los juzgados sentenciadores, competente para la acumulación, a fin de que quepa corregir aquellas situaciones que lo reclamen.

Lo anterior ha sido comunicado por la Fiscalía General a todos los fiscales, no solamente a los especialistas de Vigilancia Penitenciaria, a efectos de que cuando desde los centros penitenciarios y a instancia de los juristas de prisiones, lleguen solicitudes de revisión de acumulaciones que obedecen a la situación descrita, procedan a examinar su posible revisión cuando con arreglo a los criterios legal y jurisprudencialmente vigentes, resulten más favorables al reo.

10.3 Asuntos más relevantes en el TS

El Fiscal de Sala Delegado de Vigilancia Penitenciaria, en su condición de Fiscal de la Sección Penal del Tribunal Supremo, tiene asumido el despacho de todos los recursos que se presentan ante dicho Tribunal para la «unificación de doctrina», «conflictos de jurisdicción», «cuestiones de competencia» y, en general, asuntos que puedan plantearse en materia de vigilancia penitenciaria.

Con carácter previo a dar cuenta de los principales asuntos de 2020 se señala que a primeros de 2021 se han dictaminado por el Fiscal ante el TS tres causas en las que se suscitan cuestiones de enorme importancia práctica pendientes de resolución por la Sala Segunda, a saber: el régimen transitorio de la libertad condicional, la competencia para resolver las apelaciones en casos de concesión del art. 86.4 RP y la existencia de efecto suspensivo en los recursos ante el JVP contra decisiones administrativas de clasificación. Solo se apunta ahora su existencia, pues se trata de materias que corresponden al año 2021 y

de las que se dará oportuna cuenta en la siguiente memoria, una vez haya resuelto el TS.

Se da cuenta seguidamente de los asuntos más relevantes y del criterio jurisprudencial establecido en 2020.

A) En el recurso de casación para unificación de doctrina (n.º 8/20104/2020), se suscitó la cuestión del posible enlace de penas del art. 193.2 del Reglamento Penitenciario, en un supuesto en el que, en la fecha del licenciamiento definitivo de la condena de la ejecutoria 1, el penado estaba a la espera de la sentencia firme de casación en la ejecutoria 2, lo que tuvo lugar poco tiempo después mediante sentencia del TS que estimó parcialmente el recurso de casación del penado.

La desestimación del enlace de ambas penas adoptada por el auto recurrido obedece al argumento de que el enlace no es posible, ya que la pena de la ejecutoria 2 se impone en sentencia firme cuando ya había sido licenciada y extinguida la pena de la ejecutoria 1. Por tanto, no coexisten materialmente ambas penas. La relación penitenciaria del interno se había extinguido cuando nace la pena segunda.

El recurrente aportó una resolución de contraste, un auto de la AP de Madrid, que abonaba una solución favorable al enlace, al seguir un criterio distinto al de la resolución recurrida en su interpretación del art. 193.2 RP. La resolución de contraste permite, en un caso similar al que nos ocupa, el enlace de las penas, pese a que, cuando se licencia la pena de la primera ejecutoria, aún no había sido dictada la sentencia de casación de la ejecutoria 2. Señala dicha resolución que la dilación en la tramitación de la causa de la ejecutoria 2 es lo que ha causado la situación y, por ello, permite el enlace de ambas penas, sin exigir su coexistencia.

El Fiscal interesó la admisión a trámite –pues la Sala no ha tenido ocasión de pronunciarse hasta ahora sobre el fondo de esta cuestión– y la desestimación del recurso del interno, solicitando del TS que señalara como doctrina unificada el tenor de la Conclusión Sexta de las Jornadas de Fiscales especialistas de 2018.

Esta casación (acumulada a otra que suscita igual cuestión respecto de otro penado) ha sido recientemente resuelta por la STS 685/2020, de 11 de diciembre, que de conformidad con la Conclusión 6.ª adoptada en las Jornadas de Fiscales de Vigilancia Penitenciaria de 2018, ha fijado como doctrina unificada la siguiente:

«El licenciamiento acordado en una ejecutoria no debe impedir, per se, su inclusión en un proyecto de refundición de condenas del art. 193.2 RP para su ejecución unificada con otras responsabilida-

des. Aunque lo procedente es que la anulación del licenciamiento se haga por el sentenciador que lo acordó, ello no sería obstáculo para que el juez de vigilancia, a los solos efectos de ejecución unificada, acordase su inclusión en el proyecto de refundición. Así, podrán incluirse en la refundición:

a) la sentencia firme ya existente cuando se produjo el licenciamiento indebido por otra responsabilidad, se haya acordado o no la revocación de dicho licenciamiento.

b) la sentencia dictada después del licenciamiento correctamente acordado, si el penado ha continuado en prisión como preventivo basta la firmeza de la nueva resolución, siempre que aquella se refiera a hechos anteriores al ingreso en prisión.

En los supuestos en que el licenciamiento supone la salida de prisión, estando pendiente el juicio o el recurso contra la sentencia por otra causa por la que se produce luego el reingreso, además de ser improcedente la revocación del licenciamiento, también lo es la refundición de condena conforme al art. 193.2 RP, por no haber en ese momento condenas a enlazar ni concurrir el presupuesto excepcional de mantenimiento de la relación de sujeción especial que justifica la interpretación extensiva del precepto realizada en el párrafo anterior».

B) Ha resuelto el TS en este ejercicio una cuestión de especial importancia en materia competencial: la determinación del órgano competente para conocer en apelación del principio de flexibilidad del art. 100.2 del Reglamento Penitenciario.

En la práctica se venían remitiendo las apelaciones contra la resolución del artículo 100.2 del R. P. por los juzgados de vigilancia penitenciaria de manera dispar: a la audiencia provincial del centro penitenciario donde cumple el interno condena o al juzgado o tribunal sentenciador.

De ahí la importancia de la resolución de la Sala Segunda, mediante Auto de 22 de julio de 2020, en la causa especial del *procés*, declarándose competente para conocer de la apelación (en el caso concreto estimó el recurso de apelación formulado por el Fiscal contra el auto de 28 de abril de 2020, dictado por el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria n.º 3 de Lleida, denegando la aplicación del régimen del art. 100.2 RP a Carme Forcadell).

El ATS sostiene: «*La previsión del artículo 100.2 del RP va más allá de la aprobación de un programa individualizado de tratamiento y afecta, aunque se considerase que esa afectación es indirecta, a la clasificación del penado, quien inicia a través de su aplicación una*

«cierta progresión» tras valorar que la evolución de su tratamiento, como prevé el párrafo cuarto del artículo 72 de la LOGP, le hace merecedor de ello. Desde esta perspectiva, y como resaltaba el auto del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria de 12 de marzo de 2020, el artículo 100.2 del RP afecta al modelo de ejecución de la pena –como lo hacen las clasificaciones en grado– y, en consecuencia, los recursos de apelación contra las resoluciones que a él se refieran, al tratarse de una materia atinente –reiteramos– a la ejecución de la pena, deben ser examinados por el órgano sentenciador. Este examen por parte del órgano sentenciador minimiza, por otro lado, el riesgo de que la indeterminación del precepto a la hora de fijar las condiciones de aplicación del art. 100.2 del RP pueda fomentar su utilización para progresiones de grado arbitrarias o no ajustadas a derecho, que pretendan eludir fraudulentamente el control que incumbe al órgano jurisdiccional que valoró y enjuició los hechos sobre los que se fundamenta la condena. Y, lo que resulta más llamativo, hacerlo con la excusa de que al no tratarse de una materia sobre la clasificación de los penados, no le corresponde su revisión en apelación. El principio de flexibilidad que proclama el art. 100.2 del RP, de tanta importancia para hacer realidad el fin constitucional de resocialización del penado, no convierte a las Juntas de Tratamiento en una última instancia llamada a corregir los desacuerdos de los funcionarios que las integran con el desenlace de un determinado proceso. Tampoco permite el traslado injustificado de un penado a otro centro penitenciario si esa decisión está estratégicamente dirigida a rectificar la competencia del Juez de Vigilancia Penitenciaria, fijada en atención al ámbito territorial en el que se asiente la prisión».

Se pone así fin a una cuestión de competencia que no era nada pacífica en la práctica, dada la difícil interpretación de la DA 5.ª LOPJ.

Dicha cuestión se había planteado en las Jornadas de Fiscales especialistas de Vigilancia Penitenciaria de 2015, donde se llegó al siguiente acuerdo: «Corresponde a la Audiencia Provincial del Centro Penitenciario de destino por tratarse de materia diferenciada de la clasificación, ya que no se recurre el grado; se controla la legalidad de la actividad penitenciaria en materia de régimen y tratamiento. Rige en definitiva la Disposición Adicional Quinta apartado tercero de la L. O. P. J.».

Sin embargo, dicho acuerdo no fue unánime sino que fue adoptado por mayoría simple, redactándose por los discrepantes un voto particular que decía así: «Conceptualmente la clasificación supone la asignación a un penado de un grado, determinando el modelo regimental más adecuado a las exigencias de su tratamiento –art. 63 LOGP–; la clasificación a su vez define el modo de ejecutarse las penas privativas

de libertad en nuestro sistema penitenciario –72.1 LOGP–; y finalmente, el principio de flexibilidad establecido en el artículo 100.2 RP conlleva la asignación de aspectos regimentales correspondientes a grados diferentes por ser imprescindible para la ejecución de un programa individualizado de tratamiento. Sentado todo lo anterior debe concluirse que el principio de flexibilidad entraña –conforme a la naturaleza de las cosas– una modalidad especializada de clasificación, y por esa razón sistemáticamente el RP lo reguló encabezando el Capítulo II del Título IV bajo la rúbrica «clasificación», y en un apartado –el 2 del artículo 100 RP–. Inmediatamente posterior al de la enunciación del principio de correlación de grados y regímenes– apartado 1 del art. 100 RP. Por consiguiente, al constituir el principio de flexibilidad en definitiva una modalidad especial de clasificación, debe encuadrarse como materia de ejecución de penas, del mismo modo y manera que clasificación misma, a los efectos de la Disposición Adicional Quinta de la L. O. P. J., en su apartado 2. Por esta razón entendemos que los recursos de apelación contra las resoluciones de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria en materia de principio de flexibilidad deben ser conocidos por el Juez o Tribunal Sentenciador».

Mediante el ATS antes citado parece haberse zanjado la cuestión competencial. Es de reseñar –como se da cuenta en el epígrafe siguiente– que no estamos ante un auto aislado, sino que han seguido otros varios del TS, todos de fecha 4 de diciembre de 2020, que han confirmado el criterio competencial.

C) Asimismo el TS en cuanto tribunal sentenciador competente para conocer de las apelaciones contra el art. 100.2 del RP y contra las decisiones de clasificación en terceros grados, ha estimado mediante nueve autos, todos de fecha 4 de diciembre de 2020, los recursos de apelación formulados por los fiscales de VP de Barcelona, por los que se revocan los arts. 100.2 y los terceros grados en la causa del *procés*.

La importancia de los recursos señalados, aparte de la fijación del tema competencial, se contiene en la doctrina sentada acerca de la naturaleza y requisitos del art. 100.2 RP. Puede condensarse la misma, tal y como expuso el FVP de Barcelona, en sus recursos en las siguientes líneas.

El régimen del art. 100.2 del RP es una medida excepcional, dado que carece de cobertura en la LOGP, habiéndose introducido en el RP de 1996, que requiere que se fundamente o tenga su razón de ser en un programa específico de tratamiento que, sin el art. 100.2, no podría ser ejecutado. En consecuencia, para que el Juez de Vigilancia pueda aprobar la aplicación de tal medida, la propuesta de la Junta de Tratamiento deberá contener: a) la descripción del programa específico

de tratamiento cuya ejecución resulta imposible sin la medida propuesta, b) las razones de tal imposibilidad y, c) lógicamente, cuales son y en qué consisten los elementos o aspectos característicos de los distintos grados clasificatorios a combinar.

En tales términos se han pronunciado los jueces de vigilancia penitenciaria en sus Criterios de Actuación, Conclusiones y Acuerdos. En concreto, en las Reuniones de los años 2006 y 2007, además de instar una reforma legislativa y que el art. 100.2 fuera regulado por una Ley Orgánica y no por un Reglamento, se indicaba que la petición debía de estar debidamente motivada señalando las razones, evidentemente tratamentales, por las que se pretende la aplicación de dicho régimen del art. 100.2 del RP.

Igualmente, los fiscales de vigilancia penitenciaria en las Conclusiones de sus Jornadas de 2015, señalaban la necesidad de que se ponga de manifiesto el objetivo tratamental que se pretende alcanzar con la aplicación del art. 100.2 del RP (Conclusión 29.^a de las jornadas de 2015), que, al ser ratificadas por el Fiscal General del Estado, forman parte de la doctrina de la Fiscalía General del Estado.

Por lo tanto, en la medida en que el art. 100.2 del RP es siempre excepcional, exige una interpretación restrictiva, siendo requisito imprescindible que el programa de tratamiento no pueda ejecutarse de otro modo y que esté relacionado con la etiología delictiva, no pudiendo servir para fundamentarlo actividades que puedan realizarse en el propio centro penitenciario.

D) Se ha dictado en materia de libertad condicional una importante sentencia: la STS 561/2020, de 29 de octubre, dictada por el Pleno de la Sala, al resolver sobre la existencia del delito de quebrantamiento de condena del art. 468 CP en el caso de liberados condicionales que no reingresan en el establecimiento penitenciario cuando les es revocada la libertad condicional.

La sentencia parte del hecho de que ha de diferenciarse el régimen normativo temporal de la libertad condicional. Concretamente señala la sentencia en su Fundamento de Derecho primero: «Conviene realizar una precisión previa referida al alcance de esta resolución. La impugnación, y también en la resolución recurrida, se refiere al nuevo régimen de la libertad condicional que surge de la actual redacción del art. 90 del Código penal tras su reforma por la ley orgánica 1/2015, de 30 de marzo. La redacción surgida de la reforma supone importantes modificaciones en la libertad condicional, referidas a la iniciación del expediente, a la propia conceptualización y a las consecuencias de su revocación, modificaciones relevantes que pueden llegar a suponer, según un importante sector de la doctrina, una

derogación de normativa penitenciaria, aunque también se ha entendido que la reforma no supone una derogación de su consideración como fase de ejecución de una pena privativa de libertad, la cuarta, y lo que se suspendería sería el internamiento en centro penitenciario, no la ejecución de la pena. Pero no es este el momento de analizar esas modificaciones legales, pues en el caso de esta casación la ejecutoria es anterior a la entrada en vigor de la nueva normativa que entró en vigor respecto de hechos cometidos después del 30 de junio de 2015. Sabido es que las reformas en materia penal no pueden tener carácter retroactivo, salvo en lo favorable, y no parece procedente declarar una mayor favorabilidad al nuevo régimen de la libertad condicional frente al anterior, cuando las consecuencias de su revocación, acordada por el juez de vigilancia penitenciaria, es la de no computar el tiempo transcurrido en libertad condicional como tiempo de cumplimiento de la condena (art. 90.6 CP), y en esa comparación de bloques normativos, es preciso realizarlo entre normas completas, sin que proceda la comparación troceada de las instituciones que se modifican (Disposición Transitoria segunda del Código penal). En consecuencia, el régimen normativo con el que analizamos la impugnación es el anterior a la reforma de 2015 del que resulta, claramente, que la libertad condicional formaba parte de la ejecución de la pena. Era considerada la cuarta fase de la ejecución de las condenas a penas privativas de libertad».

E) En unificación de doctrina se ha dictado la STS 408/2020, de 8 de julio, que, acogiendo la tesis del Fiscal, declara como doctrina jurisprudencial en la interpretación del art. 45 del Reglamento Penitenciario «que la relación de pareja entre los solicitantes de una comunicación vis a vis puede ser acreditada, aun cuando uno de ellos hubiera tenido anteriormente una comunicación de tal clase con otra persona, mediante cualquier medio de prueba válido, siendo por tanto valorable como tal una escritura de constitución de unión de hecho, sin que sea admisible como único medio de prueba la acreditación de que existe dicha unión desde 6 meses antes a través de comunicaciones en locutorios».

Es de señalar que la cuestión se suscitó a raíz de la Instrucción 4/2005 de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, en relación con las comunicaciones vis a vis, que establecía: «Con carácter general no se concederán comunicaciones íntimas a los internos con personas que no puedan acreditar documentalmente la relación de afectividad o que hayan celebrado otras con anterioridad con persona distinta a la solicitada, en cuyo caso será necesario que exista una relación de estabilidad de 6 meses de duración».

La necesidad de fijar doctrina interpretativa del art. 45 del Reglamento en conjunción con la Instrucción 4/2005 de IIPP ha llevado a señalar que no es posible una interpretación del art. 45 RP en la que se exija, cuando uno de los intervinientes haya tenido una comunicación previa con una tercera persona, un único medio de prueba (la relación en locutorios previa de 6 meses de duración a la que se refiere la Instrucción) y se descarten sin más otros posibles medios probatorios de diferente entidad.

10.4 La evolución de la población reclusa

Los datos que a continuación se analizan proceden de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias a 31 de diciembre de 2020.

10.4.1 DATOS DE LA INCIDENCIA DEL COVID EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN PENITENCIARIA

Nos remitimos para una más extensa consulta sobre esta materia al Informe sobre casos de Covid-19 en Instituciones penitenciarias de 6 de marzo a 14 de diciembre de 2020 que ha sido elaborado por la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.

Los datos, que corresponden a 2020, muestran que la tasa de incidencia es 2,2 veces menor y la de mortalidad 17 veces menor en IIPP frente a la tasa general.

El número de diagnósticos confirmados ha sido de 783 internos, 40 de ellos han precisado hospitalización y han fallecido lamentablemente 3 internos. La tasa comparada con la general es mucho menor (17, 5 y 2,2 veces menos, respectivamente).

De los 71 centros en 25 no se ha notificado ningún caso y en 20 se han notificado menos de 4. En definitiva, 783 diagnosticados, 3 fallecimientos, 40 hospitalizados, 126 leves y 614 asintomáticos.

No se contemplan, por exceder del ámbito temporal de esta Memoria, los datos que a la fecha de redactar estas líneas llegan acerca de la incidencia de la tercera ola de Covid que está teniendo una fuerte repercusión en algunas prisiones, alcanzando a finales de enero la peor cifra de positivos desde el comienzo de la pandemia.

10.4.2 OTROS DATOS

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.

2012	68.597
2013	66.765
2014	65.017
2015	61.614
2016	59.589
2017	58.814
2018	58.883
2019	58.517
2020	58.369

La población reclusa por sexo se divide del siguiente modo:

Hombres.....	54.047	92,6%
Mujeres	4.322	7,4%
Total	58.369	100,0%

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:

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%
2018.....	58.883	17.130	29,09%
2019.....	58.517	16.470	28,14%
2020.....	58.369	16.417	28,13%

Se adjunta cuadro distributivo de la población reclusa a 31 de diciembre de 2020 por sexo y condición procesal.

Situación procesal-penal:

Situación	Hombres	Mujeres	Total
Preventivos	8.711	652	9.363
Penados	44.091	3.607	47.698
Medidas de Seguridad	529	45	574
Penados con Preventivas	716	18	734
Totales	54.047	4.322	58.369

En cuanto a la distribución por grados a 31 de diciembre de 2020 de los penados:

Grados	Hombres	Mujeres	Total
Primer Grado	833	60	893
Segundo Grado	33.081	2.302	35.383
Tercer Grado	7.047	956	8.003
Sin Clasificar	3.120	289	3.409
Totales	44.081	3.607	47.688

La distribución de la población reclusa por comunidades autónomas es la siguiente:

CCAA	Hombres	Mujeres	Total
Andalucía	12.507	862	13.369
Aragón	1.808	96	1.904
Asturias	1.002	113	1.115
Baleares	1.427	126	1.553
C. A. Ceuta	372	33	405
C. A. Melilla	241	13	254
Canarias	3.067	243	3.310
Cantabria	563	34	597
Castilla-La Mancha	1.681	35	1.716
Castilla y León	3.484	262	3.746
Cataluña	7.808	563	8.371
Extremadura	963	67	1.030
Galicia	2.978	212	3.190
La Rioja	285	14	299
Madrid	6.863	803	7.666

CCAA	Hombres	Mujeres	Total
Murcia	1.627	114	1.741
Navarra	268	27	295
País Vasco	1.157	135	1.292
Valenciana	5.946	570	6.516
Totales	54.047	4.322	58.369

Respecto de la distribución por edades, adjuntamos dos cuadros representativos de la situación a 31 de diciembre de 2020, respecto de penados y preventivos:

Edades	Hombres	Mujeres	Total
De 18 a 20 años (Penados)	292	18	310
De 21 a 25 años (Penados)	3.064	220	3.284
De 26 a 30 años (Penados)	5.705	436	6.141
De 31 a 40 años (Penados)	14.067	1.190	15.257
De 41 a 60 años (Penados)	18.694	1.566	20.260
De más de 60 años (Penados)	2.268	177	2.445
No Consta (Penados)	1	0	1
Totales	44.091	3.607	47.698

Edades	Hombres	Mujeres	Total
De 18 a 20 años (Preventivos)	503	17	520
De 21 a 25 años (Preventivos)	1.108	93	1.201
De 26 a 30 años (Preventivos)	1.189	99	1.288
De 31 a 40 años (Preventivos)	2.707	203	2.910
De 41 a 60 años (Preventivos)	2.911	244	3.155
De más de 60 años (Preventivos)	323	16	339
No Consta (Preventivos)	2	0	2
Totales	8.711	652	9.363

En cuanto a la tipología delictiva de la población reclusa:

Ley Orgánica	Hombres	Mujeres	Total
Homicidio y sus formas	3.207	282	3.489
Lesiones	2.103	147	2.250
Contra la Libertad	598	48	646

Ley Orgánica	Hombres	Mujeres	Total
Contra la Libertad Sexual	3.330	53	3.383
Contra el Honor	0	0	0
Delitos de Violencia de Género.	4.679	5	4.684
Contra las Relaciones Familiares.	184	12	196
Contra el Patrimonio y el Orden Socioeconómico.	17.457	1.516	18.973
Contra la Salud Pública	7.200	1.036	8.236
Contra la Seguridad del Tráfico	1.295	39	1.334
Falsedades	500	79	579
Contra la Administración y Hacienda Pública	357	29	386
Contra la Administración de Justicia	720	110	830
Contra el Orden Público.	1.517	137	1.654
Resto de Delitos.	695	95	790
Por Delito leve	27	1	28
No consta Delito	72	8	80
Totales	43.941	3.597	47.538

10.5 Cuestiones de interés suscitadas por los Fiscales Coordinadores

Son muchas las cuestiones de interés suscitadas en las memorias por los fiscales que asumen esta responsabilidad en las distintas fiscalías. Por razones de espacio no es posible referirnos a todas sino solamente a las que acumulan mayor carga de preocupación y comentario en las distintas memorias.

La Fiscal de VP de Madrid indica que la dureza de la situación de pandemia también ha permitido una reorganización y mejora de aspectos del trabajo. Señala que durante estos meses se aprovechó para rehacer la base de datos de la sección, actualizando la materia de acuerdo con los criterios de las últimas reformas legales y criterios jurisprudenciales, así como pautas dictadas por el Fiscal de Sala encargado de la materia. En el mes de septiembre tuvo lugar una reunión de todos los fiscales integrantes de la sección en la que se adoptaron acuerdos para la mejora del servicio. Se puso de manifiesto la necesidad de controlar exhaustivamente la concesión del régimen flexible del art. 100.2 RP, de aplicación excepcional, al haberse detectado un incremento de los mismos no siempre motivado. Se abordó la necesidad de solicitar la cooperación de la Secretaría General de Insti-

tuciones Penitenciarias, con el fin de agilizar los trámites y facilitar el trabajo *online*, evitando duplicar en papel actuaciones que finalmente quedan registradas informáticamente; así, que se remita a la Fiscalía por *rightfax* la documentación completa de los acuerdos de progresión a tercer grado, necesaria para que el fiscal pueda emitir su informe (estado del abono de la responsabilidad civil, capacidad económica del penado, compromiso de pago, informe social, etc.). Dado que su no incorporación supone una demora reiterada de los plazos en caso de interposición de recurso. Asimismo, que se interesase de la citada Secretaría General el acceso a los fiscales al sistema informático de Instituciones Penitenciarias en las mismas condiciones que los magistrados de los juzgados de Vigilancia Penitenciaria. Por último, que se requiriese a los centros penitenciarios a fin de que aportasen la motivación de los votos desfavorables en los acuerdos de concesión/denegación de permisos, por cuanto es una información esencial para emitir el correspondiente informe. Es de destacar que las fiscales de la sección fueron convocadas por el Secretario General de Instituciones Penitenciarias a una reunión presencial, el día 2 de diciembre, donde se facilitó todo tipo de información sobre las cuestiones reclamadas. El resultado de la gestión ha sido inmediato y en la actualidad se ha dado solución a cada una de las peticiones.

De otra parte, señala la Fiscalía de Madrid que durante este año han sido múltiples las restricciones de beneficios penitenciarios, permisos de salida, visitas y otras comunicaciones que se han visto afectados por el confinamiento, siendo de destacar que, pese a ello, el buen hacer de funcionarios y el comportamiento de los internos ha facilitado la convivencia y un índice de contagios por el virus Covid 19 muy inferior al que se podía esperar.

En la memoria de la Fiscalía provincial de Barcelona, el fiscal delegado de Vigilancia Penitenciaria recoge en su memoria que durante este año la fiscalía ha interpuesto numerosos recursos en relación con las vicisitudes de ejecución en la causa del *procés*, por los que han interesado la revocación de la concesión del art. 100.2 y de los terceros grados. Las resoluciones dictadas en julio y diciembre de 2020 por el TS han estimado por completo tales recursos y acogido los argumentos de la fiscalía, cristalizando así, en la creación de jurisprudencia sobre el tema competencial y de fondo de aspectos hasta ahora muy poco atendidos, como el art. 100.2 RP.

En la Memoria de la Fiscalía Provincial de Alicante, el fiscal delegado señala diversos temas. Algunos ya han sido referidos en el apartado primero de esta memoria, relativos a la Nota 2/2020 del Fiscal de Sala sobre cumplimiento de los TBC coincidentes con la pandemia,

cuya iniciativa vino desde esa fiscalía que detectó inicialmente el problema y los relativos a la comunicación a los fiscales de criterios para informar a los JVP sobre las medidas restrictivas de salidas y comunicaciones durante la pandemia puesto que por la Fiscalía de Alicante se detectó esa necesidad de unificación de criterios y se han conformado con el Fiscal de Sala los problemas y los criterios de informe.

De otra parte, en relación con la presencia de la víctima en la ejecución, señala que continúa el retraso inicial que genera la búsqueda y notificación a la víctima en los supuestos del art. 7.1.e) en relación con las salidas terapéuticas, fundamentalmente en la primera comunicación. Estas dilaciones son comunes a los otros supuestos que contempla el precepto, y se han tratado de evitar con una interpretación que conciliara derechos de la víctima y del condenado, con una interpretación restrictiva del concepto «riesgo» (p.ej. excluyéndolo cuando la víctima fue elegida al azar) y limitando las diligencias de búsqueda y notificación de forma razonable. En todo caso, sin excluir a las víctimas que no habían sido informadas de los derechos del art. 5 1 m), por ser la causa anterior al EV o por no haberse efectuado por el sentenciador, estimando que el art. 5.2 obligaba a actualizar la información en cada «fase» del procedimiento, incluida la ejecución penitenciaria. Así se manifestó la Sección 10 de la AP en apelación interpuesta por el MF ante la negativa del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria (JVP) de Villena al ofrecimiento del procedimiento cuando no se había hecho en fase anterior del proceso. Y ese fue también el parecer de las Jornadas de fiscales de vigilancia penitenciaria de 2016. Este criterio no ha sido compartido por los jueces de la especialidad en 2017, al haber acordado que en estos supuestos el JVP no tiene obligación de comunicar nada a la víctima y, en cuanto al fondo, que, en los permisos, concesión de tercer grado y libertad condicional, por su propia esencia, no puede darse el «riesgo para la víctima» que contempla el art. 7 como presupuesto del deber de comunicación judicial. En nuestra opinión, esa exclusión apriorística es improcedente; lo que habrá que hacer es valorar el riesgo en cada caso, pudiendo, en esa ponderación entre derechos de víctima y del condenado, acceder a la salida del interno no solo cuando haya inexistencia de riesgo, sino cuando por su escasa entidad o por las posibilidades de gestión y control, se priorice el proceso de reinserción. La posición de la Fiscalía ha sido asumida por los dos juzgados de vigilancia de la provincia.

El Fiscal de Cádiz en una completa memoria resume acertadamente la incidencia de la pandemia por coronavirus en la actividad del Servicio de Vigilancia Penitenciaria, con reflexiones que coinciden sustancialmente y sirven de resumen a lo expuesto en muchas otras

memorias territoriales. En primer lugar, respecto de la incidencia que ha tenido la situación de pandemia en la tramitación y despacho de los asuntos de los juzgados de vigilancia penitenciaria, el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, estableció la suspensión e interrupción de los términos y plazos previstos en las leyes procesales en todos los órganos jurisdiccionales, tramitándose únicamente las actuaciones urgentes en materia de vigilancia penitenciaria. Durante este periodo y hasta el levantamiento de la suspensión acordada en el Real Decreto 537/2020, se tramitaron en los JVP un número limitado de expedientes. La mayoría de los mismos se trataba de expedientes iniciados a instancia de internos que solicitaban su progresión a tercer grado o concesión de la libertad condicional, argumentando la elevada probabilidad de contagio que existía en el centro penitenciario y la incapacidad de la Administración penitenciaria para garantizar su salud. Una vez levantada la suspensión de los plazos procesales se recobró paulatinamente la normalidad.

En segundo lugar, en relación con la repercusión en el régimen de vida en los centros penitenciarios. La incidencia de la situación de pandemia en los centros penitenciarios en general de todo el Estado ha sido muy severa. La declaración del estado de alarma supuso la suspensión de todas las salidas por permiso, salidas programadas y cualquier otra salida. Si bien posteriormente la Orden Ministerial INT/407/2020 de mayo restableció los permisos, las medidas de seguridad que han debido ser adoptadas en los centros penitenciarios han dificultado enormemente la gestión de los mismos, estableciéndose un periodo de cuarentena obligatorio a los internos al regreso de los mismos.

También las comunicaciones de los internos con sus familiares quedaron suspendidas inicialmente tras la declaración del estado de alarma y, si bien posteriormente pudieron realizarse con determinadas limitaciones, el agravamiento de la situación de pandemia ha vuelto a suponer la total suspensión de las comunicaciones íntimas, familiares y de convivencia previstas en el artículo 45 del RP, permitiéndose únicamente las comunicaciones por locutorio, las comunicaciones con letrados y las llamadas por videoconferencia.

La situación de pandemia ha afectado igualmente a las actividades educativas, formativas, terapéuticas, deportivas, culturales, religiosas etc. llevadas a cabo en los centros penitenciarios, que también fueron inicialmente suspendidas con la declaración del estado de alarma. Posteriormente fueron adoptadas una serie de medidas de «desescalada», si bien en la actualidad y a la vista de los datos epidemiológicos estas actividades han quedado prácticamente paralizadas.

La situación ha sido igualmente difícil en los centros de inserción social para los que fue imposible continuar su normal actividad, que se caracteriza por las continuas entradas y salidas de los internos. La solución adoptada fue la adopción del régimen de control telemático previsto en el artículo 86.4 del RP para los internos residentes clasificados en tercer grado. Posteriormente, una vez que la situación permitió que los centros retomasen su actividad, aun con notables limitaciones, las juntas de tratamiento han clasificado en modalidades de vida más restrictivas a aquellos internos con mayores necesidades tratamentales y que, por tanto, precisan un mayor contacto con los profesionales de los centros.

También la ejecución de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad se ha visto dificultada, cuando no impedida por la situación de pandemia. La situación inicialmente creada por la declaración del estado de alarma fue atendida de acuerdo con las directrices contenidas en la Nota de Servicio 2/2020 del Fiscal de Sala de Vigilancia Penitenciaria. En las entrevistas mantenidas posteriormente con los responsables de los Servicios de Gestión de Penas y Medidas Alternativas, se ha puesto en conocimiento la dificultad de ejecución de dicha pena tanto por las medidas de seguridad que deben adoptarse durante la realización de las jornadas de trabajo, como por la desaparición de entidades colaboradoras.

La Fiscalía Provincial de Zaragoza, a través de su Fiscal Coordinadora, da cuenta de que el sistema informático Avantius, que supone la realización de todos los expedientes e informes de manera virtual a través de dicha aplicación en materia de Vigilancia Penitenciaria es enormemente satisfactorio, dada cuenta la facilidad de manejo de la aplicación, la celeridad e inmediatez que se consigue, habiendo una comunicación directa entre el fiscal y el juzgado de vigilancia penitenciaria.

La Fiscal encargada en la Fiscalía de Palencia indica respecto del Centro de La Moraleja, que, durante el año 2020, con motivo de las restricciones acordadas por la pandemia, se vio alterado el ritmo normal del Centro Penitenciario, tanto en lo que se refiere al disfrute de los permisos, como en lo que se refiere a la ejecución de las expulsiones aprobadas y de las libertades condicionales. También afectó a las comunicaciones de los internos, que se vieron privados de su régimen normal de comunicaciones íntimas. La incidencia en el centro fue muy baja durante la primera fase de la enfermedad, sin embargo, durante el otoño y principios del invierno, se produjeron varios brotes que afectaron tanto a funcionarios como a internos.

Informa el Fiscal de Badajoz que ha causado algunos problemas la aplicación de la Nota de Servicio 2/2020 del Fiscal de Sala de Vigilancia Penitenciaria: «Efectos de la paralización de los programas de TBC por razón de emergencia sanitaria», pues no ha sido compartido por el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria, que entendía que se debía de reanudar el plan, habiéndose de cumplimentar las jornadas pendientes. Se ha planteado el problema ante asuntos con muy pocas jornadas pendientes de cumplimiento. La realidad ha sido que nuestros recursos de reforma contra el JVP para que estimara nuestra petición, han tenido nula virtualidad práctica porque, sistemáticamente, y mientras se tramitaba el expediente judicial, las jornadas de TBC pendientes, de hecho, se han realizado.

De otra parte señala que en cualquier expediente de permisos, clasificación de grado o libertad condicional se incluye la necesaria comunicación a la víctima por Instituciones Penitenciarias. Además, también se informa a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. La Administración penitenciaria funciona con gran eficacia en relación a esta cuestión. Añade que existen escasísimas solicitudes de información por las víctimas.

El Fiscal de Castellón da cuenta de que la situación de pandemia ha provocado que la variación de expedientes de ejecución de penas de trabajos en beneficio de la comunidad incoados a lo largo de 2020 con respecto a los que lo fueron en el año 2019 haya sido de $-45,16\%$.

La Fiscalía de Bilbao informa de la escasa incidencia que en el ámbito de la jurisdicción del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria de Bilbao ha tenido la pandemia. Pese a las limitaciones que en los centros penitenciarios ha supuesto la propagación de la enfermedad y los problemas organizativos planteados, en general no se ha advertido una especial intensidad en las reclamaciones de los internos por situaciones relacionadas con esta cuestión.

Por el Fiscal de Burgos se señala que la implantación de las notificaciones digitales sigue sin realizarse en relación con el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria, siendo este órgano el único de la provincia que continúa remitiendo las notificaciones en papel y al que se le responde en igual forma, toda vez que la aplicación Fiscalía Digital no se ha implementado en materia de vigilancia penitenciaria.

La Fiscalía Provincial de Ciudad Real, recoge en su memoria la evolución de diversos expedientes de interés sobre distintas materias, del que destacamos, por razones de espacio, que el JVP y la AP de Ciudad Real se han pronunciado en contra de que se tengan por cumplidas las jornadas de TBC coincidentes con el confinamiento durante

la pandemia en los casos en que el penado hubiera venido cumpliendo correctamente hasta la fecha de declaración del estado de alarma.

Por el contrario, la Fiscal de Huelva, informa en materia de TBC que el JVP tampoco ha seguido el criterio de dar por cumplidas las jornadas coincidentes con el confinamiento, pero que de los 9 recursos de apelación interpuestos por la Fiscalía en esta materia, y todos ellos ante juzgados de lo penal de la provincia como sentenciador, a fecha actual han sido dos las resoluciones notificadas, y en ambos casos se ha estimado íntegramente el recurso de apelación interpuesto, acogiendo así, estos órganos nuestro criterio.

La Fiscalía de Palma de Mallorca señala que se ha aplicado, sin problema ni discusión por parte del Juzgado de Vigilancia o del juzgado sentenciador, el cómputo de las jornadas de TBC que debieron cumplirse durante la pandemia y que no fue posible efectuarlas.

De otra parte informa de la ineficacia de la herramienta digital disponible en nuestro territorio (Fortuny) que obliga a entrar en varias aplicaciones, con las consiguientes contraseñas, para ver, informar y firmar y que, dado el volumen de expedientes se muestra absolutamente ineficaz y entorpecedora del servicio.

Por el Fiscal de Córdoba se señala que la masificación del Centro Penitenciario de Córdoba de años anteriores sigue bajando un año más, como viene sucediendo de forma sistemática en los últimos 10 años. Desciende el número de internos, tanto penados, preventivos, así como en el CIS, y la oferta tratamental sigue aumentando en materias y calidad de las mismas, debiendo de resaltarse el perfeccionamiento y ampliación de los programas de corta y media duración relativos a violencia de género y a delitos contra la libertad sexual.

La Fiscalía de Sevilla informa sobre el creciente número de internos que solicitan directamente a los fiscales de vigilancia que se promueva de oficio la fijación del máximo de cumplimiento de sus condenas, por lo que se ha procedido a estudiar cada caso promoviendo el incidente correspondiente ante el último tribunal sentenciador. En estos supuestos no pocas veces se suscita la dificultad de que el último sentenciador no es un tribunal sevillano, dificultad que se ha vencido enviando comunicación y borrador de dictamen a la Fiscalía territorialmente competente para que por los fiscales promuevan este incidente de ejecución procesal. Se han promovido durante 2020 un total de 101 expedientes de acumulación jurídica de condenas, de los que 88 se han iniciado de oficio.

La memoria de Toledo da cuenta de que se ha producido una sustancial reducción en el número de expedientes tramitados en todos los ámbitos, pero en particular en materia de trabajos en beneficio de la

comunidad y permisos. Señala que se ha advertido una notable flexibilización tanto de las juntas de tratamiento como de centro directivo en la concesión de tercer grado, incluso de manera reiterada tras ser revocados por el juzgado de vigilancia penitenciaria tras el oportuno recurso del Ministerio Fiscal. Así, de los 78 expedientes recibidos desde el centro directivo, se ha interpuesto recurso en más del 25% de los mismos, siendo en su práctica totalidad estimados por el juzgado de vigilancia penitenciaria primero, y confirmados después vía recurso. Los motivos esenciales han sido tanto la ausencia de compromiso reparador real conforme al artículo 72.5 LOGP, como el insuficiente grado de ejecución de la pena. De otra parte, alude a la necesidad de afrontar lo que podríamos calificar como un derecho procesal penitenciario, superando la consolidada anomalía representada por la disposición adicional quinta LOPJ y la notable preocupación que suscita que en el Anteproyecto de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal no se incluya ninguna previsión al respecto.

11. DELITOS ECONÓMICOS

11.1 **Introducción**

Una palabra ha centrado el eje de la vida social y política de la nación –incluso, sería preciso añadir que del mundo entero– en los últimos meses, y desde luego, en el periodo de tiempo al que se contrae el presente estudio: Pandemia.

En efecto, la enfermedad infecto-contagiosa no sólo ha provocado (y ello ya supondría argumento suficiente) la muerte a decenas de miles de personas, provocando sufrimiento mayoritariamente en las personas más vulnerables por edad y/o patologías previas, además de costosas y duraderas secuelas a otras muchas, sino, y sobre todo, la sensación de fragilidad en la totalidad de la comunidad, con la constatación de que la forma de vida tal y como hasta entonces la veníamos concibiendo se había extinguido definitivamente.

Consecuencia directa de la pandemia ha sido un deterioro claramente perceptible en el nivel de vida de los españoles, con incidencia especial en las clases más desfavorecidas, aún cuando sería más correcto afirmar que el propio concepto de clase desfavorecida ha aumentado exponencialmente. Las denominadas «colas del hambre» se han convertido en un fenómeno harto frecuente en nuestras calles, con el agravio añadido de que muchos de sus componentes eran hasta poco tiempo antes, personas con trabajo estable y bien remunerado.

Señalar que la situación descrita ha afectado al ámbito de nuestra sección parece una obviedad. Al tiempo que desaparecían, o cuando menos se hacían más infrecuentes aquellas infracciones que requieren del contacto físico para su perfección, proliferaban formas comisivas realizadas bajo el cobijo de las denominadas nuevas tecnologías.

A lo largo del presente epígrafe habremos de referirnos nuevamente a la pandemia y las situaciones por ella generadas; resulta fundamental perseverar en el esfuerzo por mejorar en la persecución de aquellas actividades defraudatorias que ocasionan pérdida de puestos de trabajo o perjuicios a pequeños ahorradores, lo que en la circunstancia actual de emergencia sanitaria y económica adquiere sin duda un punto álgido de vigencia.

11.2 Funcionamiento

Una vez más debe remarcarse que la Sección de Delitos económicos funciona con absoluta normalidad en la práctica totalidad de las fiscalías provinciales. En aquellas en que no ocurre así es debido a que el escaso número de asuntos de la especialidad desaconseja su constitución formal.

En los que se refiere a las fiscalías de área, el planteamiento es distinto respecto de aquellas que por su dimensión territorial y/o gran número de personas a las que acoge (Vigo, Elche, Gijón), tienen igual o mayor consideración que sus respectivas capitales –y en buena lógica tienen un funcionamiento práctico equiparado a éstas–, y las restantes que normalmente tienen una problemática específica y distinta según las razones que motivaron su creación. En estos casos la razón impera, y los supuestos de hechos relacionados con nuestra disciplina, se resuelven siguiendo las indicaciones del delegado de la fiscalía «madre».

La experiencia de Barcelona, ya reseñada en años anteriores, supone la existencia de un modelo centralizado con un fiscal de enlace en cada una de las áreas. El nombrado participa en las Juntas de la Sección y traslada los acuerdos adoptados a su lugar de origen.

La experiencia ha demostrado lo acertado de la sugerencia que en su momento nos hacía la Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma del País Vasco, cuando indicaba la conveniencia de crear secciones de delitos económicos en las fiscalías de los Tribunales Superiores de Justicia. Efectivamente, la progresiva aplicación de la Ley 41/2015, de 5 de octubre, que otorga a los tribunales de tal denominación el conocimiento del recurso de apelación «de los autos que supongan la

finalización del proceso por falta de jurisdicción o sobreseimiento libre y las sentencias dictadas por las audiencias provinciales o la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional en primera instancia...» (artículo 846 ter 1 Ley de Enjuiciamiento Criminal), ha supuesto de hecho que aquellas fiscalías tengan un importante nivel de intervención en asuntos competencia de la Sección en muchas ocasiones con un importante grado de complejidad.

Por ello, la implantación de secciones de delitos económicos en las fiscalías de las comunidades autónomas (al menos en las de mayor densidad demográfica, o amplio territorio) parece absolutamente necesaria, y así lo venimos aconsejando.

11.3 Planteamiento general

Definitivamente resuelto el tema del despacho de los asuntos mercantiles, en la actualidad no plantea problema el ámbito competencial de la Sección. Se han asumido con naturalidad –bien que con notable sobreesfuerzo– las causas incoadas por defraudaciones a la Seguridad Social, a pesar de que en algunos territorios su número y complejidad alcanzan cotas más que notables.

Como se viene señalando reiteradamente, la creciente dificultad de los asuntos que nos están encomendados impone como requisito necesario para su llevanza una enorme labor de especialización por parte de los que deben encargarse de la misma. Se nos dirá, no sin razón, que ello forma parte del trabajo diario de cualquier fiscal, pero en nuestro departamento adquiere características singulares: las continuas modificaciones legislativas y jurisprudenciales, los importantes intereses económicos que en cada causa se ventilan, el volumen que normalmente alcanzan, la especial cualificación de los operadores jurídicos que en ellas intervienen e incluso el interés mediático que a menudo despiertan, dotan a los asuntos que despachamos de unas connotaciones muy especiales.

Por ello nunca alabaremos suficientemente el enorme esfuerzo que las y los compañeros vienen realizando para mostrar un magnífico nivel en sus trabajos y dictámenes, lo que les sitúa, sin duda, a la cabeza de los operadores jurídicos que desde distintos ángulos se encargan de estos trabajos

Aunque se suele elogiar el nivel alcanzado en las Jornadas de Especialistas, lo cierto es que su alcance es cuantitativa y cualitativamente limitado; ello sin dejar de poner de manifiesto que la pandemia impidió su celebración en el año al que se contrae la presente memoria

y, muy probablemente, en el año que ahora cursa es posible que ocurra otro tanto.

Una vez más debemos felicitar a los delegados de sección (y en muchas ocasiones el fiscal jefe respectivo) por el importante esfuerzo que vienen realizando para mantener una fluida y cortés relación con autoridades y organismos con competencia en la investigación y/o enjuiciamiento de los delitos que la especialidad tiene encomendados. Nos referimos, por supuesto, a magistrados y jueces, pero sin olvidar a los letrados de la Administración de Justicia, inspectores de la AEAT, Vigilancia Aduanera, y naturalmente a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. La cordialidad en el trato hace más fácil los respectivos desempeños.

Para finalizar este apartado, debe dejarse constancia (¡una vez más!) de la crónica carencia de medios materiales y personales precisos para el normal desarrollo de nuestra función.

11.4 Datos estadísticos

Un año más debemos lamentar la inexistencia de un sistema informático normalizado e igual para todas las fiscalías, carencia que impide dar una noticia exacta de la evolución de la delincuencia en los hechos sobre los que versa nuestra competencia. Ello obliga a ofrecer estimaciones aproximadas, las más de las veces no cercanas a la realidad.

En todo caso, la tantas veces citada pandemia que nos viene asolando, provocó una disminución importante de todos los hechos delictivos.

Al igual que en años anteriores se viene observando una tendencia a la baja de las defraudaciones de IRPF, mientras que se mantienen o aumentan ligeramente los fraudes de IVA y Sociedades.

También ha aumentado el número de defraudaciones a la Seguridad Social.

Se hace extremadamente difícil el cómputo de los delitos societarios; el hecho de que su conocimiento esté atribuido a los juzgados de instrucción, y estos no siempre sean absolutamente precisos en su calificación técnico-jurídica, hace imposible su fijación numérica.

11.5 Un asunto de interés

La Fiscalía de Alicante planteó un tema que suscitó encendido debate entre los compañeros y compañeras, por lo que, de celebrarse, sin duda se habría llevado a las Jornadas de Especialistas.

Se transcribe a continuación:

Órgano competente para examinar las regularizaciones tributarias espontáneas del artículo 305 Código Penal.

El artículo 305 del CP, establece en su apartado 4:

«Se considerará regularizada la situación tributaria cuando se haya procedido por el obligado tributario al completo reconocimiento y pago de la deuda tributaria, antes de que por la Administración Tributaria se le haya notificado el inicio de actuaciones de comprobación o investigación tendentes a la determinación de las deudas tributarias objeto de la regularización o, en el caso de que tales actuaciones no se hubieran producido, antes de que el Ministerio Fiscal, el Abogado del Estado o el representante procesal de la Administración autonómica, foral o local de que se trate, interponga querrela o denuncia contra aquél dirigida, o antes de que el Ministerio Fiscal o el Juez de Instrucción realicen actuaciones que le permitan tener conocimiento formal de la iniciación de diligencias».

La regularización de su situación tributaria por el obligado tributario impedirá que se le persiga por las posibles irregularidades contables u otras falsedades instrumentales que, exclusivamente en relación a la deuda tributaria objeto de regularización, el mismo pudiera haber cometido con carácter previo a la regularización de su situación tributaria.

El supuesto de hecho que se plantea parte de un doble presupuesto: por una parte, que el obligado tributario procede a una regularización espontánea, y por tanto no se dan los supuestos que excluirían la regularización (notificación del inicio de actuaciones inspectoras, denuncia o querrela o actuación alguna del Ministerio Fiscal o del juez de instrucción que le permitan tener conocimiento de la iniciación de diligencias) y por otra, que la regularización tributaria afecte a una cuota superior a la señalada por la ley como delito, en tal caso la problemática que se plantea es si la Administración tributaria se debe abstener de todo procedimiento y dar cuenta a la autoridad judicial o al Ministerio Fiscal, o por el contrario, la comprobación de que la regularización ha sido completa y veraz le corresponde de manera exclusiva a la referida Agencia Tributaria.

Esta materia ha sido objeto de una profunda modificación en virtud de los cambios operados en la LGT, por la Ley 34/2015 de 21 de septiembre, pues el antiguo artículo 180 de la referida Ley ha sido sustituido por el actual y vigente artículo 252 que establece un criterio radicalmente distinto al anterior en materia de órgano competente para determinar la regularidad o no de la conducta que pudiera ser delictiva, y así en el anterior artículo 180 de la LGT, en su redacción original Ley 58/2003, de 17 de diciembre, se establecía:

«Artículo 180.

Si la Administración tributaria estimase que la infracción pudiera ser constitutiva de delito contra la Hacienda Pública, pasará el tanto de culpa a la jurisdicción competente o remitirá el expediente al Ministerio Fiscal, previa audiencia al interesado, y se abstendrá de seguir el procedimiento administrativo que quedará suspendido mientras la autoridad judicial no dicte sentencia firme, tenga lugar el sobreseimiento o el archivo de las actuaciones o se produzca la devolución del expediente por el Ministerio Fiscal.

La sentencia condenatoria de la autoridad judicial impedirá la imposición de sanción administrativa.

De no haberse apreciado la existencia de delito, la Administración tributaria iniciará o continuará sus actuaciones de acuerdo con los hechos que los tribunales hubieran considerado probados, y se reanudará el cómputo del plazo de prescripción en el punto en el que estaba cuando se suspendió. Las actuaciones administrativas realizadas durante el período de suspensión se tendrán por inexistentes».

Tal precepto fue modificado por Ley 36/2006, de 29 de noviembre, que prácticamente a los efectos que nos ocupan mantenía la misma redacción, pues únicamente suprimía la audiencia del interesado antes de remitirlo a autoridad judicial.

El precepto fue nuevamente modificado por el Real Decreto Ley 12/2012, de 30 de marzo, que introdujo un elemento perturbador en relación a la preeminencia de la jurisdicción penal en materia de delito fiscal, en el párrafo 2.º del artículo de la LGT.

En la Exposición de Motivos del Real Decreto Ley, en su apartado VII, se afirma:

«Por último se considera importante favorecer que los obligados tributarios puedan ponerse voluntariamente al corriente de sus obligaciones tributarias regularizando también situaciones pasadas, siguiendo en esta línea la norma penal que admite la exoneración de responsabilidad penal por estas regularizaciones voluntarias efectua-

das antes del inicio de actuaciones de comprobación o, en su caso, antes de la interposición de denuncia o querrela. A tal efecto se introduce la correspondiente modificación en la Ley General Tributaria».

Asimismo, se da nueva redacción al referido artículo 180 en el sentido siguiente:

«1. Si la Administración tributaria estimase que la infracción pudiera ser constitutiva de delito contra la Hacienda Pública, pasará el tanto de culpa a la jurisdicción competente, o remitirá el expediente al Ministerio Fiscal y se abstendrá de seguir el procedimiento administrativo, que quedará suspendido mientras la autoridad judicial no dicte sentencia firme, tenga lugar el sobreseimiento o el archivo de las actuaciones o se produzca la devolución del expediente por el Ministerio Fiscal.

2. Si la Administración tributaria estimase que el obligado tributario, antes de que se le haya notificado el inicio de actuaciones de comprobación o investigación, ha regularizado su situación tributaria mediante el completo reconocimiento y pago de la deuda tributaria, la regularización practicada le exoneraría de su responsabilidad penal, aunque la infracción en su día cometida pudiera ser constitutiva de delito contra la Hacienda Pública, y la Administración podrá continuar con el procedimiento administrativo sin pasar el tanto de culpa a la autoridad judicial ni al Ministerio Fiscal».

Se mantiene en principio la obligación de pasar el tanto de culpa a la jurisdicción competente o al Ministerio Fiscal, pero el apartado 2 del referido artículo 180 de la LGT, da un paso hacia la desjudicialización en aquellos supuestos en que la Administración tributaria considerara que la regularización había sido realizada en forma. La nueva modificación operada en el año 2015 ha dado un paso definitivo en esta materia, pues el antiguo artículo 180 fue sustituido por el actual 252 de LGT, por la vigente (Ley 34/2015 de 21 de septiembre), que de manera definitiva otorga a la Administración tributaria, sin intervención del Ministerio Fiscal ni de la jurisdicción competente, la llave para la apertura o no del procedimiento penal, estableciendo el referido artículo 252.

«Artículo 252. Regularización voluntaria.

La Administración Tributaria no pasará el tanto de culpa a la jurisdicción competente ni remitirá el expediente al Ministerio Fiscal salvo que conste que el obligado tributario no ha regularizado su situación tributaria mediante el completo reconocimiento y pago de

la deuda tributaria antes de que se le hubiera notificado el inicio de actuaciones de comprobación o investigación tendentes a la determinación de la deuda tributaria objeto de la regularización o, en el caso de que tales actuaciones no se hubieran producido, antes de que el Ministerio Fiscal, el Abogado del Estado o el representante procesal de la Administración autonómica, foral o local de que se trate, interponga querrela o denuncia contra aquél dirigida, o antes de que el Ministerio Fiscal o el Juez de Instrucción realicen actuaciones que le permitan tener conocimiento formal de la iniciación de diligencias.

La deuda tributaria se entiende integrada por los elementos a los que se refiere el artículo 58 de esta Ley, debiendo proceder el obligado tributario a la autoliquidación e ingreso simultáneo tanto de la cuota como de los intereses de demora y de los recargos legalmente devengados a la fecha del ingreso. No obstante, cuando los tributos regularizados voluntariamente no se exijan por el procedimiento de autoliquidación, el obligado tributario deberá presentar la declaración correspondiente, procediendo al ingreso de la totalidad de la deuda tributaria liquidada por la Administración en el plazo para el pago establecido en la normativa tributaria.

Lo dispuesto en este artículo resultará también de aplicación cuando la regularización se hubiese producido una vez prescrito el derecho de la Administración para determinar la deuda tributaria.

Para determinar la existencia del completo reconocimiento y pago a que se refiere el primer párrafo de este artículo, la Administración Tributaria podrá desarrollar las actuaciones de comprobación o investigación que resulten procedentes, aún en el caso de que las mismas afecten a periodos y conceptos tributarios respecto de los que se hubiese producido la prescripción regulada en el artículo 66.a) de esta Ley.»

De lo dicho resulta, que la regularización que no es más que «un comportamiento activo del recurrente que supone, de una parte reconocer la deuda y, de otra, proceder a un comportamiento dirigido al pago de una deuda que se asume como debida, incorporando al hecho lo autodenuncia y la reparación» (STS 426/2018, de 26 septiembre). La comprobación de los requisitos de si la misma ha sido completa y veraz corresponde de manera exclusiva a la Agencia Tributaria, y sólo en el caso de que la referida Agencia constate que el obligado tributario «no ha regularizado su situación tributaria mediante el completo reconocimiento y pago de la deuda tributaria, procedería pasar el tanto de culpa a la jurisdicción competente o al Ministerio Fiscal.

Tal criterio es el que resulta de las modificaciones legales antedichas, y aun cuando no se comparta el criterio del legislador, constituye la regulación vigente, que al respecto el TS declaraba:

«Lo que ha hecho esta reforma, con una técnica dudosamente respetuosa con el orden jurisdiccional penal, ha sido permitir a la Administración Tributaria valorar la excusa absolutoria recogida en el artículo 305.4 del Código Penal que, por constituir uno de los elementos configuradores del tipo, le correspondía naturalmente al orden jurisdiccional penal. No parece ni razonable ni conforme con esa jurisdicción penal que se le hurte a la valoración de la excusa absolutoria. Lo que hace el Legislador es configurar la excusa absolutoria como un elemento negativo del delito, en manos de la propia Administración. Reforma que se integra con la llevada a cabo por la LO 7/2012, por la que se modifica el Código Penal en materia de transparencia y lucha contra el fraude fiscal y en la Seguridad Social (BOE de 28 de diciembre), y que ha cerrado la reciente Ley 34/2015, de modificación parcial de la Ley 58/2003 de 17 de diciembre General Tributaria» (Sentencia núm. 1831/2017 de 28 noviembre Sala de lo Contencioso-administrativo Sección 2.^a).

La sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo (Sentencia 1246/2019, de 25 septiembre), procedió a anular el número 2 de artículo 197 bis del Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio en cuanto permite que la Administración tributaria pase el tanto de culpa a la jurisdicción competente o al Fiscal cuando aprecie indicios de delito en los casos en que se hubiera dictado liquidación administrativa o, incluso, impuesto sanción.

Como conclusión, y vista la actual regulación, se entiende que, en los supuestos de regularización espontánea del contribuyente, la competencia para determinar si la misma es acorde o no con los presupuestos legales le viene atribuida a la Agencia Tributaria».

11.6 Resumen de las memorias de las fiscalías territoriales

Los fiscales superiores y provinciales dedican un apartado de sus trabajos a glosar la labor desarrollada por las secciones de Delitos Económicos de su respectivo ámbito territorial.

Como es tradicional, la calidad de los trabajos es más que notable, pero su gran extensión impide efectuar una reseña pormenorizada de los mismos, por lo que nos limitaremos a dar cuenta de las aportaciones que resultan más sugestivas.

Si tuviéramos que indicar una característica común a todas las aportaciones recibidas, señalaríamos la desazón que a los compañeros ha producido la gravedad de la situación vivida, que, a no dudar, y como afirmábamos en otro apartado, va a suponer un punto de inflexión en el desarrollo de nuestra actividad.

El Fiscal Superior del País Vasco indica la dificultad de efectuar un seguimiento de las causas incoadas por delito societario, debido a que normalmente se inician por querrela y la calificación que el autor realiza del hecho delictivo no es en la mayor parte de las ocasiones acertada. Constata una importante disminución de asuntos. La crisis sanitaria supuso al cese total de la tramitación durante los meses de marzo a junio, por inexistencia de expedientes digitales y no ser posible el teletrabajo.

La Fiscal de Bizkaia constata que la gran mayoría de las diligencias incoadas por delito contra la Hacienda Pública proceden de denuncias de particulares y del Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación foral.

La Fiscal de Gipuzkoa se sorprende del considerable aumento de las defraudaciones a la Seguridad Social.

También en Navarra ha aumentado el número de fraudes a la Seguridad Social. En la mayor parte de las ocasiones, se trata de ciudadanos normalmente extranjeros, a quienes se da de alta en la Seguridad Social por parte de empresas ficticias, haciéndole beneficiario de distintos derechos (p. ejemplo, prestación de desempleo). Por su falta de arraigo en el país, la investigación es difícil y tediosa. Denuncia la estrategia procesal de alguna parte personada en macrocausas, consistente en recurrir cualquier resolución con el fin de dilatar de forma notable el procedimiento.

El Fiscal de La Rioja se congratula de la ampliación del convenio suscrito entre la F. E y el colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles, que, en su opinión ha facilitado la investigación de hechos delictivos de notable gravedad.

Los fiscales de Albacete, Ciudad Real y Cuenca, coinciden en señalar la incidencia de la pandemia en la tramitación de los procedimientos, provocando un importante retraso en todos ellos, aunque con especial afectación a nuestra Sección.

El Fiscal de Burgos, haciéndose eco del sentir de sus colegas de provincias limítrofes resalta la buena relación con la AEAT, Abogacía del Estado y Vigilancia Aduanera, extremo fundamental para la buena llevanza de estos asuntos.

El Fiscal de Salamanca continúa elaborando una base de datos de resoluciones judiciales propias del ámbito de nuestra especialidad.

Considera conveniente tener acceso directo a los archivos del Registro Mercantil, así como «contar con un canal seguro de comunicación con las entidades de crédito, a los efectos de solicitar información a las mismas de manera rápida y segura».

El Fiscal de León, señala que, a pesar de los augurios en ese sentido, no se ha producido el aumento previsto en los delitos de defraudación a la seguridad social.

Desde Cantabria se indica que no ha habido ninguna denuncia procedente de la AEAT o de la Tesorería de la Seguridad Social por defraudación del IRPF. Sin embargo, se ha elevado la defraudación tributaria del IVA. Al igual que el Fiscal de Navarra, indica que aumenta el uso de empresas ficticias utilizadas para la regularización de la situación administrativa de extranjeros en España, con la finalidad de obtener prestaciones fraudulentas del sistema de Seguridad Social.

El Fiscal Superior de Castilla y León, reconoce que por el Ministerio Fiscal se ha solicitado la declaración de «complejidad» en la práctica totalidad de los procedimientos, para cumplir las prescripciones del art. 324 LECrim. No encuentra razón para la importante disminución del número de causas (30% aproximadamente) que se concentra sobre todo en los delitos de frustración en la ejecución, insolvencias punibles, defraudaciones tributarias y fraude de subvenciones.

El Fiscal de la Comunidad Autónoma de Galicia sigue reivindicando la creación de un fiscal delgado anticorrupción, y si ello no fuese posible, al menos, un fiscal delegado autonómico de la Unidad especializada de delitos económicos.

El Fiscal Provincial de la A Coruña, destaca la insuficiencia de medios tanto personales como materiales para perseguir una delincuencia cada vez más sofisticada y tratar de recuperar los activos detraídos por los responsables de estos delitos.

Tal vez el Fiscal de Ourense sea el único que indica que la pandemia no ha tenido un efecto relevante en el desarrollo de la especialidad. Al tiempo, sin embargo, resalta que en la provincia no existe un problema de delincuencia económica a gran escala por la ausencia de un tejido empresarial sólido.

El Fiscal de Pontevedra, entiende que el art. 31 ter CP permite establecer la responsabilidad de la persona jurídica, aun cuando las concretas personas físicas responsables no hayan sido individualizadas o no fuera posible dirigir el procedimiento contra ellas. Sostiene que la pieza separada, una vez formada, adquiere independencia absoluta respecto del procedimiento principal.

El Fiscal de Sevilla se muestra orgulloso del importante número de sentencias condenatorias obtenidas en los juicios celebrados.

En materia de fraudes a la Seguridad Social (art. 307 y siguientes) se sorprende de la aparente desigualdad de trato que parece deducirse de su regulación: las conductas delictivas de empresarios solo serán punibles si el daño a la Seguridad Social supera los 50.000 euros, mientras que el fraude cometido por los trabajadores (parte, en principio, más débil y desprotegida) se castiga cualquiera que sea su cuantía. Esta regulación, añade, parece olvidar el principio de intervención mínima, de necesaria aplicación en nuestro Derecho Penal. Resalta el aumento de los asuntos por fraude de subvenciones relacionados con los programas de reindustrialización del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, a sociedades mercantiles.

El Fiscal de Área de Dos Hermanas se muestra partidario de utilizar el recurso de la negociación como instrumento de agilización en la tramitación de estos procedimientos.

La Fiscal de Córdoba aboga por un cambio sustancial en el tratamiento de la especialidad. Pone el énfasis en la necesidad de una constante formación de los fiscales encargados del despacho de estos asuntos. «La apariencia externa de licitud, la interposición de sociedades, la dificultad de traducir al lenguaje del tipo penal los conceptos y criterios pertenecientes al ámbito de la economía, el uso de nuevas tecnologías o el asesoramiento de que gozan los autores, dificultan su persecución y exigen la necesidad de especialización». Señala con preocupación el incremento de delitos de blanqueo de capitales derivados de delitos contra la salud pública de ámbito intracomunitario.

Desde la Fiscalía de Cádiz se pone en cuestión «el inadecuado tratamiento que dan los juzgados de instrucción a las causas de la especialidad que se traducen en importantes retrasos». Es deseable —dice— una modificación legislativa que atribuya la labor de investigación al Ministerio Fiscal. También pone de manifiesto el importante retraso producido por la pandemia.

El Fiscal de Málaga, también señala la excesiva dilatación en la tramitación, como el principal problema para el funcionamiento de la Sección. La causa es la complejidad de los asuntos, cuando no la ralentización en los trámites en los órganos jurisdiccionales.

También en Málaga, han proliferado los delitos de fraude a la Seguridad Social derivados de la creación de empresas ficticias. Señala el aumento de los delitos de alzamiento de bienes y frustración en la ejecución, sobre todo cuando el acreedor a burlar es la Agencia Tributaria.

El Fiscal de Alicante vuelve a quejarse (con toda la razón) de que la Agencia Tributaria ha recuperado la costumbre de enviar los expe-

dientes sin tiempo suficiente para su estudio, lo que obliga bien al archivo o a la remisión prematura al juzgado de instrucción. Indica que la pandemia ha impedido la celebración de cualquier acto procesal, pues al afectar a asuntos complejos con múltiples partes, el temor al contagio las ha hecho imposibles.

La Fiscal de Valencia, señala la necesidad de colaborar con la Sección de Víctimas a la vista del número y desprotección de los afectados por este tipo de delitos. La lenta tramitación y el consiguiente retraso han aumentado exponencialmente por la pandemia.

El Fiscal de Castellón cree conveniente llevar a cabo una profunda reestructuración en el diseño y funcionamiento de la Sección.

El Fiscal de Murcia lamenta «los limitadísimos» recursos con los que cuenta la Administración de justicia para la persecución penal de la delincuencia económica. Entiende que el denominado expediente digital no resulta satisfactorio para la tramitación de procedimientos de cierta complejidad.

Desde la Fiscalía de Badajoz se indica que el nuevo marco normativo derivado de la Ley 10/12, de 28 de abril, que traspone la Directiva 2005/60, abre nuevas vías de lucha en materia de aut blanqueo y de la consideración de la cuota defraudada a la Hacienda Pública como bien procedente de actividad delictiva. Relata un caso interesante de defraudación consistente en la utilización de la diferencia temporal en el sistema de liquidación de tarjetas de crédito entre España y USA. Operaciones que exceden del límite de las tarjetas no son detectadas hasta 4-7 días más tarde con importantes pérdidas económicas. Sigue siendo problemática –opina– la calificación jurídica a aplicar a los testaferreros en los supuestos de blanqueo.

La Fiscal de Cáceres apunta que la crisis económica nos sitúa en lo que denomina conflictos de segunda generación que afectan a empresas de mayor tamaño, frente al originario concurso de Pymes. Se observaron fenómenos de sucesión de empresas con vaciamiento patrimonial. En materia de blanqueo –dice– siguen proliferando los casos de «smurfing» (prestación de cuentas bancarias para recibir fondos defraudados y reenviarlos a países fuera de la U. E). Destaca la tendencia cada vez más frecuente de la Administración Tributaria de solicitar al juzgado de lo contencioso-administrativo las autorizaciones para entrada en domicilios y apertura de cajas de seguridad, al amparo de los arts. 93, 142, y 162 LGT.

El Fiscal Superior de Cataluña, indica que las fiscalías de área de Barcelona tienen su propia sección de delitos económicos que funcionan con autonomía, aunque con la supervisión de la fiscal decana radicada en la capital. La progresiva asunción de los asuntos por las

fiscalías de área ha supuesto además de una mayor intermediación y mejor conocimiento de los concretos asuntos, una radical disminución de los desplazamientos de los fiscales de Barcelona a aquellas poblaciones. Resalta la importante disminución del número de asuntos, atribuible en gran parte a la situación de pandemia. Las Sentencias condenatorias en delitos contra la Hacienda Pública, superan el 80% de los juicios celebrados.

La Fiscalía de Tarragona otorga especial interés al problema de la tributación de ventas ocultas, por la disparidad de criterios que parece existir entre la Sala de lo Penal y la de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. El tema ya fue abordado en memorias anteriores y en las Jornadas Anuales de especialistas. Reseña el cambio de criterio jurisprudencial que parece deducirse del tenor literal de la STS 450/2020, de 18 mayo, que se pronuncia sobre el valor de declaración-resumen anual del IVA (modelo 390).

La Fiscal de Girona, muestra su preocupación por la dificultad de la Sección para asumir los delitos contra la Seguridad Social habida cuenta de la forma (directa) en que llegan a los juzgados de instrucción. Destaca el gran avance que se ha producido en materia de conformidades y en general, del instituto de la conciliación.

La Fiscal de Madrid, narra el aumento de las competencias de la especialidad, que ahora conoce del blanqueo, prevaricación, cohecho, delitos societarios, administración desleal. Refiere el importante aumento de lo conseguido por los conceptos de multas y responsabilidad civil. Revela la acusada relevancia de la pandemia en el trámite de los asuntos, que se ha ralentizado.

El Fiscal de la Comunidad Autónoma de Canarias demanda la dotación de personas expertas en cuestiones financieras, tributarias y contables para auxiliar al fiscal en su labor. Recuerda que Canarias tiene un régimen fiscal diferente al resto del Estado que se regula en los arts. 165 y ss. del Estatuto de la Comunidad. Así, por ejemplo, no se aplica en esa Comunidad el IVA, pero cuando una mercancía procedente de Canarias entra en territorio peninsular debe liquidar el IVA a la importación. Otro incentivo fiscal propio, es la Reserva para inversión en Casación (RIC) *«reducción en la base imponible de las cantidades que, con relación a sus establecimientos situados en Canarias, destinan de sus beneficios a la reserva para inversión, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 27 de la L. 19/1994»*.

El Fiscal de Las Palmas, pone de manifiesto el alto número de suspensiones de juicio oral, debido en su mayor parte a la crisis sanitaria.

La Fiscal de Asturias se alegra de la buena comunicación existente entre el fiscal delegado y los fiscales de las fiscalías de área.

El Fiscal de Zaragoza constata una importante disminución en los asuntos relacionados con la corrupción, entendida en sentido estricto.

El Fiscal de Illes Balears, indica que se percibe y constata que se han practicado numerosas intervenciones instadas por Interpol y autoridades judiciales extranjeras, con relación a grupos organizados que blanquean sus beneficios en este territorio. «Importante cúmulo de trabajo que repercute en ocasiones en la calidad, prontitud y atención que merece el despacho de cada uno de los asuntos».

11.7 Actividad de la Sección

Cuando en años anteriores se abordaba este apartado, el epicentro del mismo venía constituido por la reseña de lo acontecido en las Jornadas de Especialistas.

Las mismas suponían una importante fuente de conocimiento, puesto que los temas que se abordaban, elegidos normalmente a petición de los compañeros sobre problemas de actualidad, tenían un evidente interés técnico-jurídico, pero, además –y ello no es un elemento desdeñable– comportaban una importante dosis de confraternización y relación física con compañeros, difícil de producirse de otra manera.

El Covid-19, rompió –otro reproche que habremos de hacerle– con esta tradicional actividad, sin posibilidad alguna de recuperación. Aun cuando habíamos expuesto que las Jornadas así concebidas venían tornándose algo incompletas en sus resultados, no cabe la menor duda de que el año pasado se notó su falta.

Por idéntica razón hubo de suspenderse el Observatorio de Delito Fiscal que, organizado por la Dirección del Servicio Jurídico de la AEAT, venía celebrándose habitualmente los últimos días de febrero o primeros de marzo.

Como ya hemos expuesto el diseño de funcionamiento del experimento (exposición a cargo de un ponente de un tema determinado, durante un tiempo que no exceda de 10-15 minutos, y otro posterior de debate no superior a los 30 minutos) y la escogida participación de ponentes e invitados, facilitaba la agilidad y eficacia de su desarrollo.

Tampoco el Grupo de Trabajo mixto entre Fiscalía, AEAT y Abogacía del Estado creado para el estudio y desarrollo de problemas comunes ha podido funcionar ni tan siquiera ocasionalmente por las razones tantas veces referidas.

Así las cosas, la actividad de la Sección ha quedado reducida al contacto personal telefónico con los distintos compañeros, para la

exposición de los problemas existentes, así como la remisión y análisis de los dictámenes emitidos en asuntos de transcendencia.

11.8 A modo de cierre

No podemos concluir nuestro trabajo sin reiterar peticiones ya clásicas, pero que a día de hoy siguen sin resolverse:

«La primera de ellas 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».

En el orden estrictamente personal debemos concluir nuestro análisis lamentando profundamente el fallecimiento durante el pasado año de María Jesús Moya Martínez, gran fiscal y mejor persona que durante su estancia en Madrid prestó servicios en la Sección de Delitos Económicos. Descanse en paz.

12. DELITOS DE ODIOS Y CONTRA LA DISCRIMINACIÓN

12.1 Introducción. Impacto de la pandemia Covid-19. Consideraciones de carácter general

Resulta inevitable comenzar el presente apartado de la Memoria haciendo referencia al impacto que la pandemia del Covid-19 ha tenido en la actividad que desarrolla el Ministerio Fiscal en la especialidad de los delitos de odio y contra la discriminación. Los dramáticos efectos de la pandemia han condicionado en buena medida la evolución de la criminalidad en esta materia y explican algunas variaciones que se detectan en los datos recabados a lo largo del año.

Las actividades de todo orden que desarrollan los ciudadanos se vieron intensamente limitadas y la interacción social fuertemente restringida, particularmente durante la vigencia de las medidas más estrictas de confinamiento. Y a causa de ello, buena parte de las relaciones entre las personas y los grupos sociales se desarrollaron no de forma directa y personal sino a través de las TICs y redes sociales.

La consecuencia es lógica y se aprecia en los datos que proporcionan las fiscalías territoriales. A partir de la información que estas facilitan, especialmente de la que proviene de aquellas de mayor tamaño y que concentran el grueso de la actividad del Ministerio Fiscal en esta materia, se detecta un doble efecto. Por un lado, una apreciable disminución en el número total de diligencias de investigación y procedimientos judiciales incoados y tramitados por delitos de odio. Por otro y en paralelo, un incremento en el número de aquellos que han tenido por objeto delitos de odio cometidos a través de las TICs.

Al mismo tiempo, y ello es obvio, con el dictado del Decreto 463/2020, de 14 de marzo, *por el que se decreta el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19*, se paralizaron durante semanas los procedimientos y apenas se registraron denuncias por estos hechos. La situación fue progresivamente normalizándose a lo largo del año, en paralelo al relajamiento de las medidas de confinamiento, y al final del 2020 ya se apreciaba una práctica total normalidad en línea con años precedentes en lo que se refiere al número de diligencias y procedimientos incoados y tramitados por estos delitos.

Es claro que la pandemia del Covid-19 va a implicar un cambio sustancial e irreversible en muchos aspectos del funcionamiento de la sociedad y de la vida cotidiana de los ciudadanos. Entre ellos se encuentra el uso cada vez más intenso de las TICs en todos los ámbitos, el de las relaciones personales y económicas, el de la información y la expresión de opiniones o el del debate político. Ello hace prever que se producirá un aumento de los delitos de odio que se producen a través de las tecnologías digitales de la información y la comunicación. Es una situación a la que el Ministerio Fiscal deberá hacer frente profundizando en el conocimiento del funcionamiento de estos entornos de comunicación digital y en las herramientas legales de investigación que esta requiere.

En otro orden de cosas, reseñar que en el mes de septiembre de 2020 se produjo el cese por jubilación del Excmo. Sr. D. Alfonso Aya Onsalo, Fiscal de Sala adscrito a la Fiscalía del Tribunal Supremo –Sección Penal– y Fiscal de Sala Delegado de Delitos de Odio y contra la Discriminación. De esta forma, se puso final a una sobresaliente

carrera profesional durante la cual D. Alfonso Aya Onsalo desempeñó algunos de los cargos de mayor responsabilidad y relevancia de la carrera fiscal. Debe destacarse la meritoria labor que desarrolló en los últimos años al frente de esta Delegación, impulsando y consolidando la especialidad, ultimando la estructura territorial de la misma a través de la red de fiscales delegados y fiscales de enlace de las fiscalías provinciales y de área, implicándose en la cooperación con otras instituciones con objetivos comunes y, también, abriendo al Ministerio Fiscal a la sociedad civil y a las organizaciones y colectivos afectados por los delitos de odio.

A la fecha de la elaboración de la presente Memoria, la Fiscal General del Estado ha dictado Decreto designando como Fiscal de Sala Delegado al Excmo. Sr. D. Fernando Rodríguez Rey, a quien, por tanto, le corresponderá dar continuidad a la importante tarea que, desde la creación de la especialidad, han desarrollado los/la Fiscales de Sala Delegado/a Excmos/a. Sres/a. D. Antolín Herrero Ortega, D.^a Elvira Tejada de la Fuente y D. Alfonso Aya Onsalo.

La experiencia que ya acumula la especialidad permite definir las líneas de acción que habrán de orientar en el futuro inmediato la actuación del Fiscal de Sala Delegado a fin de conseguir una más eficaz respuesta a este fenómeno delictivo:

1. Fomentar la coordinación del Ministerio Fiscal con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado a fin de hacer un mejor seguimiento de las denuncias y procedimientos en la materia y de que las investigaciones sean lo más completas posibles facilitando un eficaz y fundado ejercicio de la acción penal.

2. Profundizar en la cooperación interinstitucional y con las entidades de la sociedad civil representativas de los colectivos afectados por este tipo de delitos, especialmente, en el marco del Acuerdo Interinstitucional de 19 de septiembre de 2018 del que forma parte la Fiscalía General del Estado.

3. Mantener permanente coordinación con otros órganos del Ministerio Fiscal con competencias concurrentes o relacionadas con las de esta especialidad, particularmente, con la Unidad de Criminalidad Informática, la Fiscalía de la Audiencia Nacional y Fiscalía ante el Tribunal Constitucional.

4. Fortalecer la actividad de las fiscalías territoriales y ahondar en la formación y especialización de los/las fiscales encargados/as de la llevanza de este tipo de procedimientos. La formación deberá centrarse, principalmente, en cuatro aspectos: 4.1. Los tipos penales objeto de la especialidad y las formas de investigación eficaz de estos

delitos 4.2. El análisis de los derechos fundamentales que con frecuencia se encuentran implicados en este tipo de conductas; 4.3. La realidad personal y social de los colectivos objeto de la discriminación; y 4.4. El entorno digital de las TICs y las herramientas de investigación en el mismo.

5. La implantación de un registro de asuntos en las delegaciones o secciones de las fiscalías territoriales, homogéneo para todas ellas y con datos relevantes, que permita conocer con más precisión la realidad criminal sobre la que se trabaja y orientar la actuación del Ministerio Fiscal. Como complemento de dicho registro, se deberá crear en la Delegación de la Fiscalía General del Estado un repositorio permanentemente actualizado de los escritos de acusación que se emitan por el Ministerio Fiscal en los procedimientos competencia de la especialidad así como de las sentencias que se dicten en respuesta a estos escritos.

La cuestión relativa a un adecuado registro de las diligencias, procedimientos y sentencias de los delitos objeto de la especialidad es una prioridad que debe abordarse de forma inmediata. Año tras año las Memorias de las distintas delegaciones informan de la misma deficiente situación.

Las aplicaciones informáticas de registro son distintas en función del territorio y, con carácter general, no permiten un adecuado registro de estos procedimientos. Su funcionalidad a los efectos de localización y seguimiento de las causas en materia de la especialidad es muy escasa. Los datos que proporcionan no son del todo fiables ni completos. El problema tiene dos vertientes, por un lado, la relativa a la localización de los procedimientos que son competencia de la especialidad, por otro, la calidad de los datos que proporcionan.

El control y seguimiento del procedimiento es factible cuando ha tenido origen en una denuncia en las unidades policiales y al fiscal se le ha comunicado su existencia y se le ha facilitado copia del atestado. También, lógicamente, cuando el procedimiento se inicia a instancia del propio Ministerio Fiscal en base a unas Diligencias de Investigación. En otros casos, la identificación del procedimiento competencia de la especialidad resulta problemática. En ocasiones el registro del procedimiento en las aplicaciones informáticas de los juzgados y la fiscalía es deficiente o el móvil discriminatorio que caracteriza al delito de odio no se revela sino en fases avanzadas de su tramitación. Al mismo tiempo, la agravante del art. 22.4.^a CP, de carácter transversal y aplicable a numerosos delitos, no tiene un campo específico de registro en las aplicaciones. A todo lo anterior se une la enorme difi-

cultad que existe en el control de los delitos leves o en la identificación de estos procedimientos en la jurisdicción de menores.

La situación expuesta hace que buena parte del registro y control de los procedimientos se deba hacer de forma personal y manual por los fiscales y los funcionarios auxiliares de las secciones territoriales en registros internos y no integrados en las aplicaciones generales. Y también que la identificación de los procedimientos, en numerosas ocasiones, solo se logre gracias a la comunicación directa que el fiscal adscrito a un juzgado o que celebra un juicio dirige al fiscal delegado de la especialidad.

Aun localizado el procedimiento, resultan insuficientes los datos que, en general, proporcionan las aplicaciones de registro. Solo las fiscalías de mayor tamaño, cuyas secciones están mejor dotadas de fiscales y funcionarios, pueden facilitar datos sobre el hecho delictivo que resulten valiosos para conocer la realidad criminal a la que nos enfrentamos. Datos como el origen del procedimiento o la concreta motivación discriminatoria que alimenta el delito no están disponibles en la mayor parte de la información facilitada por las fiscalías.

Por todo ello, resulta inevitable insistir en la necesidad de mejorar las aplicaciones informáticas de registro existentes en los juzgados y en las fiscalías y en procurar que sean homogéneas. Para ello resulta imprescindible la implicación de las administraciones que ostentan la competencia sobre medios materiales de la administración de justicia. Al mismo tiempo y en tanto esta situación no mejore, resulta ineludible implantar en las secciones territoriales un registro interno y unificado que proporcione una información fiable y útil sobre los procedimientos sobre los que esta especialidad extiende su competencia.

En cuanto a la materia sobre la que extiende su competencia la especialidad conviene realizar unas breves consideraciones, pues se observa una cierta confusión sobre esta cuestión. La delimitación conceptual de lo que debe ser considerado como delito de odio no es tarea fácil y su abordaje doctrinal excede del alcance de este apartado de la Memoria.

En muchas ocasiones, para referirse a esta materia se utilizan de forma poco rigurosa términos con significación próxima pero que conceptualmente son dispares. Así, se habla de delito de odio, incidente de odio, discurso del odio, delito de discurso de odio o de delito motivado por odio. Cada una de estas expresiones tiene un significado propio y diferenciado.

En otras ocasiones, de forma impropia se vinculan con esta materia otro tipo de delitos –delitos de injurias y calumnias a la Corona, injurias y calumnias contra autoridades y funcionarios, injurias a las instituciones del Estado, ofensas y ultrajes a España y sus

Comunidades Autónomas– cuya comisión puede obedecer a motivaciones de animadversión, rencor o encono en el autor y donde también puede concurrir un ejercicio ilegítimo de la libertad de expresión como a veces ocurre en los delitos de esta especialidad, pero que son ajenos a la motivación discriminatoria, elemento esencial de los delitos de odio, en los que el bien jurídico protegido es distinto al que se protege en estos últimos.

En los delitos de odio y contra la discriminación los bienes jurídicos protegidos son, con carácter general, la igualdad como valor superior del ordenamiento jurídico (art. 1 CE), el derecho a la no discriminación (art. 14 CE) y la dignidad de las personas (art. 10 CE).

Dicho lo anterior, la competencia de esta especialidad se delimita por la aplicación a los hechos de que se trate de un catálogo concreto de tipos delictivos y preceptos penales que, a continuación, se detallan:

1. Delito de amenazas dirigidas a atemorizar a grupos determinados de personas del art. 170.1 CP.
2. Delito de trato degradante contra la integridad moral previsto en el art. 173.1 CP cuando concorra un móvil discriminatorio.
3. Delito de tortura por discriminación del art. 174.1 y 2 CP.
4. Delito de discriminación en el empleo público y privado del art. 314 CP.
5. Delitos de fomento, promoción o incitación al odio, hostilidad, discriminación o violencia del art. 510.1.a.b y c CP.
6. Delito de lesión de la dignidad con humillación, menosprecio o descrédito del art. 510.2.a CP
7. Delito de enaltecimiento o justificación de delitos de odio del art. 510.2.b CP.
8. Delitos de denegación de prestaciones en el ámbito de un servicio público o en el de las actividades empresariales o profesionales y privadas de los arts. 511 y 512 CP.
9. Delito de asociación ilícita para promover, fomentar o incitar al odio, hostilidad, discriminación o violencia del art. 515.4 CP.
10. Delitos contra los sentimientos religiosos y la libertad de conciencia comprendidos en los arts. 522 a 525 CP.
11. Delitos de cualquier naturaleza, incluidos los delitos leves, en el que se aprecie la concurrencia de la circunstancia agravante del art. 22.4.^a CP, o en los que subyazca un móvil discriminatorio análogo a los contemplados en el art. 22.4.^a, como puede ser la aporofobia.

Este apartado introductorio y de consideraciones de carácter general no puede acabar sin hacer un expreso reconocimiento a la labor que vienen desarrollando los/las fiscales que dirigen y se integran en

las secciones territoriales de delitos de odio y contra la discriminación. En general, ejercen sus funciones en la sección sin dedicación exclusiva, compatibilizándolas con otras tareas y servicios que tienen encomendados en las fiscalías, y con una dotación de medios materiales y personal auxiliar manifiestamente mejorables. Todas estas insuficiencias son compensadas por una dedicación y una profesionalidad que debe ser destacada y reconocida.

12.2 Actividad del Fiscal de Sala Delegado de delitos de odio y contra la discriminación

Durante el año 2020 tuvieron entrada en la Fiscalía General del Estado un total de 34 comunicaciones o denuncias por hechos que el remitente consideraba como posibles delitos competencia de esta especialidad. Sobre el total indicado, 25 procedían de ciudadanos y asociaciones, 3 fueron remitidos por el Defensor del Pueblo y 6 se correspondían a atestados policiales.

El desglose por delitos de esas 34 comunicaciones o denuncias es el siguiente:

Delito de incitación al odio, hostilidad o discriminación del art. 510.1 CP, 12; Delito de humillación, desprecio o descrédito y justificación de delitos del art. 510.2 CP, 5; Delito de discriminación en el empleo del art. 314 CP, 1; Delito de denegación de prestaciones de los arts. 511 y 512 CP, 4; Delito contra la integridad moral del art. 173.1 CP, 2; Delito con agravante del art. 22.4.^a CP, 6; Otros, 4.

Respecto de estas 34 comunicaciones o denuncias, 19 fueron remitidas a la fiscalía territorial competente y 15 fueron archivadas por cuanto los hechos *ab initio* y por completo carecían de relevancia penal.

12.3 Datos estadísticos y actividad de las delegaciones territoriales

Ya se expuso al inicio que los datos y valoraciones proporcionadas por las Secciones territoriales ponen de manifiesto una apreciable disminución en el número de diligencias de investigación y procedimientos judiciales incoados y tramitados por los delitos competencia de la especialidad durante el 2020 en relación al precedente 2019. También que, dentro de ese total que es menor, el número de asuntos por conductas desarrolladas en las redes y a través de las TICs experimentó un claro aumento. La pandemia del Covid-19 y los confinamientos sufridos como consecuencia de ella explican esta evolución.

En cuanto a los motivos discriminatorios, los relativos a la orientación sexual y el racismo y la xenofobia siguen siendo los más numerosos en el conjunto de las diligencias y procedimientos. Al mismo tiempo, se aprecia un sensible aumento del motivo ideológico, que se hace presente, en la mayor parte de las ocasiones, en los mensajes y opiniones que se vierten en las redes sociales y que evidencian una indeseable polarización y radicalización del debate político.

También hay que hacer mención, lo subrayan sobre todo las Fiscalías Provinciales de Madrid y Barcelona, a los preocupantes incidentes ocurridos en relación con menores extranjeros no acompañados –menas–. Hay que recordar que se trata de un colectivo especialmente vulnerable que, a su condición de extranjeros, suman la de su falta de arraigo personal y familiar y, sobre todo, la de menores. De forma injustificada y discriminatoria se les hace responsables de la inseguridad y la delincuencia que se sufre en determinados barrios dando lugar a actos de acoso, hostilidad y violencia. En este contexto, diversas fiscalías han desarrollado investigaciones sobre este tipo de conductas y la Fiscalía Provincial de Barcelona ha interpuesto dos querellas por sendos delitos del art. 510.2.a CP con base en la difusión en redes sociales de videos con *fake news* que vinculaban violencia y agresiones sexuales con este colectivo.

La totalidad de las Memorias de las Secciones de Delitos de Odio y contra la Discriminación de las Fiscalías Superiores y Provinciales son ejemplarmente detalladas, dando cuenta de diligencias, procedimientos y sentencias y formulando interesantes valoraciones sobre la actividad registrada en el año 2020. No es posible aquí mencionar todas las fiscalías territoriales ni reproducir en su integridad todas sus valoraciones. Es por ello que, a continuación, se hará referencia tan solo algunos de los datos y valoraciones que han sido proporcionados y que, por diferentes motivos, pueden tener mayor interés e ilustran sobre de la actividad que se desarrolla por las Secciones territoriales de la especialidad:

La sección especializada de la Fiscalía Provincial de Madrid informa del dictado de la sentencia n.º 344/2020, de 17 de septiembre, de la Sección Tercera de la Audiencia Provincial de Madrid, que condenó a cuatro acusados por un delito del art. 510.2.a CP por los hechos acaecidos en marzo de 2016 con ocasión del partido de fútbol disputado entre el equipo holandés PSV y el Atlético de Madrid, cuando diversos seguidores del primero infligieron un trato humillante a varias mujeres de etnia gitana. Los acusados reconocieron los hechos, pidieron públicamente disculpas por su conducta y abonaron las correspondientes indemnizaciones.

Esta fiscalía, en la línea de lo ya expuesto, también se hace eco, por un lado, de la disminución del total de asuntos registrados y, por otro, del apreciable aumento de denuncias por supuestos de discriminación por motivación ideológica ligadas a la difusión en redes sociales de noticias falsas o manipuladas.

La sección de la Fiscalía Provincial de Barcelona destaca que los asuntos de odio y discriminación por orientación sexual siguen siendo los más numerosos y mantienen una tendencia constante al alza. La orientación sexual fue en el año 2020 el motivo discriminatorio más numeroso (39%), seguido del racismo y la xenofobia (33%) y la ideología (19,5%).

A diferencia de lo que ha ocurrido en el resto de territorios de España, en la provincia de Barcelona los casos de odio y discriminación por motivo ideológico han disminuido en un 62%, descenso que, claramente, tiene su explicación en el enfriamiento o relajación del tenso clima político y la fractura social que se vivieron en Cataluña durante los años 2017 y 2018 como consecuencia de los hechos por todos conocidos.

Entre los numerosos asuntos sobre los que informa la Fiscalía Provincial de Barcelona debe hacerse mención, por lo novedoso del caso y la repercusión mediática que tuvo, a las diligencias de investigación incoadas con relación a los insultos racistas proferidos desde una grada durante la celebración de un partido de fútbol. Los responsables de esta conducta pudieron ser identificados y, tras la interposición de una querrela por parte del Ministerio Fiscal por un delito del art. 510.2.a CP, se instruye un procedimiento judicial por estos hechos.

También hay que hacer referencia a dos iniciativas, una policial y la otra legislativa, producidas en Cataluña y que merecen una valoración positiva. Por parte del cuerpo policial de Mossos d'Esquadra se ha anunciado la creación de una Unidad Central de Delitos de Odio, especializada en la investigación de este tipo de delitos y cuyo trabajo contribuirá, con seguridad, a perfeccionar y mejorar la respuesta penal a estas conductas. Al mismo tiempo, se publicó en el Diario Oficial de Cataluña la nueva Ley 19/2020, de 30 de diciembre, de Igualdad de Trato y No Discriminación, aprobada por el Parlamento de Cataluña de forma unánime y en la que se contempla, entre otras medidas, un amplio catálogo de infracciones y sanciones administrativas para conductas que podrían denominarse como de «micro discriminación», que no tienen cabida en el Código Penal pero merecedoras, por discriminatorias, de un reproche a nivel administrativo.

La Fiscalía Provincial de Valencia confirma que los motivos discriminatorios más frecuentes son los relativos a la orientación sexual –lgtbifobia– y a la xenofobia focalizada en los inmigrantes.

En cuanto a los asuntos de especial trascendencia, merece ser destacado el procedimiento penal que se tramita en el Juzgado de Instrucción n.º 15 de Valencia por los incidentes sucedidos en la manifestación en defensa de la lengua que tuvo lugar el 9 de octubre de 2017 donde se produjeron agresiones por motivación ideológica. Se informa que la instrucción de la causa ya ha concluido y, de hecho, al momento de elaboración de esta Memoria el Ministerio Fiscal ya ha formulado acusación y se ha abierto juicio oral.

Por su parte, la Fiscalía Provincial de Castellón refiere la sentencia condenatoria de conformidad dictada por un delito del art. 510.2.a CP por los hechos ocurridos en el cementerio de Vinaroz cuando se pintó con spray una esvástica de color rojo sobre la lápida erigida en honor de las víctimas del campo de concentración de Mathausen. En relación con el antisemitismo reseñar que la Fiscalía Provincial de Cádiz informa de que se ha formulado acusación por un delito de odio por la difusión en redes sociales de mensajes y expresiones generadoras de odio, hostilidad y humillación hacia los judíos.

La Fiscalía Provincial de Zaragoza informa detalladamente del *iter* procesal recorrido por el procedimiento ante el Tribunal del Jurado del conocido coloquialmente como «crimen de los tirantes» –en referencia a que la víctima vestía unos tirantes con la bandera española–. El Ministerio Fiscal formuló acusación por delito de asesinato apreciando la agravante del art. 22.4.ª CP por motivo ideológico. La primera sentencia recaída condenó por un delito de lesiones dolosas en concurso ideal con delito de homicidio imprudente y apreció la concurrencia de la agravante del art. 22.4.ª CP. Esta sentencia fue anulada en apelación por el Tribunal Superior de Justicia. Tras la celebración de nuevo juicio oral ha recaído nueva sentencia en la que se condena por delito de asesinato apreciando, de nuevo, la agravante de discriminación.

Desde la Fiscalía Superior de Cantabria se expone cómo en ese territorio en el año 2020 los motivos discriminatorios predominantes han sido los relacionados con la raza, la religión y el origen nacional, a diferencia de años precedentes en los que era numéricamente superior el relativo a la orientación sexual. Esta fiscalía también informa de dos procedimientos de diligencias previas que se siguen ante un juzgado de instrucción de Santander y otro de Santoña, el primero por la aparición en la puerta de la Iglesia Evangélica de la Nueva Vida carteles con mensajes excluyentes y bolsas con ratas muertas y el

segundo por la falsa imputación de responsabilidad al colectivo gitano en los contagios del Covid-19 que se realizó desde una emisora de radio.

La Fiscalía Superior de Navarra informa de un procedimiento penal con un importante reflejo en la opinión pública que tiene por objeto las amenazas vertidas contra un funcionario de prisiones en atención a esa condición. Se ha dictado sentencia condenatoria en primera instancia apreciando la agravante del art. 22. 4.º Esta sentencia ha sido objeto de recurso de apelación donde, entre otras cuestiones, se discute la aplicación de dicha agravante a la luz de la doctrina establecida en la STS 458/2019, de 9 de octubre (caso Alsasua).

Diversas fiscalías provinciales dan cuenta en sus Memorias de investigaciones y procedimientos judiciales que han versado sobre noticias falsas mediante las que se pretendía atribuir responsabilidad en el contagio del Covid-19 a colectivos como el de las personas de etnia gitana, extranjeros o migrantes.

También se halla presente en las Memorias de varias fiscalías información acerca de investigaciones, acusaciones y condenas por delitos del art. 510.2.a CP en relación a personas con discapacidad.

A continuación se expondrán los datos más relevantes que han podido ser extraídos de la información facilitada por las fiscalías territoriales sobre los delitos objeto de esta especialidad.

DILIGENCIAS INVESTIGACIÓN	
Amenazas a grupos determinados. Art. 170.1	18
Torturas funcionarios públicos por motivos discriminatorios. Art. 174.	1
Discriminación en el empleo. Art. 314	2
Incitación al odio/violencia/discriminación. Art. 510.1.º	84
Actos de humillación o justificación delitos. Art. 510.2.º	55
Denegación de prestaciones. Arts. 511-512	5
Asociación ilícita para la discriminación. Art. 515.4.º	1
Contra los sentimientos religiosos. Arts. 522-525	1
Contra la integridad moral. Art. 173.1	11
Delitos con agravante. Art. 22. 4.ª	37
Otros.	21
Total	236

PROCEDIMIENTOS JUDICIALES SEGUIMIENTO

Amenazas a grupos determinados. Art. 170.1	20
Torturas funcionarios públicos por motivos discriminatorios. Art. 174	2
Discriminación en el empleo. Art. 314	-
Incitación al odio/violencia/discriminación. Art. 510.1.º	91
Actos de humillación o justificación delitos. Art. 510.2.º	170
Denegación de prestaciones. Arts. 511-512.	12
Asociación ilícita para la discriminación. Art. 515.4.º	2
Contra los sentimientos religiosos. Arts. 522-525	5
Contra la integridad moral. Art. 173.1	29
Delitos con agravante. Art. 22. 4. ^a	300
Otros.	44
Total	675

CALIFICACIONES

Amenazas a grupos determinados. Art. 170.1	3
Torturas funcionarios públicos por motivos discriminatorios. Art. 174	-
Discriminación en el empleo. Art. 314	-
Incitación al odio/violencia/discriminación. Art. 510.1.º	20
Actos de humillación o justificación delitos. Art. 510.2.º	47
Denegación de prestaciones. Arts. 511-512.	1
Asociación ilícita para la discriminación. Art. 515.4.º	-
Contra los sentimientos religiosos. Arts. 522-525	-
Contra la integridad moral. Art. 173.1	12
Delitos con agravante. Art. 22. 4. ^a	52
Otros.	-
Total	135

SENTENCIAS

Amenazas a grupos determinados. Art. 170.1	2
Torturas funcionarios públicos por motivos discriminatorios. Art. 174.	-
Discriminación en el empleo. Art. 314	-
Incitación al odio/violencia/discriminación. Art. 510.1.º	14
Actos de humillación o justificación delitos. Art. 510.2.º	27
Denegación de prestaciones. Arts. 511-512.	1
Asociación ilícita para la discriminación. Art. 515.4.º	-

SENTENCIAS

Contra los sentimientos religiosos. Arts. 522-525	2
Contra la integridad moral. Art. 173.1	7
Delitos con agravante. Art. 22. 4. ^a	46
Otros.	45
Total	144

12.4 Jornadas de especialistas y actividades formativas

Los días 17 y 18 de febrero, antes, por tanto, del decreto de estado de alarma por la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19, se celebraron en Madrid de forma presencial las Jornadas de Especialistas con asistencia de fiscales delegados y fiscales adscritos a las delegaciones territoriales.

Buena parte de las jornadas giraron en torno a la agravante de discriminación del art. 22.4.º del Código Penal. A lo largo de distintas ponencias se abordó un estudio general y completo de dicha agravante y, en particular, del concepto de «ideología» a estos efectos y del motivo discriminatorio basado en la «discapacidad».

También fue objeto de tratamiento la Oficina Nacional de Lucha Contra los Delitos de Odio, inserta orgánicamente en la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, y con la que la Fiscalía General del Estado, a través del Fiscal de Sala Delegado, mantiene una estrecha relación cooperando en el común objetivo de lograr una eficaz lucha contra este tipo de delincuencia. Se tomó conocimiento del Plan de Acción de Lucha contra los Delitos de Odio, que fue aprobado en el año 2019 y que prevé diferentes objetivos y medidas a implementar hasta el primer trimestre de 2021 y que se articulan en torno a cuatro líneas básicas de actuación: 1. Formación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; 2. Prevención de los incidentes y delitos de odio; 3. Atención a las víctimas; y 4. Respuesta eficaz y con rigor ante este tipo de incidentes y crímenes.

Igualmente, en las jornadas se abordó de forma intensa y participativa uno de los objetivos de mayor relevancia que deben acometer a nivel organizativo las Delegaciones territoriales y al que ya se ha hecho referencia en este apartado de la Memoria. Se trata de la necesidad de implantar en todas las Delegaciones un sistema de registro unificado, útil y suficientemente nutrido de datos sobre las diligencias de investigación, procedimientos judiciales y sentencias que se tramitan y dictan en todo el territorio del Estado. Las propuestas del Fiscal

de Sala Delegado y las aportaciones de los diferentes Delegados de las fiscalías territoriales permitieron fijar las líneas básicas de este sistema de registro unificado que, de forma ineludible, habrá de ser establecido a lo largo del año 2021.

Por otro lado, al margen de estas Jornadas, dentro del Plan de formación continuada, los/las fiscales, especialistas o no, pudieron participar en otras actividades formativas directa o indirectamente relacionadas con la materia objeto de la especialidad, entre las que destacan las dos siguientes: 1. Curso «Libertad de expresión durante la pandemia» –organizado por la UNESCO–; y 2. Webinar sobre «Discurso de odio y libertad de expresión –organizado por la Fiscalía General del Estado e impartido por el Fiscal Delegado de Delitos de Odio y contra la Discriminación de la Fiscalía Provincial de Barcelona–.

12.5 Acuerdo de Cooperación Interinstitucional

El 19 de septiembre de 2018 se suscribió el Acuerdo *para cooperar institucionalmente en la lucha contra el racismo, la xenofobia, la LGTBIfobia y otras formas de intolerancia*. El acuerdo, referente básico de la cooperación entre instituciones en la materia que nos ocupa, fue suscrito por el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado, el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Educación y Formación Profesional, el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, el Ministerio de Cultura y Deporte y el Centro de Estudios Jurídicos.

El acuerdo crea una Comisión de Seguimiento encargada de velar por su cumplimiento de la que forman parte representantes de las instituciones firmantes entre las que se encuentra la Fiscalía General del Estado. Al mismo tiempo, se han creado diversos Grupos de Trabajo entre los que destacan, por afectar de forma directa a la actuación del Ministerio Fiscal, el de «Análisis de sentencias y recogida de datos estadísticos», el relativo al «Discurso de Odio online» y el de «Formación».

El 17 de diciembre de 2020 tuvo lugar la 9.ª Reunión de la Comisión de Seguimiento a la que asistieron en representación de la Fiscalía General del Estado la Excm. Sra. D.ª Elvira Tejada de la Fuente, Fiscal de Sala Coordinadora de la Unidad de Criminalidad Informática, y la Ilma. Sra. D.ª Patricia Rodríguez Lastras, Fiscal adscrita a esa Unidad. En aquel momento el Fiscal de Sala Delegado para los

Delitos de Odio y contra la Discriminación ya había cesado como consecuencia de su jubilación.

En el Grupo de Trabajo sobre «*Análisis de sentencias y recogida de datos estadísticos*» se aprobó el documento titulado «*Recomendaciones para la mejora de la Respuesta Penal ante los Delitos de Odio*» en el que se recoge, entre otros contenidos, el compromiso de la Fiscalía General del Estado de mejorar y unificar el registro y la estadística de las diligencias y procedimientos que se siguen por estos delitos.

En el seno del Grupo de Trabajo de «*Discurso de odio online*» se ultimó el texto del «*Protocolo para combatir el discurso de odio ilegal en línea*», elaborado por todas las instituciones participantes del Acuerdo. Se trata de un documento de especial relevancia para el Ministerio Fiscal por cuanto la Unidad de Criminalidad Informática de la Fiscalía General del Estado se constituye en el Punto de Contacto con los proveedores de servicios de internet para la remisión a los mismos de los acuerdos que se adopten en territorio nacional sobre retirada de contenidos que por sus características merezcan la consideración de discurso de odio online, así como para la recepción y tramitación de las respuestas que estas compañías hagan llegar en relación con las solicitudes cursadas. A la fecha de la elaboración de la presente Memoria el citado Protocolo ya ha sido objeto de firma por todas las instituciones implicadas en el Acuerdo y de presentación pública ante la ciudadanía –18 de marzo de 2021–.

Finalmente, en lo que respecta al Grupo de Trabajo relativo a «*Formación*» se dio cuenta de todas las actividades formativas desarrolladas en 2020 por cada institución en esta materia y se ratificó el compromiso de impulsar esta labor formativa en el siguiente año 2021.

12.6 Doctrina constitucional y jurisprudencial

En este apartado se va a hacer referencia a tres relevantes sentencias dictadas en el ámbito de la materia objeto de la Delegación por parte de órganos pertenecientes a distintas jurisdicciones, Sala Segunda del Tribunal Supremo, Tribunal Constitucional y Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

La STS 675/2020, de 11 de diciembre, desestimó los recursos de casación interpuestos contra la sentencia condenatoria de fecha 8 de noviembre de 2018 dictada por la Sección Séptima de la Audiencia Provincial de Barcelona. Se trata de una condena por un delito de odio –delito cometido con ocasión del ejercicio de los derechos fundamentales y de las libertades públicas– del art. 510.1 del Código Penal.

La sentencia resulta de especial interés por varios motivos. En primer lugar, consolida y afianza la doctrina que sobre este delito ha venido estableciendo el Tribunal Supremo en resoluciones anteriores como son las SSTS 72/2018, de 9 de febrero y 646/2018, de 14 de diciembre. En segundo, ratifica la naturaleza de este delito como un delito de «riesgo abstracto puro, potencial o posible» y, por tanto, de «delito de mera actividad que se consuma por la sola incitación a las variables discriminatorias que en el mismo ha contemplado el legislador», que «queda consumado, aun cuando no se produzca un resultado de peligro, porque lo que el legislador persigue es que se castigue una acción que, por ser peligrosa en sí misma, pone en peligro el bien jurídico que protege el tipo». Y en tercer lugar, resulta relevante dado que, analizando unos hechos acaecidos en 2010, diferencia claramente la conducta que recogía el tipo antes de la reforma operada por LO 1/2015, de 30 de marzo, de «provocar» de la definición de la «provocación» que se recoge en el art. 18 CP. El Tribunal Supremo apuesta por una idea de la provocación propia en este delito y explica que «lo fundamental no es entrar en discusiones sobre si la provocación ha de ser directa o indirecta, adjetivos cuyos contornos no siempre están claros, sino en precisar la eficacia de esa provocación, esto es, si es capaz de incitar al odio, la violencia o la discriminación, porque, si esto es así, el delito, como de riesgo abstracto que es, quedará consumado». Es claro que la nueva redacción del tipo dada por la citada LO 1/2015 se sitúa en esta línea y clarifica la interpretación cuando incorpora como verbos definitorios de la acción los de fomentar, promover o incitar directa o indirectamente.

En el ámbito del Tribunal Constitucional hay que citar la STC del Pleno 192/2020, de 17 de diciembre, que revisa en amparo la sentencia 201/2017, de 28 abril, dictada por la Sección Cuarta de la Audiencia Provincial de Girona que había condenado al demandante como autor de un delito contra los sentimientos religiosos del art. 523 CP, así como la STS 620/2018, de 4 de diciembre, de la Sala Segunda, que la confirmó en casación. El fallo de la sentencia del Tribunal Constitucional es fruto de un acuerdo mayoritario de los Magistrados integrantes del Pleno y contiene dos votos particulares que suscriben uno y dos de los Magistrados. La emisión de estos votos discrepantes pone de manifiesto la dificultad que en ocasiones presenta la valoración penal de este tipo de conductas. Con independencia del sentido del fallo y de la posición discrepante de los tres Magistrados, hay que llamar la atención sobre el alto valor doctrinal que contiene tanto el texto mayoritario como los votos particulares. En el caso analizado se hallaban implicados derechos fundamentales de especial relevancia

como eran, por un lado, el derecho a la libertad religiosa y de culto, y, por otro, los derechos a la libertad de expresión en relación con la libertad ideológica y el derecho de reunión. El Tribunal Constitucional insiste en la necesidad de realizar una adecuada ponderación, en atención a las concretas circunstancias del caso, de los derechos en controversia, ninguno de los cuales tiene un carácter absoluto. En este tipo de asuntos es obligado analizar si la aplicación de la norma penal es compatible con un ejercicio legítimo de los derechos. Es decir, que el juicio estricto de tipicidad penal debe necesariamente ir acompañado de una previa valoración, en el ámbito de los derechos fundamentales en conflicto, acerca de si la conducta que se pretende delictiva constituye o no un legítimo ejercicio del derecho, en este caso, de la libertad de expresión. Este planteamiento se halla de igual manera presente en la STC, también del Pleno, 190/2020, de 15 de diciembre, que desestimó el amparo frente a los pronunciamientos condenatorios de los órganos de la jurisdicción penal en un supuesto de delito de ultrajes a España del art. 543 CP y que contiene, igualmente, diversos votos discrepantes.

Por último, reseñar, siquiera brevemente, la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de fecha 14 de enero de 2020, *Caso Beizaras y Livickas contra Lituania*. Este pronunciamiento se produce en relación con un presunto delito de odio de motivación homófoba en el que se analiza el derecho a la libertad de expresión, el discurso homófobo y el derecho a la igualdad, declarando el TEDH que en el supuesto enjuiciado existió violación del art. 13 del CEDH –recurso a un recurso efectivo ante una instancia nacional cuando ha habido violación de los derechos y libertades reconocidos en el Convenio–. La sentencia subraya la obligación positiva de los Estados de investigar eficazmente conductas relativas a la orientación sexual que pueden constituir una incitación al odio o a la violencia.

12.7 Propuestas de reforma legislativa

En Memorias de años precedentes, particularmente en la correspondiente al pasado año 2019, se plantearon diversas propuestas de reforma legislativa sobre diferentes aspectos de la normativa que afecta a esta especialidad.

Así, entre otras, se propuso la inclusión de nuevos motivos discriminatorios en la agravante del art. 22.4.^a CP –aporofobia, edad, origen nacional y ascendencia, origen territorial dentro de España, idioma y lenguas oficiales, aspecto físico o antigitanismo-romafobia y una

cláusula de cierre abierta a cualquier motivo con prejuicio discriminatorio— y se advirtió de la necesidad de unificar los motivos discriminatorios que recogen los arts. 22.4.^a, 314, 510 a 512 y 515.4 CP. También se expresó la necesidad de que estos preceptos dieran cabida a los supuestos de discriminación por asociación y por error. Igualmente, se sugirió la conveniencia de realizar modificaciones en la penalidad actualmente prevista en el art. 510 CP.

Además, en la Memoria del pasado año se contiene un pronunciamiento expreso en favor de la elaboración de una Ley integral de igualdad de trato y no discriminación que podía tener como punto de partida muchos de los aspectos positivos que ya ofrecían proyectos legislativos anteriores que finalmente no vieron la luz. Esta propuesta iba en la línea de las recomendaciones formuladas por diversos organismos internacionales que trabajan en la materia como son: Informes cuarto y quinto publicados en 2011 y 2018 de la ECRI; Recomendación de mayo de 2016 del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas; o Directivas comunitarias 2000/43, 2000/78, 2002/73, 2004/113 de protección frente a la discriminación.

Pues bien, al tiempo de redactar la presente Memoria, en el que se ha aprobado la *Ley Orgánica de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia*. Se comprueba que buena parte de las propuestas de reforma planteadas desde la Fiscalía General del Estado han sido acogidas en el texto del citado Proyecto.

13. PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y MAYORES

La función del Ministerio Fiscal referida a la protección y garantía de los derechos de personas en situación de vulnerabilidad ha sido desplegada de manera intensa a lo largo de 2020, año marcado por la pandemia, enfatizando sonoramente la consideración extensa del Ministerio Fiscal como una verdadera magistratura de amparo.

La finalización del año con la efectiva dotación de la plaza de Fiscal de Sala *coordinadora de los servicios especializados en la protección de las personas con discapacidad y atención a los mayores*, creada por Real Decreto 255/2019, de 12 de abril, cierra la estructura nacional de los servicios especializados en personas con discapacidad y mayores, acompasándola al modelo de éxito de especialización del Ministerio Fiscal.

Como novedad legislativa ha de reseñarse la Ley Orgánica 2/2020, de 16 de diciembre, de modificación del Código Penal para la erradi-

cación de la esterilización forzada o no consentida de personas con discapacidad incapacitadas judicialmente. El Preámbulo de dicha ley reconocía como una anomalía grave, en términos de derechos humanos, la permanencia de esta posibilidad legal en el derecho nacional, más de una década después de la entrada en vigor de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad hecha en Nueva York el 13 de diciembre de 2006 y con entrada en vigor en nuestro país el 3 de mayo de 2008.

Por tanto, esta reforma legislativa constituye un avance en el proceso de adaptación de nuestro Derecho a la normativa sobre derechos humanos de las personas con discapacidad con la supresión del párr. 2.º, art. 156 CP. Ello determina que, todos los procedimientos en curso o en fase de ejecución, queden sin efecto a la entrada en vigor de la ley, recuperando la persona la plena libertad de decisión respecto de someterse o no a tratamiento (Disp. transitoria única). Han quedado reflejados un total de 14 procedimientos de esterilización forzada en los que ha intervenido el Ministerio Fiscal antes de su entrada en vigor.

Al tiempo de escribir estas líneas, está cercana la promulgación de la Ley por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica. Comparten las fiscalías extremeñas la preocupación ante el ingente trabajo que supondrá la revisión de sentencias prevista en la disposición transitoria cuarta. El cambio de paradigma impedirá que ese trabajo se aborde mediante modelos de informes estandarizados, precisando un estudio minucioso de cada caso, conforme al exigible y necesario respeto de las previsiones establecidas en la Convención para adaptar los nuevos apoyos legales a la realidad individualizada de cada persona con discapacidad. Es una tarea que requiere un estudio sosegado, un informe equilibrado y unos recursos de tiempo y medios materiales dispares de los existentes. También interesan los informes de memoria estudiados que se dicte una Circular que permita establecer un enfoque unitario sobre las líneas generales de esa revisión, establecimiento un orden preferencial para esta tarea, e interpretando la nueva normativa.

13.1 Diligencias preprocesales

Coinciden todas las fiscalías territoriales en analizar el descenso de volumen de las diligencias preprocesales incoadas y tramitadas en el año, debido a la paralización de los plazos procesales y la subsi-

guiente ralentización de la actividad laboral como consecuencia de las medidas de confinamiento social adoptadas durante y tras la vigencia del estado de alarma decretado por RD 463/2020, de 14 de marzo, con la excepción de las actuaciones urgentes descritas en el Decreto de la Fiscal General del Estado de 14 de marzo de 2020. Tras la reanudación del trabajo presencial y de los plazos procesales llevada a cabo por RD 537/2020, con efectos 1 de junio, el regreso a extensiones ordinarias del trabajo en esta especialidad no ha sido total.

En dimensiones nacionales, la incoación de diligencias preprocesales de las secciones de discapacidad y mayores sufre este año un descenso (-22,5%), lo que ha permitido a las fiscalías agilizar la finalización de diligencias en tramitación, pues terminamos el año con un volumen de pendencia notablemente inferior a la del año precedente (-21,67%).

Una parte importante del trabajo efectuado por las secciones se orienta al seguimiento de la situación en los centros residenciales y sociosanitarios de personas mayores y con discapacidad. La alta mortalidad entre las personas mayores en los primeros meses de la pandemia fue inmediatamente detectada e involucró a las secciones en un arduo trabajo. En términos estadísticos supuso la incoación de 786 diligencias preprocesales, que siendo el 4% del total incoado, supuso un esfuerzo personal y psicológico de gran magnitud, con horarios exhaustivos y de permanente guardia.

Como conclusión de las diligencias preprocesales orientadas a valorar la necesidad de constituir apoyos a la capacidad jurídica de las personas, se interpusieron por las fiscalías un total de 11.973 demandas, un volumen inferior (-29,44%) a las formuladas en el año precedente. Dado que durante el año se registraron en los juzgados menos demandas relativas a la capacidad de las personas que durante el año anterior (-25,15%), se observa en la diferencia porcentual que prosigue el descenso en la presentación de demandas por las fiscalías, pues este es del 29,44%, frente al 18,9% de las presentadas por los particulares. Este descenso superior a la media es directamente atribuible a la aplicación de los principios de la Convención, restrictivos de la limitación de la capacidad de las personas bajo los criterios de necesidad y proporcionalidad.

La tramitación del grueso de las diligencias preprocesales por las fiscalías tuvieron como objeto la valoración de situaciones personales encaminadas a decidir en cada caso sobre la procedencia de promover apoyos a la capacidad de la persona. Pero también existe otra miscelánea de supuestos, a los que luego se aludirá.

La diversa forma de adquisición del conocimiento de las situaciones que determinan la incoación de diligencias lleva consigo que, si bien algunas fuentes (específicamente los servicios sociales municipales y autonómicos) suelen remitir una información bastante completa sobre la persona y su situación médica, social, familiar y económica, el resto de comunicaciones (centros, familiares) adolecen en muchas ocasiones de información suficiente, obligando a un ingente esfuerzo de averiguación de datos.

Atinadamente desde las distintas fiscalías se utiliza el acceso al Punto Neutro Judicial o a los Registros para realizar las consultas conforme al EOMF (art. 4.1). Esta tarea personal de los fiscales podría derivarse a las oficinas fiscales, para lo cual se precisaría que los tramitadores/gestores contaran con la debida autorización. También piden las fiscalías acceso directo a la agenda de los institutos de medicina legal para realizar directamente las citaciones ante los forenses.

Cuidan los fiscales de evitar la promoción de procedimientos sobre la capacidad de las personas de forma automática y rutinaria, reservándose para los supuestos en que concurre causa y motivo (necesidad). Es el criterio empleado en casos de personas de avanzada edad o con enfermedades terminales que tienen la asistencia sanitaria y material cubiertas, donde el proceso judicial no les reporta ventaja alguna y sí todas molestias propias de someterse a él. El control jurisdiccional del internamiento de dichas personas en el caso de ausencia o pérdida de sus facultades y la vigilancia del establecimiento en el que se hallan ingresados, se muestran mucho más útiles en orden a satisfacer sus necesidades.

Asimismo, los fiscales informan a los familiares legitimados de los pasos a seguir para iniciar el proceso judicial de apoyos al ejercicio de la capacidad. Algunas Fiscalías, como la de Badajoz, les hace llegar un tríptico informativo, mientras que la de Gipuzkoa acude al formato de preguntas frecuentes. Así, se transmiten indicaciones precisas sobre la naturaleza y finalidad del procedimiento, trámites, legitimación para iniciarlo, duración y coste, justicia gratuita, funciones tutelares, derechos y obligaciones del tutor, etc. La Fiscalía de Badajoz expone que debería realizarse un control o seguimiento de tales casos para asegurar que los familiares interponen finalmente la demanda en situaciones de vulnerabilidad.

Dada la sensibilidad de los datos que se manejan en estas diligencias, por la Fiscalía de Soria se procedió a realizar un nuevo modelo de información de derechos relativos a la protección de datos personales que se entrega o se remite a los comparecientes en fiscalía. Echan en falta algunas fiscalías como Gipuzkoa la necesidad de una regla-

mentación expresa y moderna que regule la tramitación de estas diligencias preprocesales.

El despacho de dichas diligencias en este año, tal y como exponen muchas fiscalías, se ha visto ralentizada y continúan a la espera (tras reiterados oficios) de que se completen las diligencias ordenadas, bien al Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, bien a las Administraciones Públicas. A pesar de ello, la aminoración en el volumen de pendencia –las diligencias que están en tramitación a finales de año con respecto al año precedente (-21,67%)–, da cuenta del trabajo de los fiscales para agilizar y tramitar al máximo dichos procedimientos.

Las dificultades expuestas han determinado que muchas fiscalías opten por aquilatar la solicitud de informes médico-forenses cuando conste un dictamen médico describiendo patologías o un cuadro clínico del paciente evidente en cuanto a la afectación de su capacidad de autogobierno, relegando para el procedimiento judicial la solicitud de un informe completo. Lo mismo se realiza, como describen otras, cuando las personas no acuden a la cita forense o no le abren la puerta del domicilio, si allí se desplazan. En estos supuestos se indica al forense que emita informe a la vista de los partes médicos. Ahora bien, estos informes médicos sólo recogen una impresión diagnóstica o la referencia a un juicio clínico en el contexto de un episodio crítico, sin precisar su irreversibilidad ni las habilidades funcionales del paciente que se hallan afectadas o anuladas y en qué grado, dificultando que el informe forense pueda abordar dichos aspectos.

Para desarrollar este trabajo los fiscales reiteran la necesidad de que se asignen a las fiscalías personal propio: médicos forenses, trabajadores sociales, policía especializada en detección de abusos y desprotección de personas con discapacidad y peritos contables. Esta clásica reclamación lamentablemente no ha sido atendida, con la excepción de la Fiscalía de Madrid, que cuenta con dos plazas de trabajadores sociales y cerró el año con la inmediata expectativa de adscripción de una médica forense.

En el ámbito de las diligencias preprocesales se han dictado diversos decretos de reconocimiento de guardador de hecho para facilitar a los familiares de la persona con discapacidad los trámites administrativos con entidades bancarias como cobrar una pensión, domiciliar un recibo en una cuenta, etc., evitando innecesarios procedimientos de capacidad. Así lo describen las fiscalías gallegas de Ourense y Pontevedra.

El objeto de las diligencias es variado, aun cuando como indicábamos, la gran mayoría se refiere a la capacidad de las personas. Tam-

bién acaban llegando a las fiscalías en busca de amparo las situaciones de los pacientes con trastornos mentales graves que no presentan vinculación a los tratamientos, como exponen las Fiscalía de Córdoba o Pontevedra. La ausencia de programas específicos en salud mental para pacientes resistentes al tratamiento o al reconocimiento de su enfermedad, provoca ingresos indebidos. Coinciden las fiscalías en reclamar el desarrollo de recursos específicos.

Otros casos que reportan este año varias fiscalías son los de personas afectadas por una discapacidad que, a pesar de recibir el alta hospitalaria, no regresan a su domicilio ni son atendidas por sus familiares. Las fiscalías intervienen al observar una clara situación de desprotección de la persona por parte de sus familiares, con el fin de que intervenga la entidad pública tutelar, aun cuando no sea procedente llevar adelante un proceso de capacidad. Supuestos similares llevan a fiscalías como la valenciana a sugerir la idoneidad de que existiera un centro de recepción, como ocurre con los menores, dependiente de la Administración, para poder ingresar de forma inmediata a las personas con evidente falta de capacidad y en riesgo inminente.

Se palpa en diversas memorias la preocupación por situaciones cada vez más frecuentes de personas mayores solas, sin red de apoyo, que con el tiempo derivan en la institucionalización, pues las pensiones de que disponen no son suficientes para una adecuada atención en domicilio y los servicios ofrecidos por las administraciones resultan escasos. También se ha puesto el acento en el número creciente de diligencias y procedimientos judiciales que afectan a mayores extranjeros, por regla general ciudadanos de la Unión Europea, afincados desde hace años en nuestro país que por razón de su edad y discapacidad han roto los lazos afectivos con sus familiares y cuya situación de vulnerabilidad se detecta con dificultad, incluso, por los servicios sociales, debido al aislamiento en que viven.

La pandemia ha complicado la situación de personas mayores en contextos de emergencia que precisaban una plaza en residencia de mayores. La saturación de los centros y la incidencia de planes de contingencia (que obligaban a mantener un tanto por ciento de las plazas en previsión de aislamientos), ha producido situaciones muy complicadas de atender.

Esta sintética exposición subraya un año más las evidentes carencias que continúa mostrando el sistema para atender a las personas con discapacidad que lo precisan y de los escasos recursos económicos con los que cuentan muchas familias para cuidar a sus seres queridos con discapacidad. De este modo, los servicios sociales continúan recurriendo a las fiscalías en busca de respuestas. Es normal que la

supresión o reducción del servicio de ayuda a domicilio o su tardanza en gestionarse, o de cualquier otro recurso facilitador para su día a día, origina la apertura de un expediente en fiscalía en orden a la presentación de demanda de protección de la persona con nombramiento de la entidad pública como tutor e ingreso en centro sociosanitario. Una intervención oportuna podría haber prolongado su vida en el domicilio conforme a sus deseos y preferencias.

Las fiscalías describen y valoran positivamente la fluida coordinación que llevan a cabo siguiendo distintos esquemas con las administraciones sanitarias y los recursos sociales, lo que permite establecer una estrategia concertada y común de abordaje y seguimiento. Dichos espacios de coordinación se han mantenido en este complejo año de forma virtual en múltiples ocasiones. Si bien, fiscalías como la de Alicante o Valencia piden perfilar mejor nuestra función y consideran aconsejable establecer criterios de actuación que delimiten la cooperación y el control.

13.2 Utilización de medios telemáticos en las entrevistas judiciales referidas a internamientos involuntarios y procedimientos sobre capacidad

Es compartida la preocupación de la Fiscalía de Las Palmas por la posibilidad permitida primero en el RD Ley 16/2020 (arts. 7 y 21) y después en la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, (arts. 14 y 16), y extendida hasta el día 20 de junio de 2021, respecto de las exploraciones médico-forenses y la posibilidad de que puedan realizar sus informes *«basándose únicamente en la documentación médica existente a su disposición, que podrá ser requerida a centros sanitarios o a las personas afectadas para que sea remitida por medios telemáticos, siempre que ello fuere posible»*. Los fiscales de la sección acordaron extremar el celo en orden a realizar esas exploraciones con la persona cuando se entendieran fundamentales, lo que sin duda ocurre en los procedimientos de capacidad y de internamiento no voluntario. Informa la Fiscalía valenciana que, en la Audiencia Provincial y pese a dicha disposición, las exploraciones judiciales e informes médico-forenses se han realizado mediante examen personal.

La virtualidad de realización de entrevistas de esta naturaleza con personas que tienen discapacidad durante el periodo de pandemia, bien en internamientos involuntarios, bien en procesos de capacidad, ha sido una realidad durante el año 2020. Constreñidos por esa situación, los medios telemáticos han resultado eficaces, especialmente en

las fases álgidas de contagios. Ciertamente eso no conduce a entenderlos como el mecanismo idóneo para realizar dichos actos procesales.

Conviene reseñar que la naturaleza, circunstancias y efectos de un procedimiento y otro son bien diferentes. Particularmente importante es la entrevista (exploración) en los procesos de capacidad, pues se trata de confeccionar un «traje a medida» para la persona y su trascendencia se mantiene en el tiempo. Por tanto, el recurso a las entrevistas telemáticas en estos procedimientos debe realizarse de forma muy excepcional, favoreciendo siempre la mayor accesibilidad. El internamiento por su parte tiene una perspectiva médica muy evidente y una temporalidad que le distancia del proceso de capacidad, por ello la excepcionalidad no debe ser tan intensa.

La tecnología puede ser un aliado, pero no se puede convertir en una barrera añadida (no sólo por la «brecha digital») para las personas con discapacidad, de modo que resulte un marco incapacitante para ellas que condicione su participación en la entrevista judicial, especialmente en los procesos que pretenden hallar un apoyo a su capacidad. En estos procesos, una entrevista inadecuada puede viciar el procedimiento, la sentencia y condicionar la vida entera de la persona.

Desde esas premisas y prevenciones, se ha observado en los documentos de memoria presentados la actuación de alguna fiscalía como la de Guadalajara, que ha explicado de manera muy didáctica las cautelos para el desarrollo de una actuación telemática. Se centra en la necesidad de establecer unos ajustes en el desarrollo de las mismas: presencia de un familiar, uso de lenguaje sencillo, información previa facilitada por el trabajador social o persona allegada, en aras a construir un clima tranquilo y cercano para el adecuado desarrollo de la entrevista.

El recurso telemático tampoco ha estado exento de problemas, pues las fiscalías dan cuenta de numerosos fallos en las conexiones de los sistemas facilitados para la comunicación y de la necesidad de contar con plataformas seguras.

13.3 Internamientos psiquiátricos involuntarios

Dado el exiguo plazo para la ratificación del internamiento, de acuerdo con la Sentencia 182/2015, de 7 de septiembre, del Tribunal Constitucional, las fiscalías de mayor volumen han optado por establecer un fiscal de permanencia del propio servicio especializado para atender estos expedientes. En fiscalías más pequeñas, el despacho de estos asuntos lo realiza el fiscal de guardia, sin perjuicio de su poste-

rior seguimiento por el servicio especializado. Continúa siendo preocupante que se traslade al juzgado especialista la competencia para la resolución del procedimiento, frisando el límite de las 72 horas para poder practicar todas las diligencias.

Exponen los fiscales que sería conveniente que existiera un turno de oficio específico y especializado. Fiscalías como la de Alicante narran las gestiones desarrolladas en su ámbito para conseguir la designación de un letrado de oficio que actúe desde el inicio como defensor judicial en los procedimientos sobre la capacidad para evitar cualquier indefensión, instando su especialización.

Algunas fiscalías consideran que se deberían regular con mayor detalle los diversos aspectos procesales y de ejecución del ingreso involuntario, una vez que el tenor literal del artículo 763 LEC se ha mostrado insuficiente. Destacan la conveniencia de la creación de unidades de intervención psiquiátrica compuestas por personal sanitario capacitado para la actuación en estas situaciones.

Fiscalías como Cantabria y Huelva han percibido un incremento de ingresos urgentes en la Unidad de Agudos de psiquiatría de los hospitales, tanto de personas con antecedentes depresivos como de no diagnosticadas que han realizado comportamientos de índole autolítica que pueden atribuirse a la situación de aislamiento social. Las fiscalías de Ávila, Segovia o Palencia exponen el elevado número de expedientes de internamiento que tramitan debido a los grandes hospitales psiquiátricos existentes en su territorio, con plazas concertadas con otras comunidades autónomas, lo que provoca dificultades de control, pues los traslados de centro de los internos generan duplicidad de procedimientos.

Estadísticamente constan dictaminados 57.592 asuntos, cifra que refleja una aminoración del -11,61% con relación al año precedente, descenso notablemente inferior a la media de procedimientos en la materia que se sitúa en torno al -22,6%. Es preocupante dicho descenso cuando se prevén importantes secuelas sociales y psicológicas, por lo que se presagian patologías ocultas que la progresiva normalización irá visibilizando.

Preocupa a las fiscalías el control del plazo de seis meses para la evaluación periódica del internamiento que establece el art. 763.4 LEC, de modo que las fiscalías de Castilla y León solicitan el desarrollo de un sistema informático de alarma. La Fiscalía de Área de Vigo ha detectado casos en que el paciente llevaba más de 10 años ingresado en un centro psiquiátrico, generándose con ello una indeseable institucionalización. Los fiscales han solicitado su evaluación por el equipo adscrito al Instituto de Medicina Legal (de forma conjunta con

los responsables médicos del centro psiquiátrico) para valorar específicamente la posibilidad de seguir con una vida autónoma e instar medidas de protección alternativas.

La concentración en un juzgado único que asumiera todos los asuntos dispersos en los diferentes juzgados de la capitales y provincias, la paralela exclusividad en el desempeño de la función del fiscal (aspiración que reconocen casi utópica las fiscalías de reducido tamaño), conjuntamente con una herramienta informática facilitadora del control dotada de un sistema de alertas prediseñado, serían instrumentos idóneos para un desempeño más adecuado de esta labor tuitiva.

13.3.1 INGRESOS INVOLUNTARIOS DE PERSONAS MAYORES EN CENTROS RESIDENCIALES Y/O SOCIOSANITARIOS

Las fiscalías siguen exponiendo los problemas derivados de la redacción del vigente art. 763 LEC y de la diferente interpretación por los órganos judiciales de la STC 34/2016, de 29 de febrero, particularmente. Aunque en algunas fiscalías se destaca precisamente lo contrario: la ausencia de incidencias. A ello contribuye mucho la existencia de juzgados especializados (Familia/Discapacidad) que también conocen de estos ingresos, lo que se traduce en criterios uniformes. El cauce habitual en algunos territorios para estos ingresos es el de las medidas cautelares (art. 762 LEC), valorándose posteriormente la conveniencia de interponer una demanda sobre capacidad.

Se ha posibilitado un control más adecuado tras el esfuerzo didáctico desarrollado por los fiscales con los responsables de los centros, los trabajadores sociales y los servicios de inspección, que han incluido en sus planes generales de actuación «el control judicial de ingresos involuntarios» y el «consentimiento de ingreso y libertad de permanencia». Son actualmente minoritarios los supuestos en los que se producen ingresos involuntarios sin autorización o ratificación judicial o la ausencia de revisiones periódicas. No sucede lo mismo en el caso de las situaciones sobrevenidas de discapacidad.

Asimismo, se constata la desvinculación generalizada de estos ingresos con el proceso de capacidad. La finalidad intrínseca a cada cuestión es muy diferente, por lo que, so pretexto de la petición de una medida cautelar al amparo del art. 762 LEC, no debe derivarse la inexcusable consecuencia de la incoación de un proceso que está dirigido a proporcionar apoyos a la persona exclusivamente cuando existe causa y motivo para ello. En aquellos territorios donde se ha observado una postura contraria a la expresada, deben articularse los oportunos recursos para evitar esa inadecuada asociación.

El volumen de asuntos reflejados en las estadísticas aportadas da cuenta de la importante actuación del fiscal en orden a promover que esos internamientos se constriñan a los márgenes de legalidad. El paulatino envejecimiento de la población, especialmente visible en ciertas Comunidades Autónomas (Galicia, Asturias, Castilla y León o Aragón) permite aventurar un incremento de esas actuaciones.

13.3.2 CONTENCIONES

La extraordinaria diversidad de la regulación y de los protocolos para su aplicación, según el mayor o menor compromiso con la libertad y dignidad de la persona, así como la inexistencia en algunos territorios de una y otros, motivaron el específico tratamiento dado en la memoria del año 2019 y los trabajos para la elaboración de una Instrucción en la materia, que se encuentra en estudio por la Unidad Coordinadora tras su reciente constitución el 4 de noviembre de 2020.

Siguen observando los fiscales diversidad de criterios judiciales respecto de las contenciones mecánicas. Hay juzgados que se pronuncian sobre la procedencia de su autorización (caso que expone la Fiscalía de Girona), mientras que otros siguen el criterio de no considerarla necesaria, como expone la Fiscalía de Jaén. Las Fiscalías de Castellón y Tarragona señalan prácticas que favorecen el control: remisión a la fiscalía de listados de sujeciones (Castellón) y revisión judicial efectuada personalmente (Tarragona).

En este año reporta la Fiscalía de Badajoz el fallecimiento por asfixia de un residente con problemática psiquiátrica cuando había estado sometido a sujeciones mecánicas.

En otras fiscalías se observa un incremento de los centros que buscan medidas alternativas. En esa línea se comunican pilotajes en Castilla y León desarrollados en centros públicos con colaboración de diversas fundaciones para la eliminación de sujeciones. Canarias, por su parte, informa de la progresiva consolidación del sistema basado en el cuidado centrado en la persona con exclusión de cualquier medida de sujeción, en aras a garantizar el pleno respeto de la autonomía de la voluntad.

13.4 Tratamientos ambulatorios involuntarios

La ausencia de expresa previsión legal supone que esta clase de medidas resulten controvertidas, tanto en su tramitación como en su ejecución, que queda básicamente a la libre voluntad de los pacientes,

sin perjuicio del seguimiento judicial estrecho y coordinado con salud mental. Se interpreta ampliamente lo dispuesto en los arts. 762 y 763 LEC respecto del internamiento involuntario (observándose el mismo procedimiento y cautelas) y se acompaña de un protocolo específico con determinadas unidades de salud mental implicadas. En Alicante, Valencia y Gipuzkoa se utilizan con buenos resultados estos tratamientos ambulatorios involuntarios (TAI) con los protocolos debidos y bajo tutela judicial, tal y como exponen dichas fiscalías.

La Fiscalía de Bizkaia informa que dispone de tratamientos asertivos comunitarios (TAC) orientados a esta tipología de enfermos mentales que necesitan de un apoyo y un seguimiento constantes a domicilio y que se componen de equipos móviles con un psiquiatra, una enfermera, un monitor, y un trabajador social. La ausencia de recursos disponibles es señalada por el Fiscal delegado de Andalucía, lo que impide dar cobertura adecuada a estos enfermos refractarios al tratamiento, quedando sujetos a las llamadas «puertas giratorias» por falta de recursos desde el ámbito de la salud mental.

13.5 Control de tutelas y curatelas tanto en el ámbito personal como patrimonial

La actuación de los fiscales especialistas en el control de las tutelas (formación de inventario, examen de la situación personal y patrimonial, especialmente en la rendición anual de cuentas, y rendición general de cuentas) consume una parte muy importante de su trabajo. El elevado volumen de asuntos (en este año 25.062 dictámenes), el aumento en las exigencias a los tutores y las problemáticas familiares inherentes a este tipo de situaciones, hacen que la tarea del seguimiento de las tutelas tenga cada vez mayor complejidad y exija mayor dedicación.

Por distintos motivos, la Fiscalía de Castilla y León, en relación con las rendiciones de cuentas, apunta un número excepcional de dictámenes emitidos por los fiscales con respecto a los del año pasado (451,2% más que en el año 2019 en el territorio autonómico). Aun cuando otras fiscalías transmiten parecida percepción, no es esa la tendencia general. A nivel nacional se detecta una disminución de los dictámenes emitidos en estos procedimientos, si bien tan solo del -4,5%, frente a la disminución de los volúmenes medios que gira en torno al -22,66%. Algunas fiscalías (Albacete) han llegado a detectar aumento del número de las rendiciones finales de cuentas por fallecimientos debidos al Covid-19.

La curatela es una institución flexible que se caracteriza por su contenido de asistencia y supervisión, no por el ámbito personal o patrimonial o por la extensión de actos en los que esté llamada a prestarse (STS núm. 118/20, de 19 de febrero de 2020). Sin embargo, la Fiscalía de Las Palmas informa que algunas resoluciones judiciales designan como curatela contenidos propios de la tutela, creando inseguridad jurídica. En otras ocasiones (y es criterio extendido), se opta por la tutela, según expone la Fiscalía de Lleida, cuando el apoyo se extiende a la esfera personal y patrimonial, y por la curatela cuando exclusivamente se asumen funciones en una esfera. Es de prever que la pronta promulgación de la ley de reforma civil y procesal de los apoyos a la capacidad jurídica de la persona homogeneice las prácticas en favor de aquellas más favorables a la autonomía de las personas.

Se expone también cierta falta de actuación de oficio por parte de los juzgados en tramitar puntualmente los procedimientos para el examen de cuentas y situación personal, lo que incrementa el trabajo de las secciones. Algunas fiscalías (Cuenca, Teruel, León) consiguen remitir anualmente un oficio recordatorio de todos los procedimientos a los juzgados, aunque la mayoría recalcan la imposibilidad de efectuar dicho control. En estos casos han establecido sistemas «selectivos» de seguimiento, bien mediante control de las más complejas o sensibles (Córdoba), bien de aquellas sobre las que se produzcan quejas, reclamaciones o denuncias (Jaén).

Ourense expone una interesante iniciativa en estudio: la creación de una Oficina de Tutelas que pudiera encargarse específicamente de dicho control. Sería una solución que concentraría y agilizaría ese trabajo al tiempo que ofrecería un importante servicio de orientación de las obligaciones propias del tutor o curador.

También refieren muchos fiscales que los informes presentados por los tutores resultan claramente deficitarios, fundamentalmente por falta de información y formación. Memorias como las de Barcelona y Girona sugieren una sesión formativa obligatoria en la que se instruya debidamente sobre la manera de cumplir con las exigencias legales. Ambas sugerencias: una oficina de tutelas y formación adecuada ofrecerían respuesta a la abrumadora queja de las fiscalías.

Los aspectos patrimoniales deben ser bien cuidados, pues «(u)no de los elementos que más repercuten en el bienestar de las personas con discapacidad es la existencia de medios económicos suficientes para atender las específicas necesidades vitales de los mismos» (Exposición de Motivos Ley 41/2003, de 18 de noviembre, de protección patrimonial de las personas con discapacidad). Asimismo, el fomento de las habilidades conservadas de la persona, el respeto a la voluntad,

derechos y preferencias en aras a preservar ámbitos de autogobierno, o la contribución al desarrollo y potenciación de la autonomía personal son tareas que competen a las personas encargadas de la guarda legal de otra.

Aun cuando todas las fiscalías remitieron a los juzgados en su día los protocolos elaborados en cumplimiento de la Instrucción FGE 4/2008, de 30 de julio de 2008, tuvieron variado éxito en su aceptación y utilización.

Todas las fiscalías informan que son objeto de devolución aquellas cuentas que no concretan las exigencias de la Instrucción 4/2008 mencionada, sobre todo en su aspecto personal. Continúa sin resolver el problema sobre la desaprobación de rendición de cuentas por no hallarse debidamente justificados determinados gastos. Por regla general el fiscal interesa el reintegro de esos gastos al patrimonio del afectado, pero no todos los juzgados siguen este criterio, pues algunos estiman que la labor de control de la tutela finaliza con la resolución que acuerda no aprobar las cuentas. Esta solución no es satisfactoria y dificulta la posibilidad de interesar la deducción de testimonio por presunta apropiación indebida.

Resulta de interés volver a exponer una buena práctica puesta en marcha desde el año 2009 en Gipuzkoa que consiste en la elaboración de planes de tutela anuales. Junto con el inventario, o posteriormente, se presenta por el tutor un plan suscrito conjuntamente por el tutelado, para su aprobación. En el plan se concreta el alcance del control, la supervisión y el apoyo que el tutor prestará al tutelado, así como el programa y acciones que se pondrán en marcha en orden a lograr su progresiva autonomía individual, el desarrollo de su personalidad y su mayor inclusión social. Transcurrido el primer año, el plan es objeto de evaluación y revisión. Esta práctica, iniciada sobre tuteladas desempeñadas por instituciones especializadas, ha comenzado a extenderse también a tuteladas familiares con idéntico buen resultado. Dicha experiencia profundiza en el respeto a la voluntad, derechos y preferencias de la persona en su propio proyecto de vida. También potencia la expresión de la persona y no se le priva de cierto control sobre su propia vida, lo que se revela particularmente estimulante en personas con trastornos de salud mental. Es una hoja de ruta individual en la que camina la persona acompañada, lo que se alinea perfectamente con los principios y postulados de la Convención.

También es reseñable la actuación de las fiscalías valencianas que solicitan la designación de un tutor provisional (generalmente la entidad pública tutelar) en el marco de medidas cautelares urgentes. Esta figura está concebida para personas que no cuentan con familiares y

anticipa una solución que se hace efectiva tempranamente en situaciones que demandan medidas y soluciones urgentes para personas en situación de especial vulnerabilidad.

Por otra parte, cuando sobrevienen problemas (edad, enfermedad) para el correcto desempeño de la patria potestad prorrogada o rehabilitada, generalmente se acude a un juicio ordinario para obtener la privación de la patria potestad. Expone la Fiscalía de Barcelona que sería conveniente una modificación normativa que evite los trámites de este procedimiento, asimilándolo a la remoción.

La Fiscalía de Huelva ha detectado este año un aumento exponencial de expedientes incoados para la privación de la patria potestad prorrogada o rehabilitada. Varias residencias han comunicado a la fiscalía el impago reiterado del copago residencial por parte de progenitores llegando algunos de ellos a acumular deudas superiores a los 15.000 euros. La mayor parte de los expedientes abiertos han finalizado con remisión al servicio de familia para que valoren la posible privación de la patria potestad, habiéndose llegado en algún supuesto a presentar denuncia por delito de apropiación indebida.

Se ha observado que, tras una condena por violencia de género/doméstica, uno de los progenitores opta por excluir al otro al solicitar la constitución de tutela o rehabilitación de la patria potestad. La Fiscalía de Badajoz ha considerado injustificada dicha actuación y se ha diligenciado lo necesario para que comparecieran ambos progenitores.

Respecto al ejercicio de la curatela, en particular, avisa la Fiscalía de Las Palmas que en la mayoría de los casos no se impone la obligación de rendir cuentas por el juzgado, por lo que se está atento a posibles noticias de desempeño irregular en los que se cita al curador para informe.

13.5.1 JURISDICCIÓN VOLUNTARIA

En relación con el patrimonio del tutelado se observa un aumento en el número de los procedimientos de jurisdicción voluntaria en los que se pretende obtener autorización para venta de bienes inmuebles, lo que parece reflejar que la situación económica de las familias ha empeorado.

Otros expedientes de jurisdicción voluntaria que han planteado diversos problemas durante este último año han sido las aceptaciones de herencia sin previa autorización judicial (León). La fiscalía expone su criterio contrario a la convalidación judicial a posteriori, presentando los oportunos recursos. La Fiscalía de Huelva manifiesta la

misma problemática sobre la necesidad de previa autorización para aceptación de herencia, reclamando la rectificación de la escritura cuando no se haya realizado dicho trámite.

13.5.2 PATRIMONIOS PROTEGIDOS

En materia de patrimonios protegidos las fiscalías siguen informando conforme la tónica de anualidades anteriores y sorprende la nula o escasa utilización de la figura. De las conversaciones con los tutores se deduce por los fiscales, al margen del posible desconocimiento de tal figura, que la constitución de tales patrimonios supondría la pérdida de las ayudas sociales que reciben, lo que puede explicar su escaso predicamento.

Habitualmente los administradores del patrimonio protegido son los padres, por lo que están exentos de rendir cuenta anual de la gestión del patrimonio ante la fiscalía. Sin embargo, el fiscal puede reclamar información en cualquier momento respecto de la administración de dicho patrimonio con el fin de conocer su estado o el de sus frutos, conforme a lo dispuesto en el art. 7.2 de la Ley 41/2003. Así lo ha hecho la Fiscalía de Las Palmas en algún caso que relacionan, o han citado a la persona beneficiaria de un patrimonio protegido en orden a conocer su situación.

La convocatoria de la Comisión de Protección Patrimonial prevista en Real Decreto 177/2004 pudiera ser una herramienta operativa para el impulso de esta figura de protección patrimonial.

13.5.3 VISITAS DE FAMILIARES Y ALLEGADOS

En un mal entendido ejercicio de las funciones que se otorgan al guardador, y especialmente al tutor o curador, se conocen supuestos en los que se suplanta o sustituye la voluntad de la persona y se le impide que pueda relacionarse con sus parientes o allegados. Desde la Fiscalía de Valencia se ha propuesto una adición al art. 160 CC que expresamente contemple tal derecho a las personas con discapacidad que se hallan bajo una institución tutelar. Esta modificación no está prevista en el texto del Proyecto de ley por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, aun cuando su próxima aprobación y los principios que la informan obligan a respetar la voluntad, derechos y preferencias de la persona. Su entrada en vigor permitirá, incluso, abordar la remoción por incumplimiento de los

deberes propios del cargo o el mal desempeño del mismo. La actuación decidida de las fiscalías territoriales a través de las visitas de inspección en los casos que se han presentado en entornos residenciales ha servido para disipar las quejas de familiares o las dudas de los responsables de esos centros respecto de la absoluta interdicción de dichas limitaciones.

13.5.4 FUNDACIONES Y ENTIDADES TUTELARES PÚBLICAS

La red de apoyo familiar ha sido tradicionalmente el basamento en el que se sustentaba la guarda legal cuando había de acudirse a la designación de un tutor o curador para la persona con discapacidad en el marco del proceso de capacidad. La Ley 13/1983, de 24 de octubre, de reforma del Código Civil en materia de tutela, introdujo la posibilidad de deferir la tutela a personas jurídicas (art. 242 CC) ante la insuficiencia o inexistencia de ese apoyo familiar. A lo largo de los años, y bajo ese paraguas, se ha producido un significativo incremento de estas entidades.

Se observa en las memorias presentadas la preocupación por la situación de desbordamiento que están padeciendo en algunos territorios por el incesante número de personas respecto de las que se asume esa función tuitiva, no acompañada de un proporcional incremento de recursos. Esto motiva que cada vez sean más frecuentes y prolongados los retrasos en la rendición anual de cuentas (hasta 36 meses de retraso se informa por la fiscalía aragonesa respecto de la Comisión de Tutela y Defensa Jurídica de Adultos). Esta grave situación ha llevado a plantear la solicitud de venta de un inmueble, la rescisión de un condominio o el movimiento de valores financieros, incluso antes de presentar el inventario o la correspondiente rendición de cuentas anuales. La administración ha comunicado a la fiscalía la intención de constituir un nuevo organismo, actualizar su régimen jurídico y procurar un mejor y más ágil funcionamiento.

Resulta especialmente preocupante cómo afecta la situación descrita al desempeño de la función tuitiva que corresponde a la entidad pública en aras a procurar el mayor desarrollo de las capacidades de la persona o su inclusión en todos los órdenes de la vida. Actualmente, fruto de la influencia de la Convención, las funciones de tutela o curatela no pueden entenderse sino desde un enfoque orientado en la persona que reconoce y fomenta la participación de ésta en la medida de sus posibilidades, lo que exige una atención muy directa.

Informa la Fiscalía de Cádiz de una situación grave que acontece en la ciudad autónoma de Ceuta, pues carece de un organismo o entidad pública que asuma la tutela de las personas en situación de discapacidad que se encuentran en desamparo.

Esta fiscalía también señala otro aspecto delicado en orden a la retribución del cargo de tutor ejercido por fundaciones tutelares de carácter privado. Resulta reprobable que una fundación concreta de dicha provincia haya cargado una cantidad fija anual en concepto de «gastos de administración» en todas las rendiciones de cuentas. La actuación de la fiscalía oponiéndose a la aprobación judicial de estas cuentas, como infracción o fraude de lo previsto en el art. 274 CC, ha resultado impecable y revela la importancia, sentida desde todas las fiscalías de un completo análisis de las rendiciones anuales de cuentas.

13.6 Medios informáticos a disposición de las fiscalías

Una constante en los informes de los fiscales son las reflexiones sobre la necesidad de mejora en los tratamientos informáticos, siendo variable el grado de satisfacción/insatisfacción dependiendo de los territorios, las aplicaciones disponibles, su grado de implantación y la adecuada utilización por parte de los empleados judiciales.

Algunas fiscalías exponen avances en su digitalización, como Las Palmas, que han consolidado durante el año 2020 el expediente electrónico, así como el uso cotidiano de la carpetilla electrónica. Pontevedra, Fiscalía altamente involucrada en el uso de la informática, describe los avances realizados en el año para lograr un íntegro traslado telemático de los procedimientos incoados a partir de 2018. Las Fiscalías de A Coruña y de Área del Ferrol informan favorablemente la implantación de la versión de la aplicación Fortuny 7.8 integrada con Lexnet en enero. La Fiscalía de Lleida subraya que han conseguido que todas las tutelas consten registradas en GIF (la app catalana), lo que facilita su revisión y puesta al día.

La situación de tránsito de procedimiento digital-papel en que se hallan las Fiscalías de Castilla y León, Castilla-La Mancha o Murcia, sigue generando problemas por falta de incorporación al expediente digital, ya sea de los procedimientos recibidos en papel por inhibición, ya sea de los procedimientos «antiguos». En estos casos conviven envíos en papel, envíos en papel con documentación en Visor y envíos telemáticos con documentación en Visor o en Fortuny: todo un laberinto para poder evacuar un informe con garantías. Similar problema de falta de incorporación al expediente digital narra la fiscalía gaditana o

el delegado de León quien concluye que la doble remisión (física y digital) de los procedimientos y en muchas ocasiones no simultánea, duplica el trabajo de fiscales y funcionarios, y provoca errores.

Otra cuestión que sugiere dificultades de control la exponen Cuenca y Albacete, en la medida en que los distintos procedimientos sobre una persona no aparecen interrelacionados por testimonio de las resoluciones dictadas o mediante su consulta a través de la aplicación «mapa del asunto».

Parece de interés, a tenor de dichas observaciones que, por la Unidad coordinadora de los servicios que elabora este apartado de la memoria en coordinación con la Unidad de Apoyo, se acometa el estudio de las propuestas de mejora necesarias para el servicio referidas a la aplicación informática de Fiscalía (Fortuny), evitando que año tras año se arrastren parecidas peticiones. En similar sentido el estudio estadístico realizado de forma manual por la Fiscalía de Navarra con datos desagregados (edad, enfermedad, sexo) sugiere también a esta Unidad informante proponer una mejora en la recopilación de datos en la app Fortuny.

Es unánime la solicitud de un sistema de alertas para el control de plazos. Ello viene exigido por la Instrucción FGE 4/2008, de 30 de julio, y la Instrucción de la FGE 6/1987, de 23 de noviembre.

Finalmente, son varias las fiscalías que recuerdan la imperiosa necesidad de formación de los funcionarios que deben proceder al registro informático, así como la de proporcionarles acceso para consulta al expediente judicial. La estabilidad de las plantillas contribuiría también a la mejora del servicio.

13.7 Accesibilidad

El acceso a la justicia de las personas con discapacidad está siendo objeto de desarrollo tras los Convenios firmados entre el CGPJ con la Fundación A la Par, de 21 de mayo de 2009 y Plena Inclusión, de 19 de octubre de 2020. Constan las experiencias pioneras de Oviedo para traducir a lenguaje sencillo y comprensible para las personas con discapacidad intelectual las sentencias dictadas en procedimientos de capacidad. En Navarra se ha planteado este año la mejora del convenio firmado por Dirección General de Justicia de Navarra y el Presidente del TSJ de Navarra para la implantación de la misma metodología, ampliando su ámbito, inicialmente concebido para las resoluciones, a otros documentos impresos y formularios de solicitud. También se ha acordado ofertar la adaptación de sentencias a todos los

órganos judiciales y se ha encomendado a la administración la difusión del convenio y la formación de todos los operadores jurídicos.

La Fiscalía de Córdoba informa haber abierto dos diligencias informativas relativas a la accesibilidad física en sendas salas de cine de la capital.

No se puede ocultar en este apartado la reseña de una queja específica de la Fiscalía de Ourense, cuya sección de discapacidad y mayores se encuentra desde el año 2015 en un edificio judicial nuevo que no reúne en algunos aspectos las condiciones de accesibilidad que establece la Ley autonómica 10/2014, de 3 de diciembre, de accesibilidad.

13.8 Sobre el carácter transversal de la discapacidad en otras especialidades

La transversalidad de la discapacidad es fácilmente observable en las memorias. En el ámbito penal se subrayan numerosos procedimientos en los que la víctima resulta ser una persona con discapacidad. No son infrecuentes los delitos contra el patrimonio, particularmente estafas o apropiaciones indebidas (siendo crecientes las que se cometen con el uso de las nuevas tecnologías), o de abusos sexuales aprovechando la vulnerabilidad de estas personas. En el ámbito de los delitos de odio se contienen en los informes pocas referencias, pero algunas muy sonoras, en los que se aprecia una actitud proactiva del Ministerio Fiscal en orden a su persecución.

El derecho a la participación eficaz de las personas con discapacidad ante la justicia, en condiciones de igualdad, es abordada por la Fiscalía de Castellón en una reciente nota de servicio dictada para mejorar la coordinación de las diversas secciones penales y de víctimas de esa fiscalía con el área de discapacidad y mayores. Encomienda velar por el cumplimiento de las medidas de acompañamiento y apoyo a las personas con discapacidad ante la Administración de justicia.

La vulnerabilidad de ciertos colectivos, donde tienen especial cabida las personas con discapacidad, las que tienen problemas de salud mental y las personas mayores con deterioro cognitivo, está siendo observada y atendida con interés por el Ministerio Fiscal desde los distintos órdenes jurisdiccionales, aun cuando queda camino por recorrer.

CAPÍTULO IV

ÓRGANOS TERRITORIALES DEL MINISTERIO FISCAL

INTRODUCCIÓN

En este capítulo se ofrecen los datos generales de la actividad de las fiscalías territoriales durante el año 2020 en base a la información proporcionada por las diecisiete fiscalías de las comunidades autónomas y los cincuenta provinciales. Se analiza la actuación del Ministerio Fiscal en todas las jurisdicciones, siendo en el ámbito penal donde se produce el mayor número de intervenciones. Sin embargo, cada año se acrecienta su intervención en los demás ámbitos jurisdiccionales, en los que la posición procesal 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 y proporciona datos y valoraciones que pueden ser útiles para la ciudadanía y las instituciones, 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 está accesible en el portal *fiscal.es*. En él 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 fundamentalmente 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 actividad desde sus ópticas particulares.

El año 2020 ha venido marcado por la crisis sanitaria provocada por la pandemia, lo que ha afectado de forma relevante al funcionamiento de los órganos judiciales. Por eso los datos de este ejercicio no reflejan un cambio de tendencia real, sino que deben ser objeto de una lectura singular dentro del contexto pandémico.

El año 2020 es ya el quinto 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 la 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 plazos establecidos para la instrucción de las causas han sido modificados por la Ley 2/2020, de 27 de julio, por la que se modifica el artículo 324 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Esta reforma legislativa establece un plazo máximo de doce meses desde la incoación de la causa, para la investigación de los hechos, si bien previendo la posibilidad de acordar prórrogas sucesivas por periodos iguales o inferiores a seis meses, que pueden ser acordadas de oficio o a instancia de las partes. Esta reforma entró en vigor el 29 de julio de 2020, estableciendo en su disposición transitoria respecto de los procesos en tramitación que el día de entrada en vigor se considera el inicial para el cómputo de los plazos máximos de instrucción establecidos. La reforma del artículo 324 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, limitando a doce meses la duración de la instrucción y estableciendo que las prórrogas puedan ser acordadas de oficio por el juez de instrucción –a la vez que legitima a todas las partes para poder interesarlas– necesariamente reducirá el número de intervenciones del Ministerio Fiscal en el control de los plazos máximos de instrucción.

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, la información sobre los escritos de acusación del Ministerio Fiscal reviste especial trascendencia, por cuanto se trata de uno de sus actos procesales más relevantes mediante el cual los fiscales valoran, tipifi-

can 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 las de 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 los nuevos procedimientos que se incoan en la jurisdicción penal en una anualidad.

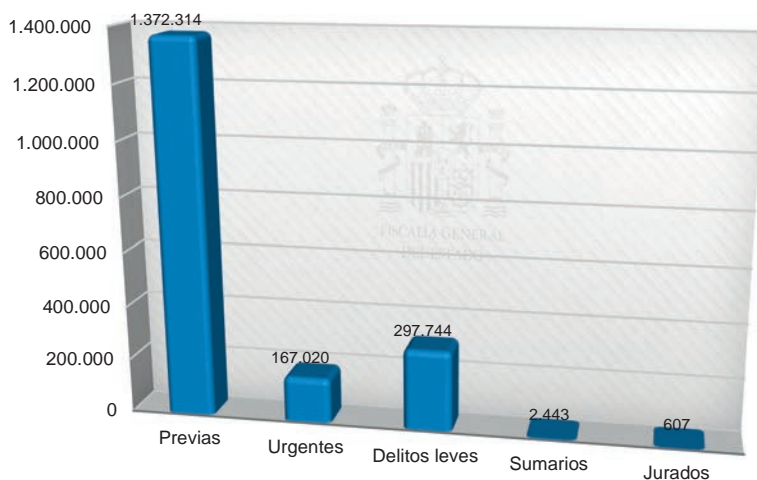
Tras las reformas del año 2015, los nuevos procedimientos se articulan fundamentalmente a través de la siguiente tipología: las diligencias previas, las diligencias urgentes y los juicios por delitos leves. La incoación directa de sumarios y juicios ante el Tribunal de Jurado supone un volumen residual.

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 obra.

Procedimientos incoados año 2020	
Diligencias previas	1.372.314
Diligencias urgentes	167.020
Juicios por delitos leves	297.744
Sumarios incoados directamente	2.443
Jurados incoados directamente	607
Total	1.840.128

Estos datos tienen la siguiente representación gráfica:

INCOACIÓN DE NUEVOS ASUNTOS DISTRIBUIDA POR TIPOS DE PROCEDIMIENTO EN EL AÑO 2020



En el año 2020 la cifra total de diligencias previas incoadas ha decrecido notablemente: un 12,7 % respecto del año anterior, lo que consolida una tendencia marcada por la reforma de la LECrim sobre el nuevo régimen de remisión de atestados sin autor por la policía y la despenalización de algunas conductas.

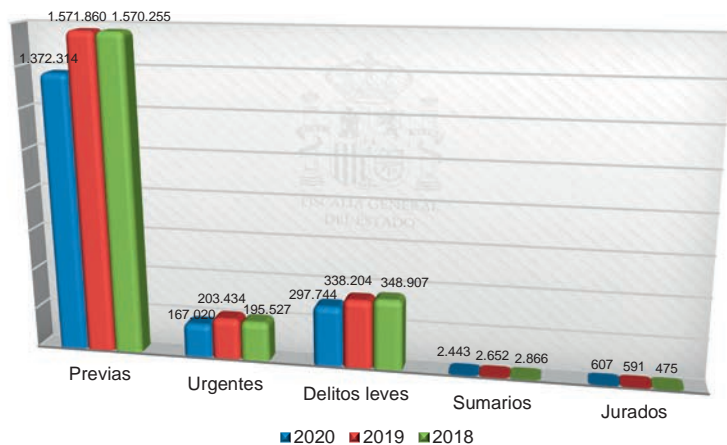
En 2020 se han incoado 167.020 diligencias urgentes, lo que supone un 17,9 % menos que las incoadas en 2019. Se rompe la tendencia alcista observada desde 2015 a 2019.

Se consolida la tendencia al alza en la incoación de los procedimientos ante el Tribunal de Jurado, si bien más ralentizada. Así, en 2020 la incoación de procedimientos ante el Tribunal del Jurado creció un 2,7 %, mientras que en el año 2019 creció un 24 % y en el año 2018 un 14 %.

La incoación directa de sumarios descendió respecto del año 2019 en un 7,9 %, en términos muy similares a los del año 2019, en los que descendió respecto del año 2018 en algo más de un 7 %, año en el que este tipo de procedimientos presentó un incremento del 28 %.

Los términos de comparación de las últimas tres anualidades se realizan en los siguientes gráfico y tabla con los totales incoados.

**EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LAS INCOACIONES
DISTRIBUIDA POR TIPOS DE PROCEDIMIENTO;
AÑOS 2018- 2020**



	Previas	Urgentes	Delitos leves	Sumarios	Jurados
2020	1.372.314	167.020	297.744	2.443	607
2019	1.571.860	203.434	338.204	2.652	591
2018	1.570.255	195.527	348.907	2.866	475

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.

Las excepcionales circunstancias que se han dado en 2020 no permiten afirmar que haya habido un cambio de tendencia, sino que parece ser consecuencia de las medidas sanitarias adoptadas.

1.1.2 DILIGENCIAS PREVIAS

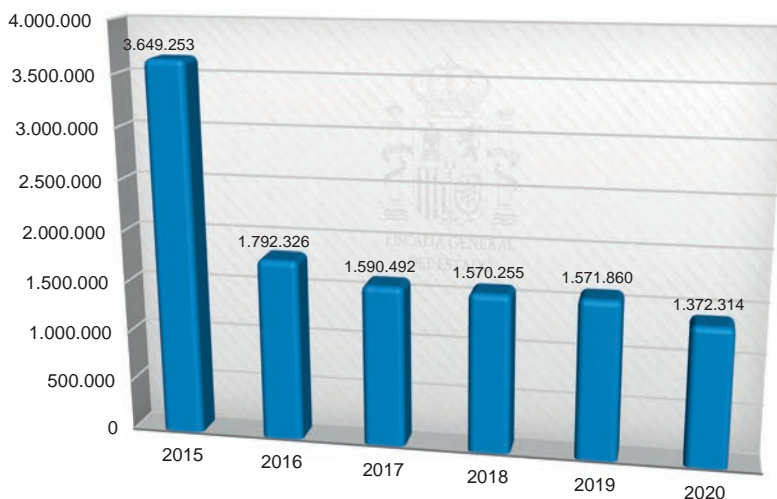
Se registran como tales todas las actuaciones judiciales relativas a delitos castigados con pena privativa de libertad no superior a nueve años, o bien con cualesquiera otras penas de distinta naturaleza, bien sean únicas, conjuntas o alternativas, cualquiera que sea su cuantía o duración.

1.1.2.1 *Volumen de las diligencias previas incoadas*

En el año 2020 los juzgados incoaron 1.372.314 diligencias previas. Este volumen forma el grueso de procedimientos que conforman los asuntos que cada año integran el marco de actuación de la justicia penal, junto con los juicios por delitos leves y las diligencias urgentes. Completan esa cifra los sumarios y los jurados incoados directamente.

En el año 2020 la cifra total de diligencias previas incoadas ha decrecido notablemente, un 12,7 % respecto del año anterior. Desde que en el año 2015 entró en vigor 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, la tendencia general ha sido decreciente, siendo muy acusada al inicio de la aplicación de la reforma procesal y estabilizándose a lo largo del tiempo; así, entre 2015 y 2016 el descenso en la incoación fue de un 56 % entre 2016 y 2017, de un 12 %, entre 2017 y 2018 de un 1,3 %, mientras que entre 2018 y 2019 hubo un ligero aumento de un 0,10 %, siendo la causa inequívoca de esta tendencia decreciente la mencionada reforma de la LECrim, cuyos efectos fueron más acusados al inicio de su aplicación.

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 13/2015, de 5 de octubre, *de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para la agilización de la justicia penal y el fortalecimiento de las garantías procesales*). El art. 284 LECrim permite 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.

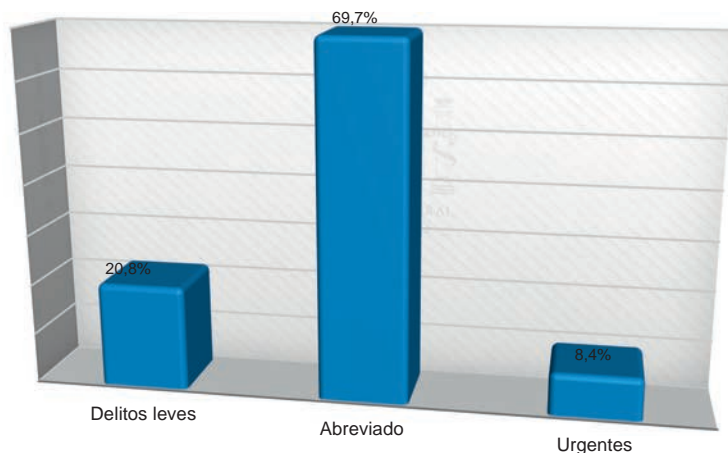
En el año 2020 se constató, como es habitual, un elevado número de diligencias previas acumuladas o inhibidas, lo que supone una duplicidad de procedimientos sobre los mismos hechos. En el año 2020 se acordó la acumulación o inhibición en 303.529 previas incoadas, esto es, el 22 % del total incoado, en términos muy similares a los de 2019, 2018 y 2017 en los que el porcentaje fue del 21 %. Restando este concepto, las diligencias previas netas incoadas en 2020 fueron 1.068.785.

En el año 2020 el número de diligencias previas que se archivaron y sobreesayeron fue de 806.927 diligencias, esto es, el 75 % del total de las diligencias previas netas incoadas, cifra prácticamente idéntica a la del año anterior, cuando ascendió al 76 %. Por tanto, una vez descon-

tado el volumen de acumulaciones, inhibiciones, sobreseimientos y archivos, la cifra de diligencias previas queda reducida a 261.858.

En el año 2020, se transformaron 215.740 diligencias previas en otros procedimientos susceptibles de concluir en enjuiciamiento (algunas incoadas en años precedentes). Ello, como tendencia, significa que un 20 % del total de las diligencias previas netas incoadas derivó hacia otro procedimiento susceptible de enjuiciamiento, en similitud con los años anteriores; así en el año 2019 fue del 19 %, en el año 2018 ascendió al 18 %, siendo del 19 % en el 2017 y del 18 % en 2016. Como es constante, la transformación más habitual de diligencias previas durante 2020 fue a procedimiento abreviado, suponiendo casi un 70 % del total.

TRANSFORMACIÓN DE LAS DILIGENCIAS PREVIAS 2020



De las diligencias previas transformadas, un 69,7 % lo hizo en procedimiento abreviado, un 20,8 % en delito leve y un 8,4 % en diligencias urgentes. Un escaso porcentaje de previas se transformó en sumarios (0,9 %) y en procedimientos ante el Tribunal del Jurado (0,16 %).

1.1.2.2 *Art. 324 LECrim*

La reforma del art. 324 LECrim introdujo un modelo de plazos máximos de instrucción en función de su complejidad. Ello tuvo un

gran impacto en el trabajo de las fiscalías en el año 2016, ya que la norma exigía un control de los tiempos de instrucción de los procedimientos penales más minucioso sin que entonces, propiamente, ni las fiscalías ni los órganos judiciales contaran con una información depurada sobre peticiones ni herramientas informáticas adecuadas a tan concretos fines. Durante el año 2017, aunque pareció que se estabilizaron los flujos de trabajo, se constataron situaciones dispares. Así, mientras en algunos lugares se resaltaba la colaboración entre juzgados y fiscalías, en otros el Ministerio Fiscal todavía se encontraba con problemas para ejercer las funciones que la ley le atribuía, llevando a plantear que, el control de los plazos de instrucción no ha de ser responsabilidad y competencia exclusiva del fiscal, sino también de los demás partícipes jurídicos del procedimiento como los Letrados de la Administración de Justicia y los Jueces de Instrucción.

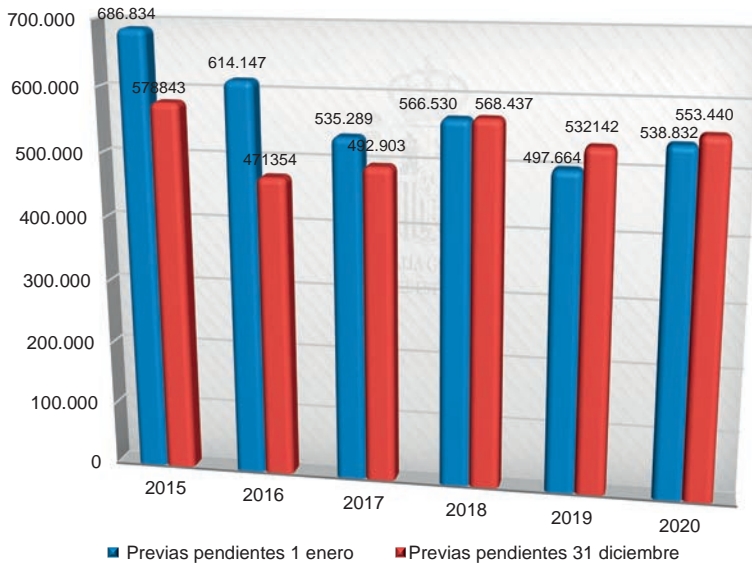
Los plazos establecidos para la instrucción de la causa han sido modificados por la Ley 2/2020, de 27 de julio, por la que se reforma el artículo 324 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Se establece ahora un plazo máximo de doce meses desde la incoación de la causa, si bien con la posibilidad de acordar prórrogas sucesivas por periodos iguales o inferiores a seis meses, que pueden ser acordadas de oficio o a instancia de las partes. Esta reforma entró en vigor el 29 de julio de 2020, previendo en su disposición transitoria, respecto de los procesos en tramitación, que el día de entrada en vigor de esta norma se considera el día inicial para el cómputo de los plazos máximos de instrucción establecidos en aquél.

El análisis de los datos del año 2020 permite constatar la estabilización y consolidación de los efectos de las reformas legislativas mencionadas que se apuntaron en memorias anteriores. La reforma del artículo 324 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, ampliando a doce meses la duración de la instrucción y estableciendo que las prórrogas puedan ser acordadas de oficio por el juez de instrucción a la vez que legitima a todas las partes para poder interesarlas, necesariamente reducirá el número de intervenciones del Ministerio Fiscal en el control de los plazos máximos de instrucción.

En el año 2020 los fiscales solicitaron la declaración de complejidad en 14.480 diligencias, cifra un 44 % inferior a las 26.014 del año de 2019 (en 2018 se formularon 21.332 declaraciones de complejidad, 25.746 en 2017 y 52.739 en el 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 2020 en 4.574, cifra notablemente inferior, en concreto

un 56 %, a las 10.332 de 2019 (en 2018 la cifra de declaraciones de plazo máximo fue de 9.035 y 10.992 en 2017). Hay que tener en cuenta que el sistema en que esto sucede solo estuvo en vigor la mitad del ejercicio.

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.



En el año 2020 el número de diligencias previas pendientes al 1 de enero era de 538.832 y a fecha 31 de diciembre había aumentado a 553.440. Estos datos indican que la pendencia sigue siendo, a nivel nacional, muy elevada, si bien respecto del año anterior se observa una disminución de la pendencia, pasando del 6,5 % al 2,6 %.

En conclusión, como se puso de manifiesto en la anterior memoria, llama la atención que la limitación de los plazos de instrucción impuesta por el art. 324 de la LECrim no haya solucionado el retraso en la tramitación de los procedimientos abreviados, que incluso se incrementa con respecto a la anualidad anterior. Todavía es prematuro analizar los efectos de la entrada en vigor de la nueva redacción del artículo 324 de la LECrim.

**TIEMPO MEDIO DESDE INCOACIÓN PROCEDIMIENTO
HASTA CALIFICACIÓN (FUENTE SICC 2020)**

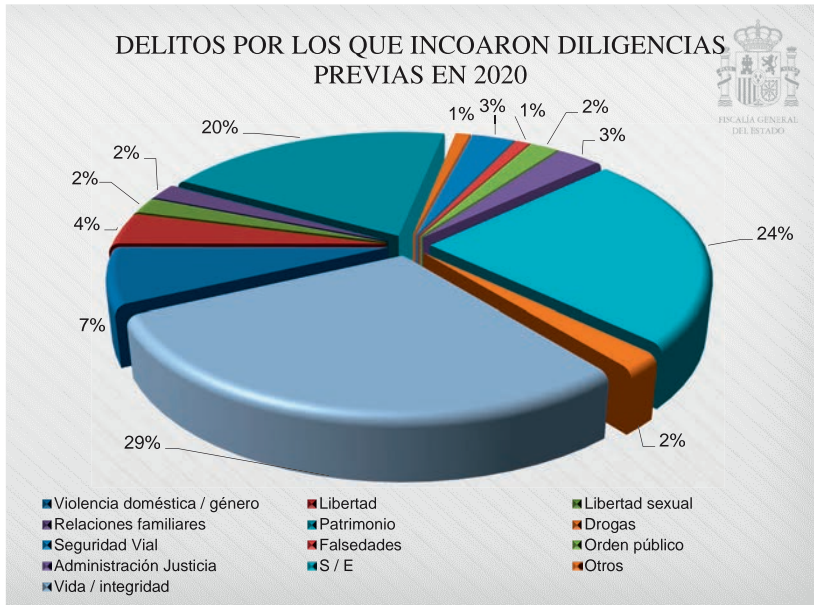
Previas/abreviado			Juicio Rápido			Sumario ordinario			Tribunal del Jurado		
2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
TM (días)	TM (días)	TM (días)	TM (días)	TM (días)	TM (días)	TM (días)	TM (días)	TM (días)	TM (días)	TM (días)	TM (días)
389	375,65	383	30	30	42	702	744	759	632	633	604

1.1.2.3 Delitos que dieron lugar a la incoación de diligencias previas

En términos comparativos, en el año 2020 se aprecia la misma situación que en los años anteriores respecto de los delitos que dieron lugar a la mayor incoación de diligencias previas. Hasta 2015, las incoaciones más numerosas correspondían a los delitos contra el patrimonio. Tras la reforma del 2015, el mayor número de diligencias previas incoadas lo fueron por delitos contra la vida y la integridad.

La explicación de esta variación reside en la no remisión por la Policía Judicial de los atestados por delitos sin autor conocido cuando se trata de delitos patrimoniales, habida cuenta de que en el caso de infracciones penales contra la vida o contra la integridad física la Policía sí tiene el deber de remitir los atestados al juzgado aun cuando no haya autor conocido, de conformidad con la reforma del art. 284 LECrim.

En 2020 los delitos contra la vida e integridad física dieron lugar al 29 % de las previas incoadas (32 % en 2019), los delitos contra el patrimonio se mantienen en el 20 %, como en 2019, 2018 y 2017 (25 % en 2016 frente al 48 % en 2015). El 24 % de las diligencias previas incoadas no tiene asociado ningún delito en su registro (el 25 % en 2019, el 24 % en 2018 y 2017 y el 23 % en 2016).



1.1.3 DILIGENCIAS URGENTES

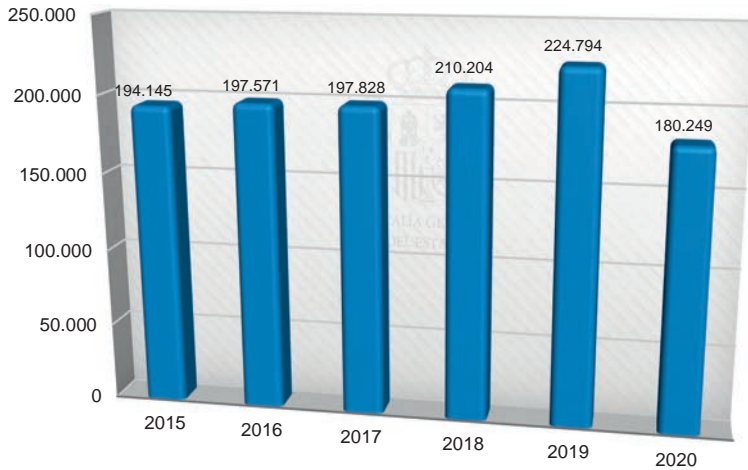
El procedimiento de enjuiciamiento rápido o diligencias urgentes previsto en los artículos 795 y siguientes de la LECrim, pretende dar una respuesta judicial rápida y eficaz para la resolución de los delitos menos graves y flagrantes y de instrucción sencilla. Se articula en base a los siguientes presupuestos: 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 2020 se incoaron 162.020 diligencias urgentes, cifra que debe completarse con las 18.229 diligencias previas que se transformaron en urgentes, lo que arroja un total de 180.249 diligencias urgentes.

La evolución interanual de estos procedimientos es la siguiente:

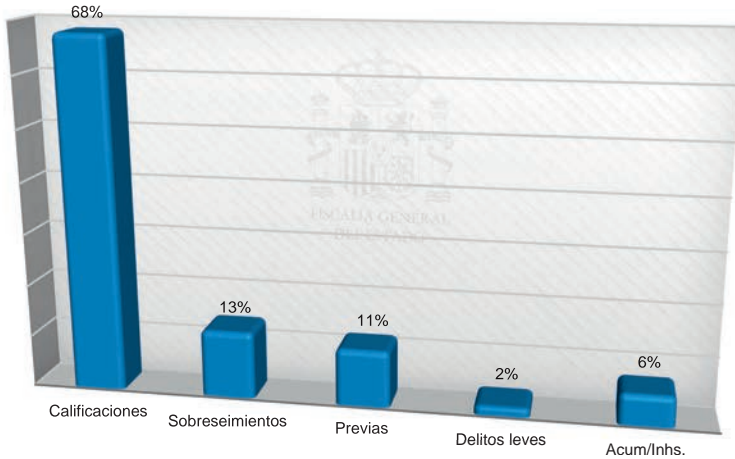
EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LA INCOACIÓN DE LAS DILIGENCIAS URGENTES Y PREVIAS TRANSFORMADAS EN URGENTES



En términos comparativos, en el año 2020 se ha producido una importante disminución, del 19,8 % en la incoación de este procedimiento. Se rompe la tendencia creciente: en el año 2019 se produjo un incremento de casi el 7 % y en 2018 un incremento del 6 %. Estos datos no pueden interpretarse, en el momento actual, como un cambio de tendencia, sino que son atribuibles a las dificultades provocadas por la pandemia.

Sin embargo, el destino procesal de las diligencias urgentes es prácticamente idéntico en el año 2020 a los de los años 2019 y 2018.

DESTINO DE LAS DILIGENCIAS URGENTES A TRAVÉS DE LAS DISTINTAS DECISIONES PROCESALES ADOPTADAS EN EL AÑO 2020



El dato relevante sigue siendo sin duda la eficacia aparejada a este tipo de procedimiento, vista la alta tasa de calificación (68%).

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 posibles previstos en la ley. Los delitos que principalmente fueron objeto de este procedimiento en el año 2020 fueron nuevamente los cometidos contra la seguridad vial (el 38 % de las incoaciones y el 50 % de las calificaciones), en segundo lugar, los delitos de violencia de género y familiar (el 29 % de las incoaciones y el 17 % de las calificaciones) y, en mucho menor volumen, los delitos contra la propiedad (el 7 % de las incoaciones y el 8 % de las calificaciones).

Los delitos de quebrantamiento de condena o medidas cautelares representaron un 8 % de las diligencias urgentes incoadas y el 8 % de las 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 2020 en este tipo de procedimientos son sensiblemente inferiores como consecuencia de la crisis sanitaria, si bien la distribución de delitos es muy similar a la de años anteriores, manteniéndose la tendencia creciente del número de diligencias urgentes incoadas y calificadas por delitos de violencia de género y familiar.



1.1.3.3 *Delitos que dieron lugar a la calificación del Ministerio Fiscal en diligencias urgentes*



Los aspectos que caracterizaron este procedimiento en 2020 fueron los siguientes:

– El 68 % de los procedimientos que se incoaron fueron calificados, cifras casi idénticas a las de años anteriores: el 67 % en 2019 y en 2018, el 66 % en 2017, el 68 % en 2016 y el 69 % en 2015.

– En el 73 % de las calificaciones se llegó a conformidad en el juzgado de instrucción, cifra muy semejante al 72 % del año 2019, siendo las cifras de años precedentes el 67 % en 2018, el 79 % en 2017 y el 77 % en 2016.

– Las calificaciones que formuló el fiscal en este procedimiento representaron en el año 2020 el 46 % del total de las formuladas, lo que supone una pequeña disminución respecto de 2019, en el que supusieron el 49 % del total de las formuladas. Los porcentajes correspondientes a los años anteriores fueron de 49 % en 2018, de 46 % en 2017 y de 46 % en 2016.

En el año 2020 el porcentaje de diligencias urgentes sobreesaidas fue un 12 %, el mismo que en 2019. En el año 2018 se sobreesayeron o archivaron el 18 % de las diligencias urgentes incoadas, mientras que

en 2017 el porcentaje fue del 13 %. También persistieron factores que condujeron a que el 10 % de las diligencias urgentes incoadas se transformaran en diligencias previas, lo que implica una prolongación en su tramitación. Este porcentaje es idéntico al de 2019, siendo el de 2018 de un 15 %. Algunas de las causas, como ya se dijo en años anteriores, fueron:

- La falta de comparecencia de los investigados 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, fundamentalmente de médicos forenses o peritos tasadores de daños, valoración imprescindible para definir tipicidades o concretar responsabilidades civiles.

En sentido contrario, en el año 2020 el 8,4 % 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 notable incremento en relación a años anteriores, ya que en 2019 este porcentaje fue de un 6,8 % y en 2018 de un 6,4 %.

Sin embargo, en 2020 el 2 % de las diligencias urgentes se transformaron en juicios por delitos leves, en 2019 fueron el 3 % y en 2018 el 2 %.

1.1.4 JUICIOS POR DELITOS LEVES

La reforma del Código Penal por la LO 1/2015 vino a derogar las faltas e introdujo la figura de los delitos leves para la reconversión de algunas de aquellas faltas. 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 2020 es el quinto en que cabe valorar la eficacia de esta reforma. 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 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 organizar en un mismo epígrafe la actividad del Ministerio Fiscal ante los órganos de enjuiciamiento.

Los procedimientos penales tramitados como juicios de delitos leves en el año 2020, con constancia en las fiscalías, fueron 297.744 (en 2019 fueron 338.204, en 2018 fueron 348.907 y en 2017 fueron 361.061), de los que 133.990 se celebraron con asistencia del Fiscal.

Sin embargo, los datos ponen de manifiesto que el descenso en incoaciones y asistencias del fiscal no se ha revelado como muy eficaz en relación con la carga global de trabajo que pesa sobre las fiscalías, puesto que se mantiene la misma problemática organizativa (falta de concentración y mejor organización de los señalamientos) que dificulta el mejor aprovechamiento de los recursos humanos y materiales.

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 2020 se incoaron 149.489 procedimientos abreviados, cifra un 8,9 % inferior a la del 2019, que fue de 164.128 procedimientos, prácticamente igual a la de los años anteriores, siendo en 2018 un total de 161.042 y en 2017 de 161.766 procedimientos. Esta disminución no puede interpretarse, en el momento actual como una tendencia, sino que debe ser interpretada en el contexto de crisis sanitaria.

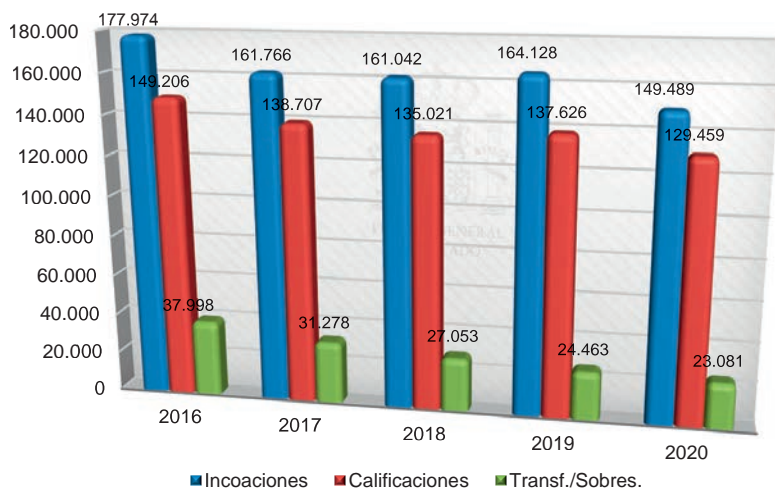
El Ministerio Fiscal formuló en estos procedimientos 129.459 calificaciones, cifra un 5,9 % inferior a las formuladas durante 2019 (137.626, un 2 % más que en 2018 –135.021–, con un descenso del 3 % en relación con el año 2017 –138.707–). La disminución en el número de calificaciones debe ser también interpretada en el contexto de crisis sanitaria sufrida, sin que pueda concluirse una tendencia decreciente.

En el año 2020, las calificaciones del Ministerio Fiscal en este procedimiento representaron el 53 % del total de las formuladas por el mismo (50 % en 2019, 50 % en 2018, 53 % en 2017 y 56 % en 2016).

Puede observarse un ciclo estable con variaciones poco significativas, como se refleja en las siguientes cifras:

	2016	2017	2018	2019	2020
Incoaciones	177.974	161.766	161.042	164.128	149.489
Calificaciones	149.206	138.707	135.021	137.626	129.459
Transformaciones/Sobreseimientos . .	37.998	31.278	27.053	24.463	23.081

EVOLUCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ABREVIADOS: INCOACIÓN Y EFICACIA A TRAVÉS DE LA EFECTIVA CALIFICACIÓN



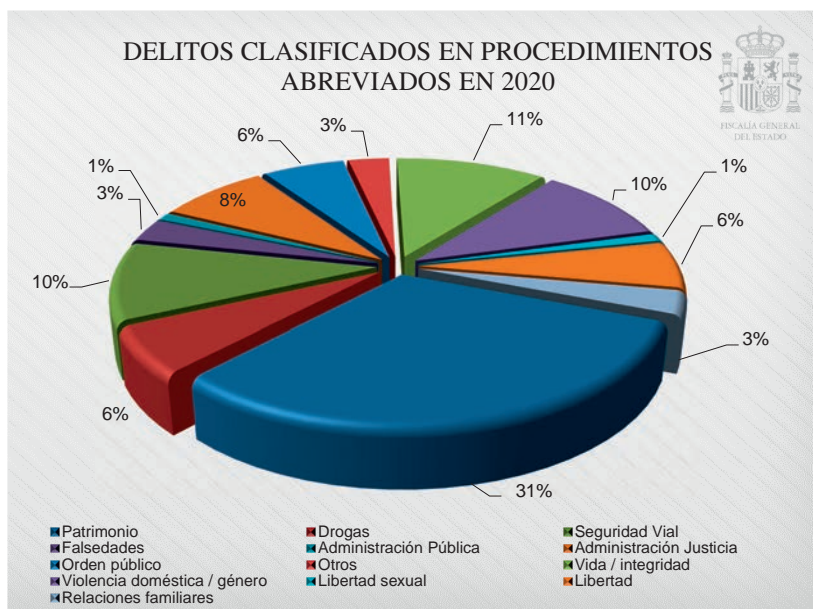
La diferencia entre el número de incoaciones y el de calificaciones pone de manifiesto, en una medida no fácil de determinar, diferencias de criterio entre el juez de instrucción y el fiscal, circunstancia posible en el modelo procesal español. El promedio nacional de procedimientos abreviados que no culminaron en calificación fue del 15 %, misma cifra que en el año 2019 (en 2018 fue de 17 % y el 18 % en 2017). 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 europeos e iberoamericanos.

1.1.5.2 *Delitos que dieron lugar a la incoación de procedimientos abreviados*



Se observa una distribución muy parecida a la de los años anteriores, sin que existan variaciones significativas.

1.1.5.3 Delitos que dieron lugar a la calificación del Ministerio Fiscal en procedimientos abreviados



Tampoco hay prácticamente variaciones en este concepto en relación a los años precedentes. La mayor parte de las calificaciones lo fueron por delitos contra el patrimonio (un 31%). Los delitos contra la seguridad vial dieron lugar al 10% de las calificaciones (principalmente conducción etílica); los delitos contra la vida e integridad física supusieron el 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 de género y familiar dieron lugar al 10% de las calificaciones y los delitos contra el orden público el 6%. Esta relación es muy similar en los últimos años, constatándose la tendencia creciente de las calificaciones por delitos de violencia de género y doméstica.

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 órgano de enjuiciamiento, y, por otro, el que media entre la recepción del procedimiento por el órgano sentenciador, el señalamiento para juicio y su efectiva celebración.

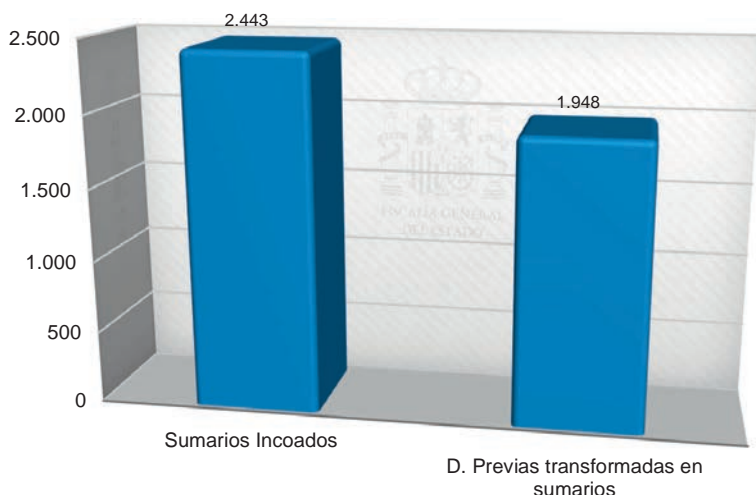
1.1.6 SUMARIOS

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*

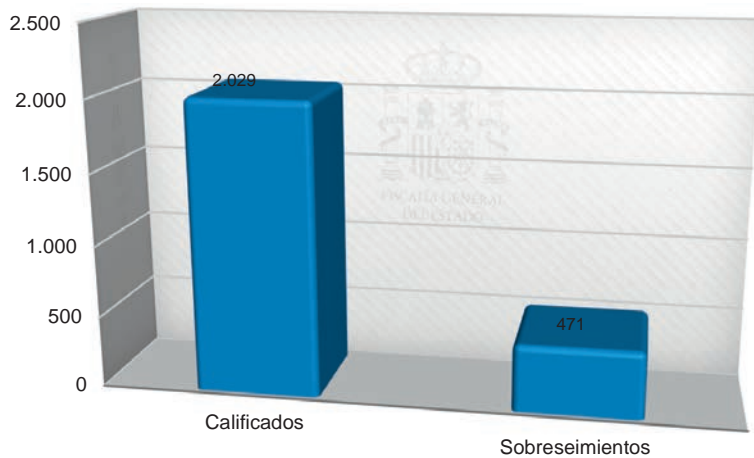
Se incoaron 2.443 sumarios, de los cuales 1.948 procedían de diligencias previas, como se observa en el gráfico siguiente. En el año 2020 hubo una disminución en incoaciones de este procedimiento de casi el 8% en relación al año 2019.

DISTRIBUCIÓN ENTRE SUMARIOS INCOADOS Y CON ORIGEN EN DILIGENCIAS PREVIAS EN EL AÑO 2020



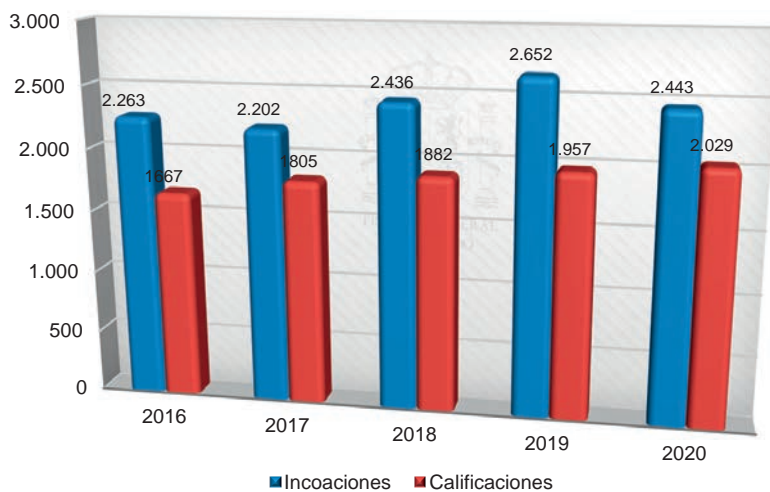
El 19% de los sumarios incoados se archivaron o sobreseyeron por las audiencias provinciales (siendo el 18% en 2019, el 14% en 2018, el 10% en 2017 y el 14% en 2016). Por el Ministerio Fiscal se calificaron 2.029 (siendo 1.957 en 2019, 1.882 en 2018, 1.805 en 2017 y 1.667 en 2016).

RELACIÓN ENTRE CALIFICACIONES Y SOBRESSEIMIENTOS DE SUMARIOS ANTE LA AUDIENCIA EN EL AÑO 2020



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:

	2016	2017	2018	2019	2020
Incoaciones	2.263	2.202	2.436	2.652	2.443
Calificaciones.....	1.667	1.805	1.882	1.957	2.029

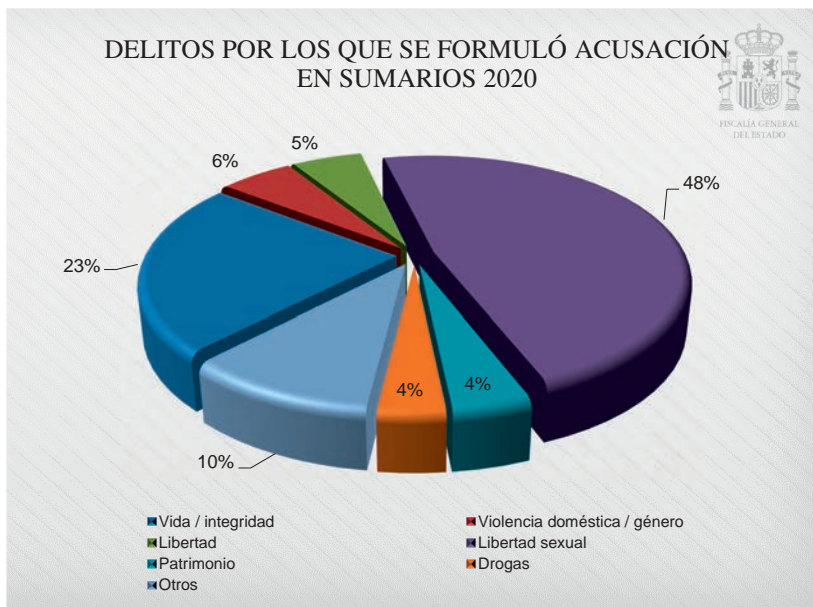
Normalmente la tramitación de este procedimiento en instrucción se prolonga más allá de una anualidad. El tiempo medio entre la incoación y la conclusión del sumario fue de 701 días, tomando como fecha de inicio la de incoación del asunto, aunque hubiera sido como diligencias previas, luego transformadas en sumario. El notable incremento de esta cifra en esta anualidad (se viene de un tiempo medio de 626) puede estar relacionado con el efecto pandémico en la ralentización de la actividad.

1.1.6.2 *El art. 324 LECrim en sumarios*

En el año 2020 el Ministerio Fiscal interesó la declaración de complejidad del art. 324 LECrim en 93 sumarios y se interesó la declaración de plazo máximo en 44 sumarios. El sistema solo estuvo vigente la mitad del ejercicio.

1.1.6.3 *Delitos que dieron lugar a la calificación del Ministerio Fiscal en procedimientos ordinarios*

Los delitos contra la vida e integridad dieron lugar a 772 calificaciones, de las cuales 316 fueron por delito de homicidio, 80 por asesinato y 374 por lesiones, de las que 113 lo fueron por violencia doméstica y de género. Los delitos contra la libertad sexual fueron los que dieron un mayor número de escritos de calificación: 1.354, de los cuales 416 fueron por agresiones sexuales, 92 por violaciones y 341 por abusos sexuales. Por delitos contra la salud pública se formularon 103 calificaciones, correspondiendo en mayor medida a tráfico de sustancias que causan grave daño a la salud, que dieron lugar a 49 calificaciones. Los delitos contra el patrimonio dieron lugar a 120 calificaciones.



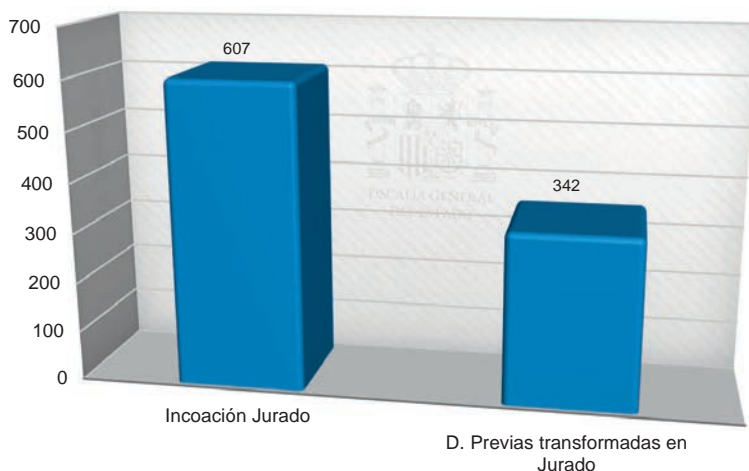
1.1.7 PROCEDIMIENTO ANTE EL TRIBUNAL DEL JURADO

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 y asesinato, amenazas condicionales, omisión del deber de socorro, allanamiento de morada y determinados delitos contra la Administración Pública y relacionados con la corrupción.

1.1.7.1 *Volumen de procedimientos ante el Tribunal del Jurado incoados y calificados*

En el año 2020 se incoaron 607 procedimientos, de los cuales 342 procedían de diligencias previas.

DISTRIBUCIÓN ENTRE INCOACIONES TOTALES DE TRIBUNAL DE JURADO Y CON ORIGEN EN DILIGENCIAS PREVIAS AÑO 2019



La evolución cuantitativa de años precedentes era bastante estable, con un pico en la incoación del 25 % en 2019 (en que se incoaron 591 asuntos). Esta tendencia parece haberse trasladado al ejercicio en curso, en el que se mantienen similares guarismos, con un incremento del 2,7 %.

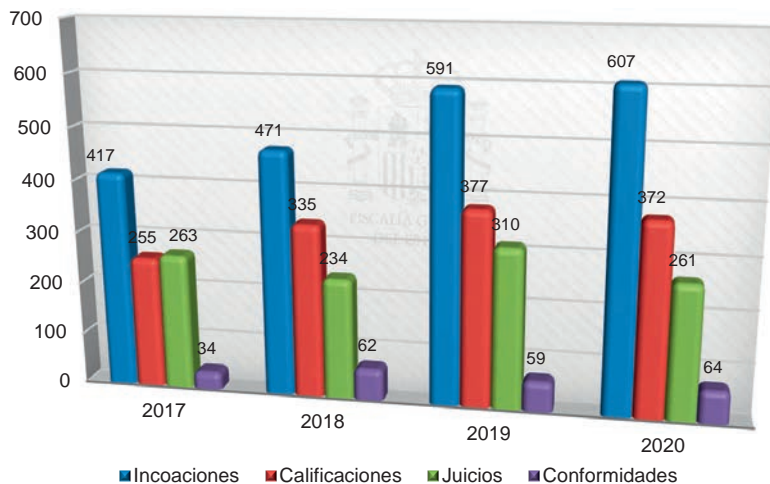
En el año 2020 se calificaron 372 causas por el procedimiento ante el Tribunal del Jurado, lo que supone un mínimo descenso respecto al año 2019, en que se calificaron 377. No obstante, ambas cifras suponen un notable incremento respecto al año 2018 y al 2017 (335 y 255 calificaciones respectivamente).

Este incremento tiene su explicación en la aplicación del Acuerdo del Pleno del Tribunal Supremo de 9 de marzo de 2017, que fija doctrina jurisprudencial sobre conexidad en relación a los procedimientos de la Ley del Jurado. Este Acuerdo implica que cuando concurren delitos competencia del jurado con los que no lo son y no pueden ser enjuiciados por separado, ya no se distinguiría entre delito medio y delito fin, sino que el procedimiento adecuado sería el del jurado, y lo mismo sucedería en supuestos de delitos contra la vida en grado de tentativa cuando concurren con delitos contra la vida consumados.

Puestos los datos en el contexto de la pandemia, esta tendencia resulta todavía más llamativa, toda vez que la actividad jurisdiccional se paralizó durante los meses de confinamiento del estado de alarma.

Bien es cierto que, dentro de la actividad esencial que se mantuvo en la Administración de justicia, entran las causas con preso, que por la tipología delictiva casan perfectamente con una de las principales tipologías jurídicas que se manejan en el ámbito de este procedimiento, a saber, los delitos de homicidio y asesinato.

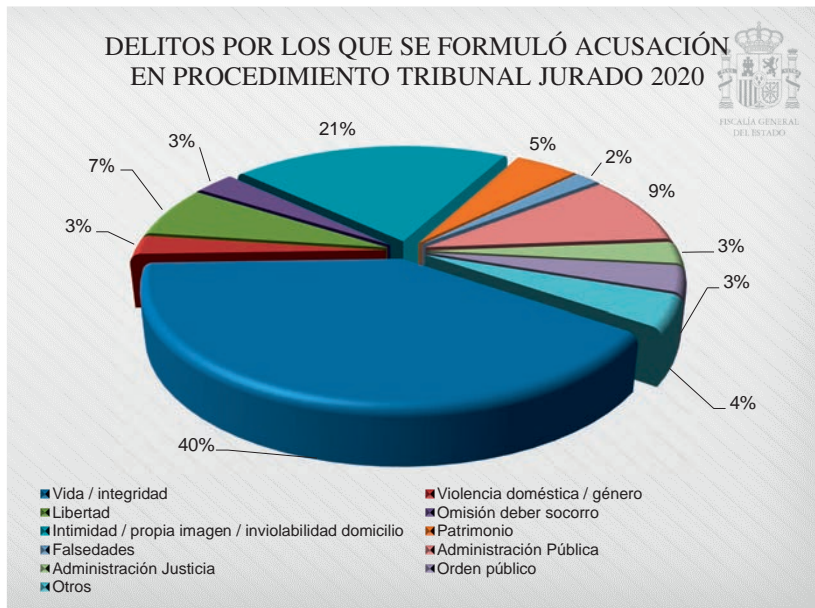
EVOLUCIÓN INTERANUAL DEL PROCEDIMIENTO DEL JURADO EN BASE A LOS ACTOS PROCESALES MÁS RELEVANTES



Los datos cuantitativos de esta evolución son los siguientes:

	2017	2018	2019	2020
Incoaciones	417	471	591	607
Calificaciones	255	335	377	372
Juicios	263	234	310	261
Conformidades	34	62	59	64

1.1.7.2 Delitos que dieron lugar a la calificación del Ministerio Fiscal en el procedimiento ante el Tribunal del Jurado



Entre las calificaciones formuladas el grupo más relevante fue el relativo a los delitos contra la vida e integridad física, que dio lugar al 40 % de acusaciones (idéntico porcentaje en 2019, frente al 54 % en 2018) y, dentro de ellos, los más numerosos fueron los de homicidio y asesinato, con 71 y 108 calificaciones respectivamente; en segundo lugar, los cometidos contra la inviolabilidad del domicilio (allanamiento de morada) con un 21 % de las calificaciones (frente al 17 % en 2019 y 12 % en 2018). Otros delitos significativos fueron los delitos contra la Administración Pública, que representaron el 9 % del total, siendo el delito de malversación el que dio lugar al mayor número de calificaciones (23); los delitos contra la libertad (siendo el delito más numeroso el de amenazas) y los delitos contra el orden público, suponen un 7 % y un 5 %, respectivamente.

1.1.8 CALIFICACIONES

En el año 2020 por el Ministerio Fiscal se formularon en todo tipo de procedimientos un total de 242.846 calificaciones, una cifra nota-

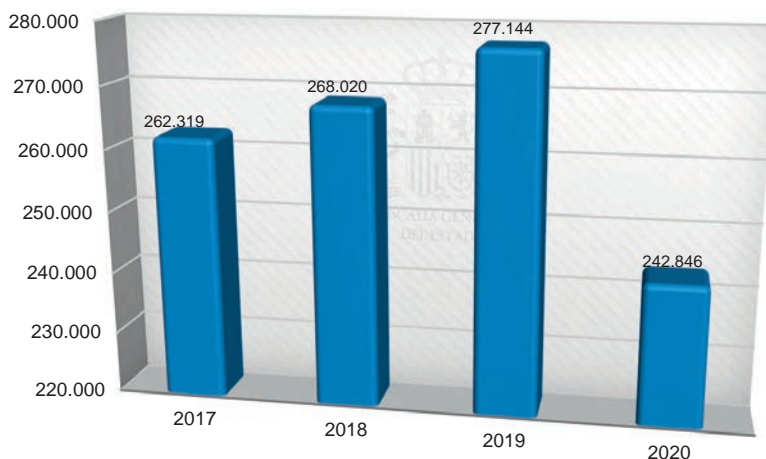
blemente inferior (-12 %) a la de 2019, cuando fueron 277.014, y en todo caso, la más baja de la serie histórica desde la reforma introducida por Ley 41/2015, de 5 de octubre, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para la agilización de la justicia penal y el fortalecimiento de las garantías procesales.

Como se ha dicho en anteriores ejercicios, dicha norma introdujo un precepto que modificaba el régimen de remisión por la Policía Judicial a los juzgados y al Ministerio Fiscal de los atestados relativos a delitos sin autor conocido, lo que supuso una alteración en las estadísticas criminales que debe tenerse en cuenta como jalón temporal.

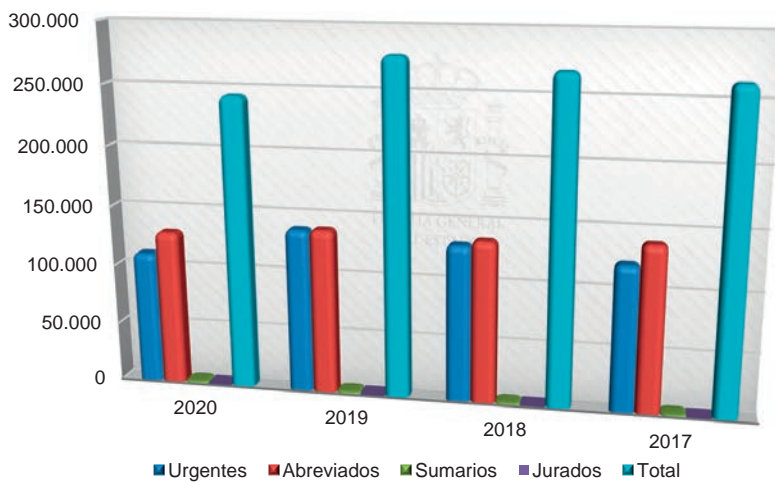
En cualquier caso, el contexto pandémico y, particularmente, la suspensión de toda actividad jurisdiccional no esencial durante los meses de confinamiento en el estado de alarma, impiden tomar este dato como muestra de algún tipo de tendencia.

La evolución interanual queda como sigue:

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE TOTAL DE CALIFICACIONES

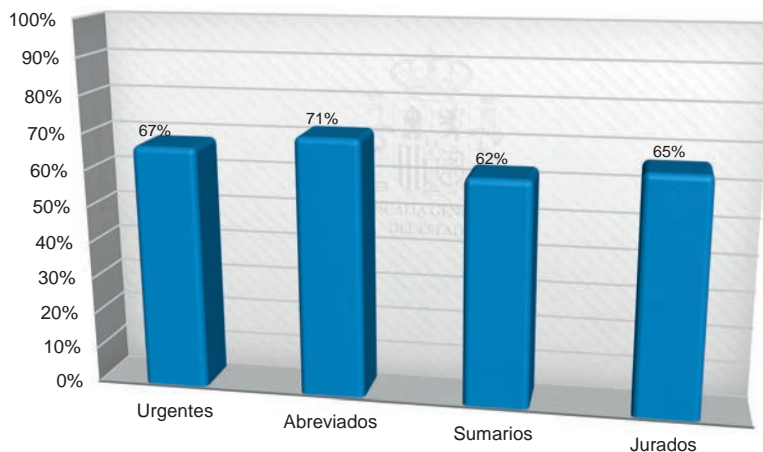


EVOLUCIÓN INTERANUAL DEL TOTAL DE CALIFICACIONES POR TIPO DE PROCEDIMIENTO



	Urgentes	Abreviados	Sumarios	Jurados	Total
2020	110.986	129.429	2.029	372	242.846
2019	137.054	137.626	1.957	377	277.144
2018	130.782	135.021	1.882	355	268.020
2017	121.552	138.707	1.805	255	262.319

PORCENTAJE DE CALIFICACIONES EN LOS PROCEDIMIENTOS EN RELACIÓN A SU VOLUMEN DE INCOACIÓN EN 2020



Se observa, como se ha dicho, un fuerte decrecimiento en el total de calificaciones formuladas, explicable únicamente en un contexto de confinamiento de la población y paralización de las actuaciones judiciales no esenciales. Los descensos, desglosados respecto al año 2019, son de casi el 6 % en procedimientos abreviados y de más del 19 % en diligencias urgentes. Por el contrario, el descenso se atenúa hasta poco más del 1 % en procedimientos ante el Tribunal del Jurado, y, por el contrario, hay un repunte del 3,5 % en calificaciones de sumario.

La mayor complejidad y el más largo tiempo de tramitación explican estos dos últimos datos, puesto que los fiscales han continuado trabajando a distancia en los procedimientos más avanzados, elaborando los escritos de acusación de aquellos que hubieran alcanzado la fase procesal preceptiva. Además, tratándose de causas por delitos especialmente graves, frecuentemente con presos preventivos, los plazos no se han paralizado en la misma medida.

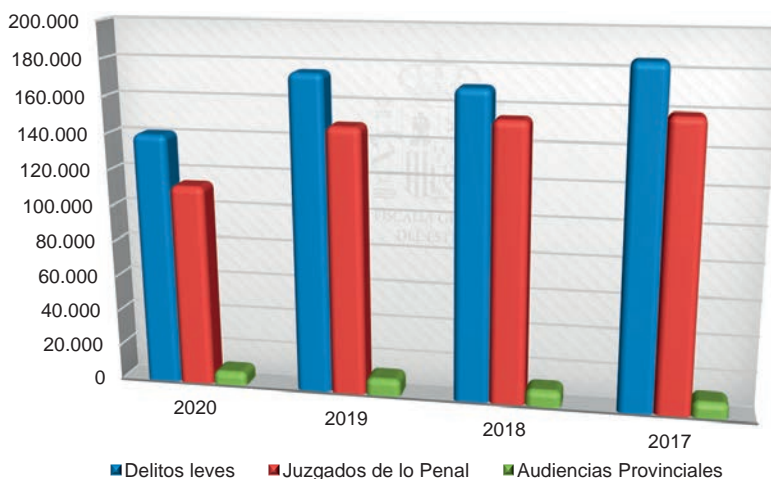
En el apartado 1.1.2.2, sobre el art. 324 LECrim, se ofrece información sobre el tiempo medio desde incoación a calificación en las diligencias previas y procedimientos abreviado, diligencias urgentes, sumarios y jurado.

1.1.9 JUICIOS Y SENTENCIAS

1.1.9.1 Juicios

El Ministerio Fiscal asistió a la celebración de un total de 332.888 juicios, que se distribuyeron entre 175.160 juicios por delitos leves; 147.819 juicios ante los juzgados de lo penal y 9.909 ante las salas de lo penal de las audiencias provinciales.

EVOLUCIÓN INTERANUAL EN ATENCIÓN AL ÓRGANO DE CELEBRACIÓN



	Delitos leves	Juzgados de lo Penal	Audiencias Provinciales
2020	140.207	112.712	7.796
2019	175.160	147.819	9.909
2018	169.543	153.987	9.389
2017	184.688	158.421	9.133

El fuerte componente de presencialidad de los juicios explica que, durante los meses de confinamiento del estado de alarma, se produjera un fuerte descenso de este tipo de actos procesales, que se ve reflejado en las gráficas. No obstante, la incorporación de mecanismos de participación a distancia, unido a la progresiva reapertura, han equilibrado los guarismos, sin que de este año excepcional puedan establecerse conclusiones definitivas.

En cuanto a la relación entre incoación de juicios por delito leve, de nuevo el factor pandémico distorsiona la evolución de los datos entre anualidades. El confinamiento de la población durante tres meses tuvo una incidencia relevante en la menor comisión de delitos leves, mientras que la escasa entidad de los ilícitos enjuiciados condicionó seriamente la asistencia del fiscal a los mismos.

	Incoaciones	Asistencias del fiscal	Porcentaje de asistencias
2017	361.071	184.688	51 %
2018	348.907	169.543	48 %
2019	338.204	175.160	52 %
2020	297.744	133.990	45 %

En relación con los juicios por delito, en el año 2020 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.

TM CALIFICACIÓN A PRIMER SEÑALAMIENTO

Diligencias Previas/P. Abreviado			Juicio Rápido			Sumario ordinario			Tribunal del Jurado		
2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
TM (días)	TM (días)	TM (días)	TM (días)	TM (días)	TM (días)	TM (días)	TM (días)	TM (días)	TM (días)	TM (días)	TM (días)
417	453	507	58	61	103	251	302	292	307	338	397

TM INCOACIÓN ÓRGANO ENJUICIAMIENTO A PRIMER SEÑALAMIENTO

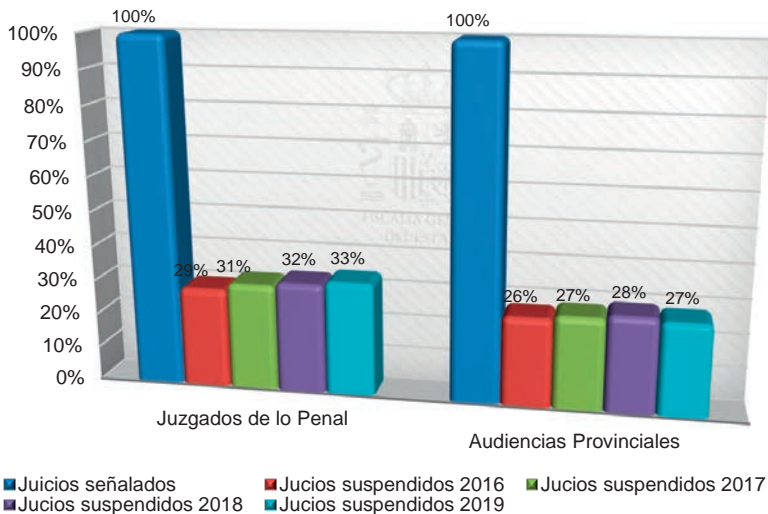
Diligencias Previas/P. Abreviado			Juicio Rápido			Sumario ordinario			Tribunal del Jurado		
2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
TM (días)	TM (días)	TM (días)	TM (días)	TM (días)	TM (días)	TM (días)	TM (días)	TM (días)	TM (días)	TM (días)	TM (días)
230	245	269	36	29	69	421	559	512	169	208	218

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 y, por tanto, la conclusión sobre la eficacia de la reforma legislativa es negativa en aras a mejorar la rapidez en la respuesta judicial. No hay que olvidarse del efecto pernicioso que estos tiempos medios producen tanto respecto de los inculpados y víctimas como respecto de la eficacia de la respuesta penal.

En cuanto al volumen de suspensiones, en el año 2020 en los juzgados de lo penal, como media nacional, se suspendieron el 46 % de los juicios señalados (el 33 % en el año 2019; el 32 % en el año 2018; el 31 % en el año 2017) y en las audiencias provinciales el 41 % (el 27 % en 2019; el 28 % en 2018; el 27 % en 2017). De nuevo, es el periodo de confinamiento y suspensión de actividades judiciales no esenciales el que introduce el factor distorsionador en este dato, que impide establecer una tendencia con la evolución de años anteriores.

PROYECCIÓN DE JUICIOS CELEBRADOS Y SUSPENDIDOS ANTE LOS JUZGADOS DE LO PENAL Y LAS AUDIENCIAS PROVINCIALES



Hay que insistir una vez más en el efecto negativo del 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 2020, del total de las diligencias urgentes calificadas más del 73 % 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 si la conformidad se lograra en otro momento procesal anterior.

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 2020		Condenatorias	Absolutorias
Juzgados de Instrucción en juicios delitos leves con asistencia MF	121.662	73.136	48.526
Juzgados de Instrucción en Diligencias Urgentes		81.146	
Juzgados de lo Penal en Procedimientos Abreviados y Juicios Rápidos	111.585	85.989	25.596
Audiencias Provinciales en Procedimientos Abreviados, Sumarios y Jurados	7.357	6.185	1.172

En términos absolutos, y abundando en lo ya mencionado en apartados anteriores, se puede afirmar que el año 2020 es un año definitivamente marcado por la pandemia, provocando groseras variaciones: se constata un fuerte descenso de las sentencias dictadas por todos los órganos de enjuiciamiento, tanto juzgados de lo penal (111.585, frente a las 150.643 del 2019, las 155.288 del 2018 y las 156.651 del 2017), como audiencias provinciales (7.357 frente a las 9.405 del 2019, las 8.909 del 2018 y las 8.798 del 2017).

Respecto a las sentencias absolutorias, en los juicios por delitos leves con asistencia del fiscal se constata un porcentaje cercano al 40% en relación a las condenatorias; en los juzgados de lo penal las absolutorias representan aproximadamente un 23% del total y en el ámbito de las audiencias provinciales el 16%.

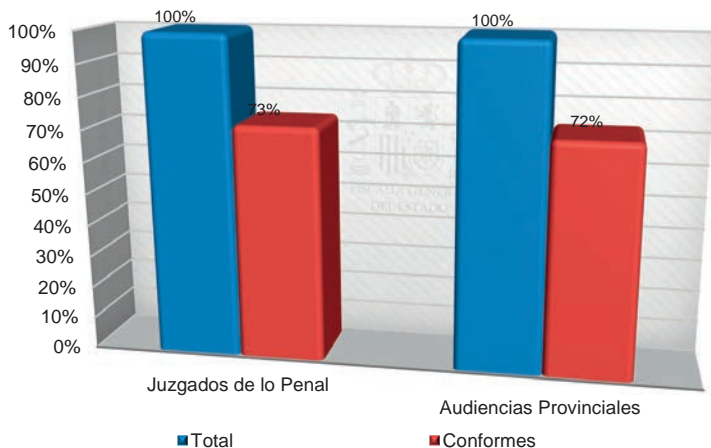
En los delitos relacionados con la violencia sobre la mujer, un elevado número de estas absoluciones trae causa en la invocación por la víctima del artículo 416 LECrim.

En el ámbito de los juicios por delitos leves se mantiene el mismo elevado porcentaje de absoluciones que ya se constató en 2019, 2018 y 2017 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. Cinco años después de la reforma, con estos datos se puede aseverar que no se ha resuelto debidamente el problema que ya se detectó en 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 debería 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.

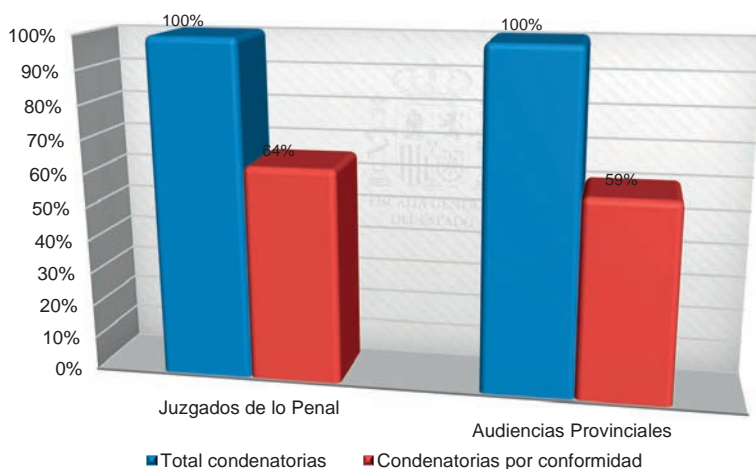
En el año 2020, la conformidad con la posición del Ministerio Fiscal en la totalidad de las sentencias dictadas por los juzgados de lo penal (condenatorias y absolutorias) fue casi del 73%, superando el 70% de 2019, 2018 y 2017. En las dictadas por las audiencias provinciales el porcentaje de conformidad con la posición del fiscal fue de algo más del 72%, superando el 70% de 2019, el 71% de 2018 y el 66% de 2017.

**PROYECCIÓN DEL GRADO DE CONFORMIDAD
CON LA POSICIÓN DEL MINISTERIO FISCAL
EN LA TOTALIDAD DE LAS SENTENCIAS DICTADAS POR LOS
JUZGADOS DE LO PENAL Y LAS AUDIENCIAS PROVINCIALES**



Hay que seguir insistiendo en que en el año 2020 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 (85.989), 55.146 sentencias lo fueron por conformidad del acusado con la petición del Ministerio Fiscal (el 64 %). En las audiencias provinciales se dictaron un total de 6.185 sentencias condenatorias, de las cuales 3.676 (el 59 %) 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 64 % de las mismas se dictan por conformidad del acusado con la posición del fiscal.

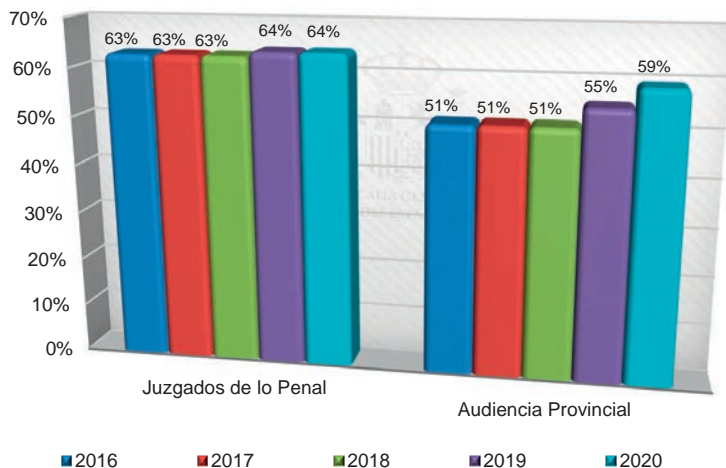
INCIDENCIA DE LA CONFORMIDAD PREVIA DE LAS PARTES EN LAS SENTENCIAS CONDENATORIAS DICTADAS EN LOS JUZGADOS DE LO PENAL Y AUDIENCIAS PROVINCIALES



Puestos estos datos en el contexto pandémico, quizás habría que concluir que la suspensión de juicios en los meses de confinamiento por el estado de alarma, unido a las especiales circunstancias del resto del ejercicio, hayan hecho prevalecer la celebración de aquellos juicios en los que el servicio de conformidades había previsto un acuerdo anterior a la vista. Este efecto sería menos acentuado en el caso de los juicios ante las audiencias provinciales, donde las peticiones de pena son superiores a los cinco años de prisión, lo que conlleva una mayor probabilidad de ingreso en prisión del acusado.

No obstante, y como se puede ver en el gráfico siguiente, la excepcionalidad del ejercicio presente se proyecta también al porcentaje de sentencias condenatorias sobre el total de las dictadas, tanto en juzgados de lo penal como en audiencias provinciales. Es importante tomar en consideración esta situación, a fin de no proyectar a futuro estos efectos disruptores que, como mucho, podrían reproducirse en el próximo ejercicio, dada la continuidad de las consecuencias de la pandemia.

EVOLUCIÓN DE LA CONFORMIDAD DE LAS PARTES EN LAS SENTENCIAS CONDENATORIAS DICTADAS POR LOS JUZGADOS DE LO PENAL Y AUDIENCIAS PROVINCIALES



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 ámbitos que dieron lugar a un mayor número de sentencias condenatorias, con el 32 % y el 19 % respectivamente. Los delitos de violencia familiar y de género representaron el 13 %, los delitos contra la vida e integridad física al 10 % y los delitos contra la administración de justicia al 7 %. Respecto de este último capítulo, hay que entender que dentro se encuentran comprendidos los delitos de quebrantamiento de condena y/o medida cautelar, muy vinculados a la violencia doméstica y de género.

En un menor porcentaje se hallan 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.

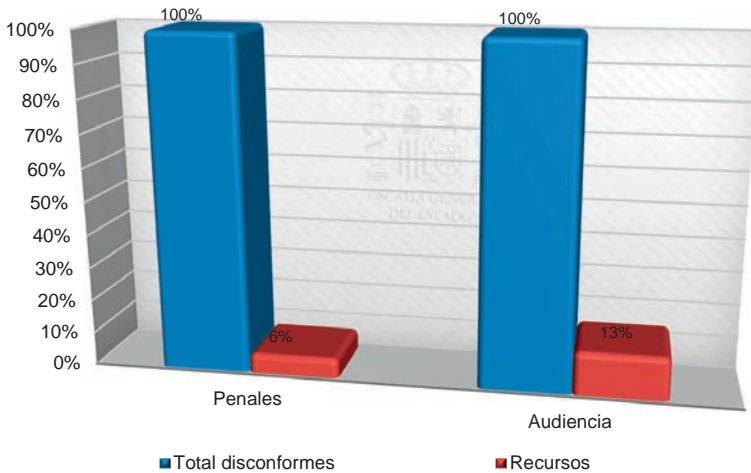


La evolución de los tres últimos años es la siguiente:

	2018	2019	2020
Seguridad vial	34 %	31 %	32 %
Patrimonio	21 %	21 %	19 %
Administración de Justicia	7 %	7 %	7 %
Violencia doméstica/género	10 %	10 %	13 %
Vida e integridad física	9 %	9 %	10 %
Orden Público	4 %	5 %	5 %
Libertad	5 %	6 %	5 %
Relaciones familiares	2 %	2 %	2 %

Los recursos interpuestos en el año 2020 por el Ministerio Fiscal contra las sentencias disconformes dictadas por los juzgados de lo penal (30.305), fueron 1.790, lo que representa aproximadamente un 6% del total. Los recursos interpuestos contra las disconformes de la audiencia (2.031) fueron 256, lo que supone un 13%. Ha aumentado la proporción de recursos interpuestos frente a sentencias disconformes dictadas por las audiencias provinciales (6% en 2019), si bien se mantiene estable respecto de los interpuestos frente a sentencias disconformes de los juzgados de lo penal.

RECURSOS INTERPUESTOS POR EL MINISTERIO FISCAL CONTRA SENTENCIAS DE DISCONFORMIDAD



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 ha supuesto la incorporación definitiva de la doble instancia en el proceso penal español.

Como datos estadísticos cabe señalar que durante el 2020 se han dictado un total de 1770 sentencias en apelaciones por los tribunales superiores de justicia y se han celebrado 399 vistas con intervención del Ministerio Fiscal. Es decir, en tan sólo dos ejercicios (desde 2018), se han duplicado de largo las cifras, que venían de 756 sentencias y 179 vistas, tendencia que ya se vaticinaba en memorias anteriores.

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 realiza por los distintos órganos del Ministerio Fiscal.

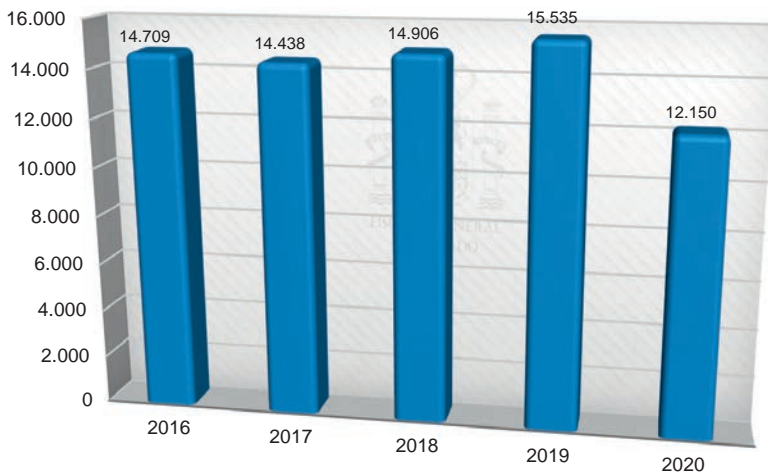
Esta vía sigue siendo excepcional y minoritaria para recibir la *notitia criminis*, debido sin duda a sus limitaciones materiales y procesales, particularmente, desde la reforma introducida por Ley Orgánica 13/2015, de 5 de octubre, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para el fortalecimiento de las garantías procesales y la regulación de las medidas de investigación tecnológica.

Hasta esa fecha, la indefinición en cuanto a la forma de recopilar datos obtenidos de proveedores de servicios de la Sociedad de la Información permitía la cesión de ciertos datos que podían servir para abrir una investigación por parte de la Fiscalía. Desde la reforma mencionada, y salvo supuestos excepcionales, todas esas cuestiones han de ventilarse ante un juez de instrucción. En cualquier caso, la Instrucción 4/2013 de la Fiscalía General del Estado sobre las diligencias de investigación supuso un gran avance para la unidad de criterios y para mejorar el trámite.

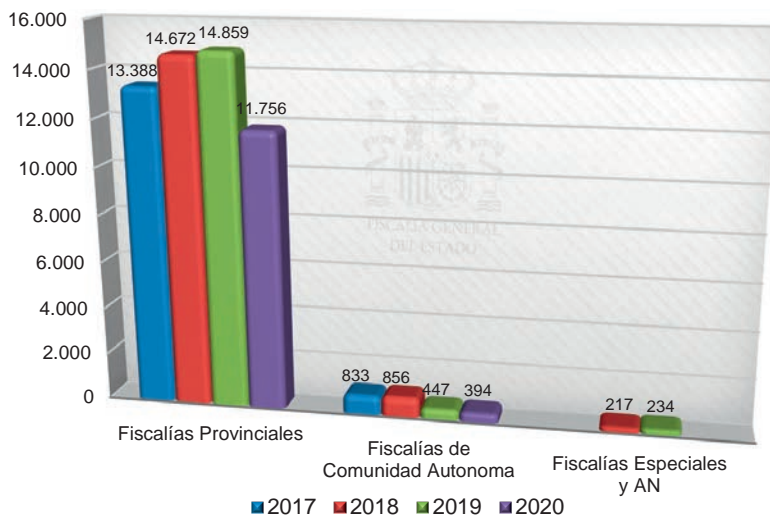
En el año 2020 se incoaron 12.308 diligencias de investigación, repartidas entre las fiscalías territoriales (12.150), la Fiscalía de la Audiencia Nacional (103), la Fiscalía Anticorrupción (19) y la Fiscalía Antidroga (36).

La evolución interanual de estas incoaciones es la siguiente:

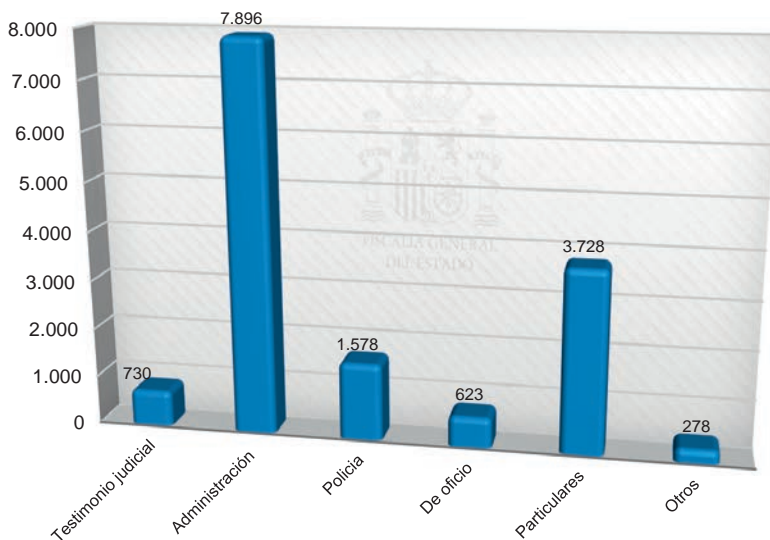
EVOLUCIÓN INTERANUAL DEL TOTAL DE DILIGENCIA INCOADAS



DISTRIBUCIÓN DE LAS INCOACIONES EN LAS DISTINTAS FISCALÍAS EN EL PERIODO 2017-2020



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 53 % del total de las diligencias de investigación incoadas, siendo la segunda vía la denuncia de particulares.

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 2020.

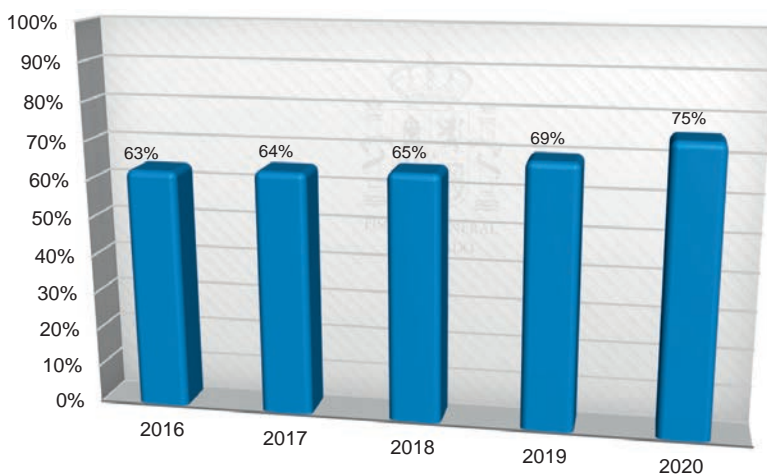


Las diligencias referidas a seguridad vial, incendios forestales, medio ambiente, ordenación del territorio, patrimonio histórico, derechos de los trabajadores, hacienda pública y violencia familiar, tienen una correlación con servicios especializados de las fiscalías en estas materias.

El trámite de estas diligencias puede llevar a la presentación de denuncia o querrela o, en su caso, al 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 una provincial de su comunidad.

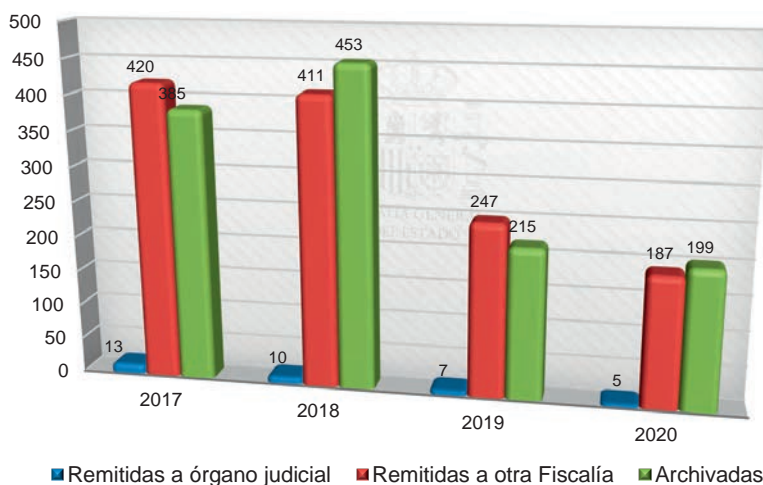
En el conjunto de las fiscalías provinciales la evolución interanual del porcentaje de diligencias de investigación que se archivan sin derivarlas al juzgado es muy estable, según se representa en el siguiente gráfico.

**PORCENTAJE DE DILIGENCIAS ARCHIVADAS
EN LAS FISCALÍAS PROVINCIALES SIN REMITIR
AL JUZGADO EN EL PERIODO 2016-2020**



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 PERIODO 2017-2020



El tiempo medio de tramitación de las diligencias de investigación es de 135 días, computándose aquí tanto las que se archivan sin denuncia como las que se derivan al juzgado. Estos reducidos tiempos de tramitación se explican fácilmente por los plazos tasados de que dispone la Fiscalía, así como por el carácter habitualmente ágil de su actuación.

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, Provinciales y de Área). No se contempla aquí la actuación que concierne a las fiscalías Antidroga, contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada y de 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 sus competencias en esa materia ante la Audiencia Nacional y, además, actúa como coordinadora del resto de las fiscalías.

La Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada centra su actuación 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 también 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 como 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, 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 la del Código Penal, que agrupa las distintas especies delictivas que afectan a un mismo bien jurídico o bienes similares.

La información asociada a la incoación de los procedimientos tiene escasa consistencia: no es una información propia de la Fiscalía, sino del juzgado y, además, 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 y la libertad sexual). Excepto en estos supuestos señalados, 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 la fecha del hecho no necesariamente se corresponde con el ejercicio estadístico, sino que, en no pocos casos, el acontecimiento puede haberse producido en ejercicios anteriores.

Cobra especial importancia la referencia que se hace a aspectos criminológicos 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, sin aspirar a una depuración jurídica del hecho, 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 resultados imprudentes. Los episodios vinculados a ámbitos de violencia de género y doméstica no están, en principio, diferenciados (se abordan en los capítulos correspondientes). Vista la escasa depuración en el 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 escondan supuestos de ataque contra la vida.

– Incoaciones:

Delitos de homicidio y sus formas	2019	2020	Evolución
Diligencias previas.	2.151	2.576	+8 %
Homicidio + Asesinato.	1.387	1.836	+24 %
Homicidio por imprudencia.	657	630	-4 %

La evolución de las incoaciones en los delitos de lesiones es la siguiente:

Delitos de lesiones	2019	2020	Evolución
Diligencias previas.	587.646	483.431	-18 %
Diligencias urgentes.	49.278	47.138	-4 %
Total.	636.294	530.569	-17 %

Hay un cierto trasvase entre diligencias previas y urgentes, por lo que una cifra no identificada de procedimientos responde en realidad al mismo hecho. Las incoaciones totales descienden, como venía sucediendo en años anteriores, a excepción del último ejercicio. 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, en las lesiones se distinguen las conductas intencionadas de las imprudentes, englobando en las primeras las lesiones ordinarias, calificadas, las acaecidas en riña tumultuaria y las enmarcadas en episodios de violencia familiar, debido a que, en esta fase inicial, la asignación a uno u otro tipo penal es muy poco fiable.

	2020
Lesiones intencionales	470.584
Lesiones por imprudencia	46.981

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 sin 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 debería suponer un descenso en el nivel de incoaciones para 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.

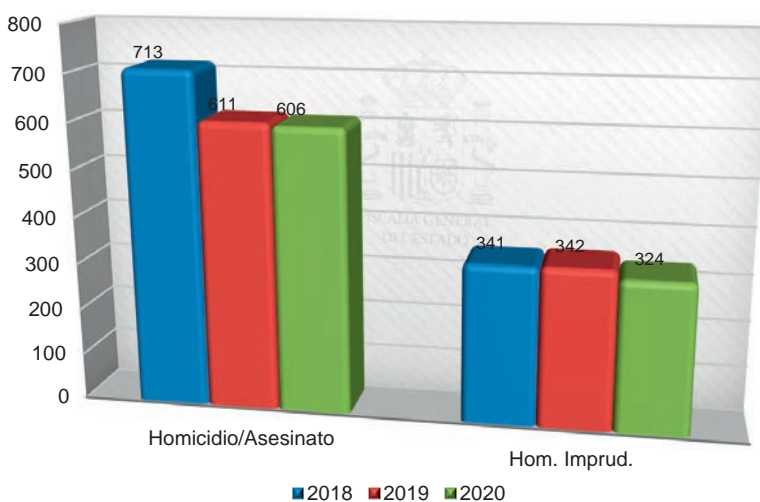
Los datos comparativos más relevantes en relación con el año anterior son los siguientes:

Calificaciones MF	2019	2020	Evolución
Homicidio + Asesinato.	611	606	–
Homicidio por imprudencia.	342	324	–5 %

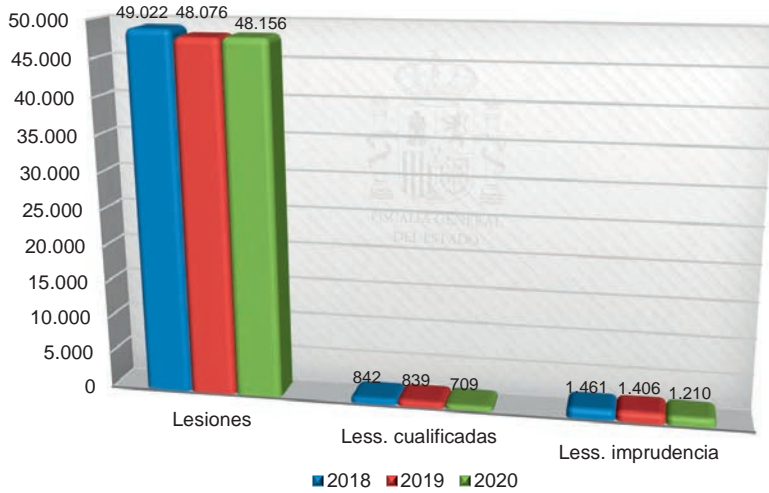
Calificaciones MF	2019	2020	Evolución
Lesiones	48.102	48.156	–
Lesiones cualificadas	839	709	–15 %
Lesiones por imprudencia	1.406	1.210	–14 %

Hay un descenso generalizado en las calificaciones, especialmente acusado en las lesiones cualificadas y por imprudencia. Dentro de las lesiones se agrupan las ordinarias, las asociadas a episodios de violencia doméstica y de género y las acaecidas en riña tumultuaria. Dada la importante presencia que en los datos sobre conductas imprudentes tienen los ámbitos de la seguridad vial y la siniestralidad laboral, su especializado análisis se hace en los apartados correspondientes de esta memoria.

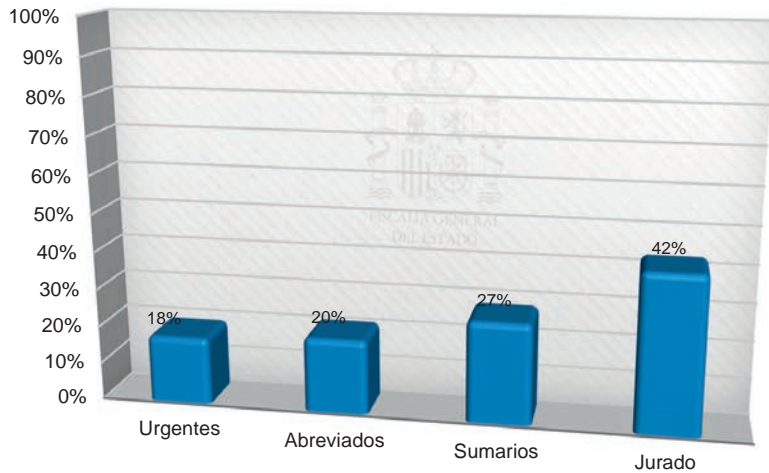
EVOLUCIÓN DE LOS DELITOS CONTRA LA VIDA CALIFICADOS



EVOLUCIÓN DE LOS DELITOS DE LESIONES CALIFICADOS



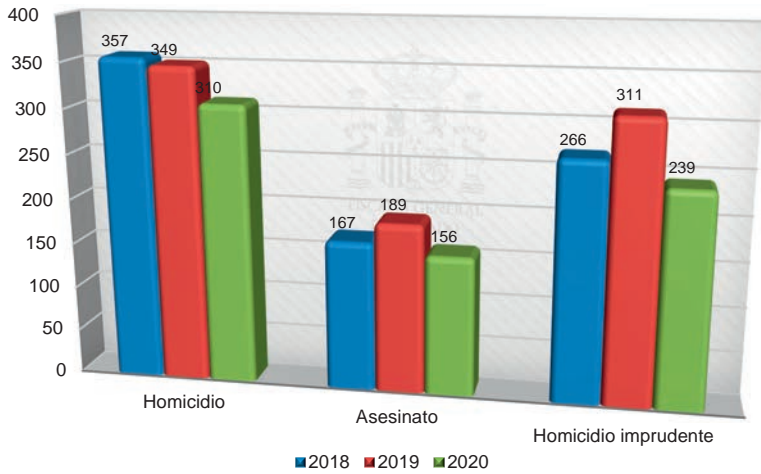
PRESENCIA DE LOS DELITOS CONTRA LA VIDA E INTEGRIDAD FÍSICA EN LAS CALIFICACIONES DE LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS



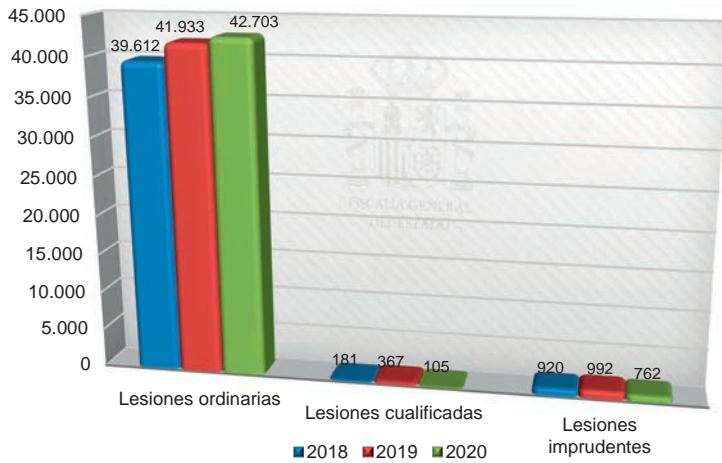
– Sentencias:

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

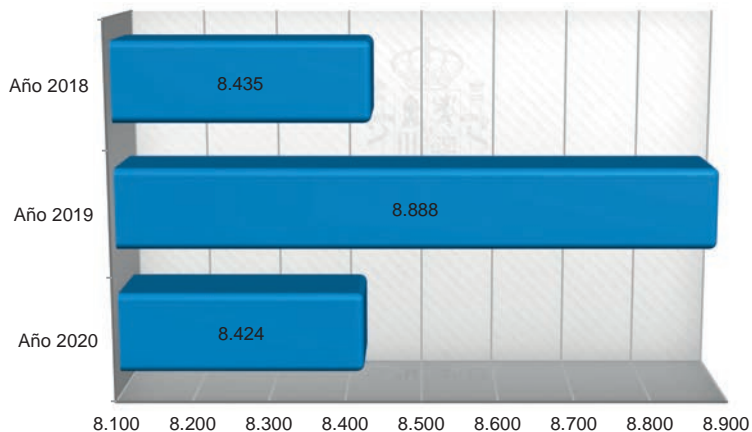


Los delitos contra la vida e integridad física suponen el 21 % de los sentenciados. Como aspectos de interés, en algunas fiscalías se considera que la eventual disminución en los delitos de lesiones que han dado lugar a procedimientos judiciales puede tener que ver con la situación especial vivida por la pandemia en el año 2020, que ha supuesto especialmente el confinamiento de la población y la limitación del ocio y movilidad nocturna.

1.2.2 DELITOS DE VIOLENCIA DOMÉSTICA

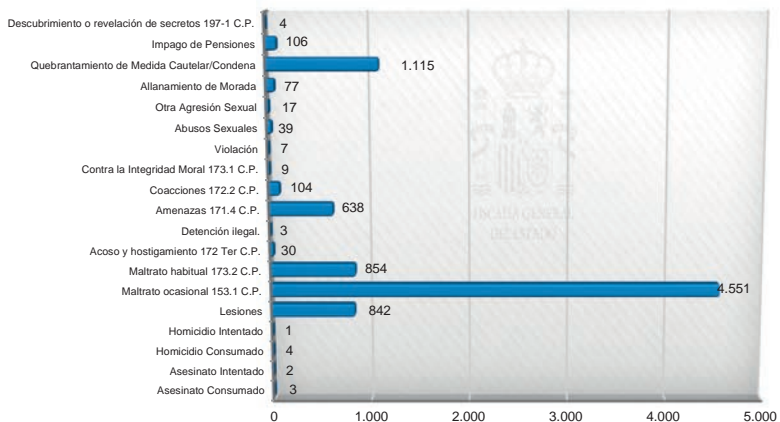
Atendiendo a las Calificaciones y Sentencias

EVOLUCIÓN DE LAS CALIFICACIONES DE LOS DELITOS DE VIOLENCIA DOMÉSTICA 2018-2020

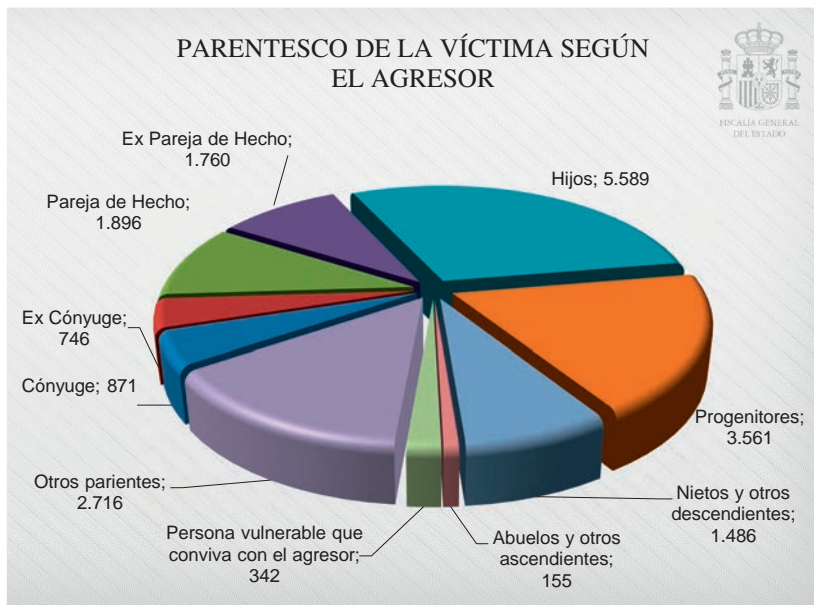


Resulta obvia la absoluta primacía de los delitos de maltrato ocasional, debiendo prestarse atención a la individualizada presencia de los de quebrantamiento de condena, en correspondencia con ciertas matizaciones a las que luego se hará referencia.

CALIFICACIONES SEGÚN EL DELITO

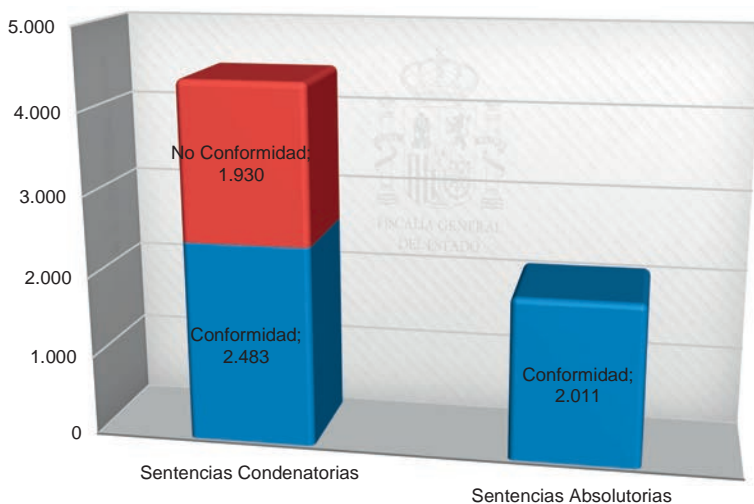


La cifra de agresiones de hijos a padres es claramente significativa.

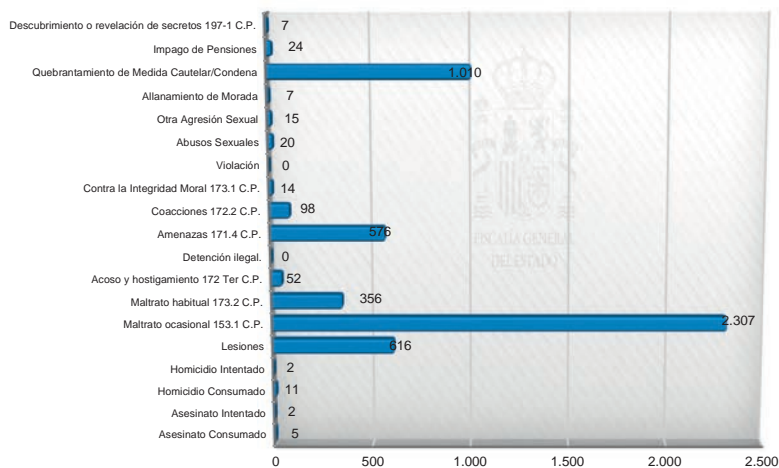


No debe perderse de vista que la presencia de sentencias absolutorias resulta extremadamente relevante y significativa: el 46 %.

COMPARATIVA DE SENTENCIAS



SENTENCIAS SEGÚN EL TIPO DE DELITO



Aspectos de interés:

– En contra de lo esperado por la situación de confinamiento en el hogar, la pandemia no parece haber generado un incremento notable en el conocimiento de estos delitos. Se produce un notorio descenso de denuncias por hechos de esta naturaleza, lo que no quiere decir que durante el confinamiento dicha actividad delictiva haya desaparecido, pues no parece razonable que situaciones de relación personal y familiar conflictivas desaparezcan en una situación particularmente propicia a su enconamiento.

No puede ocultarse que el confinamiento agravó la situación de riesgo de muchas personas en el ámbito familiar y ello dificultó gravemente que pudiesen acudir a denunciar o a los centros de asistencia médica primaria, o incluso pudiesen llamar por teléfono solicitando auxilio por impedirlo la presencia de su agresor.

– Desde la Fiscalía se trata de favorecer la relación con las víctimas (especialmente las de violencia de género o doméstica, así como víctimas de delitos contra las personas de mayor gravedad), facilitando cauces de comunicación con ellas, de modo que sientan a esta institución más próxima y accesible.

– En cuanto a la relación familiar de las víctimas con el agresor, en supuestos mayoritarios se trata de denuncias de padres a hijos que viven en el domicilio familiar, manifestándose normalmente situaciones de maltrato habitual, dado que los padres suelen soportar –sin denunciarlas– esas agresiones, o cuando menos amenazas, durante largos periodos de tiempo, acumulando un importante número de malos tratos.

Los padres se ven abocados a denunciar a sus hijos como última solución a los problemas derivados por su conducta agresiva hacia ellos, así como hacia el resto de los miembros de la familia, principalmente hermanos, quienes casi nunca figuran como denunciantes, pero, evidentemente, son víctimas pasivas de la conducta agresiva de sus hermanos.

– Este tipo de procedimientos terminan con mucha frecuencia en absoluciones por muy diversos motivos, en especial por la dificultad de ruptura del vínculo afectivo.

Por otra parte, también hay que tener en cuenta que en muchas ocasiones esas denuncias son una llamada de atención en busca no tanto de la imposición de una pena a los hijos, como de ayudas para que las instituciones impongan el sometimiento de los agresores a programas de deshabitación o a tratamiento médico, pues con frecuencia estos acontecimientos tienen como génesis adicciones o

enfermedades mentales de los agresores. La denuncia pretende una solución terapéutica en casos vinculados a adicciones a drogas y alcohol. Sin embargo, esta solución no siempre es posible y mucho menos sin contar con la voluntad del propio denunciado, a salvo los supuestos en los que fuera factible la aplicación del art. 83.1, 6.º del Código Penal.

– En caso de medidas cautelares o sentencias condenatorias, ocasionalmente se da lugar a quebrantamientos de pena de prohibición de aproximación y comunicación con la víctima consentidos por ésta, dado que los hijos agresores se resisten a vivir al margen de sus padres agredidos.

La solución a algunos de estos problemas trasciende a lo jurídico y debería acometerse también en los ámbitos sanitario y asistencial. Ha de hallarse una solución que lleve aparejada la protección de todos los intereses, sin que el automatismo de las penas de alejamiento y prohibición de comunicación coadyuven a ello.

– Siguen produciéndose casos de violencia doméstica (y de género) entre personas de edad avanzada, estando alguno de los miembros de la pareja o ambos con una situación cognitiva deteriorada o con una salud física muy mermada. La situación se desencadena precisamente por la incapacidad del cuidador para hacer frente a la situación que le toca vivir. Se constata la existencia de un síndrome del cuidador bastante acusado que puede desembocar en situaciones más o menos violentas.

También se presta atención al caso de hijos mayores que no pueden emanciparse o han de regresar forzosamente a casa de sus padres, muchas veces ya ancianos, tras una ruptura de pareja o tras la pérdida del trabajo. La situación de riesgo objetivo concurre en una proporción muy importante en los casos de violencia doméstica, pues los ancianos son personas que presentan un especial desvalimiento y dependencia frente a su agresor.

En algunas ocasiones se ha constatado que la incoación del proceso penal sirve para reorganizar y reestructurar la vida y situación de ancianos que están incapacitados para vivir solos a la vista de las patologías que presentan.

– Hay que estar atentos a la aplicación de los criterios de la Consulta FGE 1/2008, que exige el requisito de la convivencia cuando se trate genéricamente de los sujetos del art. 173.2 CP, salvo las parejas actuales o antiguas, ya que pueden darse situaciones de las que se derive un riesgo importante para las víctimas. Se trata de los numerosos casos de hijos toxicómanos que, sin convivir con sus padres, acuden frecuentemente a la vivienda de estos y, de forma permanente, los

atemorizan, agreden y coaccionan. En términos de proporcionalidad, sería deseable una respuesta penal que propicie una mayor protección a las víctimas, con frecuencia, personas mayores.

– Es importante en esta materia mantener contactos con los Servicios Sociales y profesionales de la medicina, quienes en muchos casos son los primeros en tener noticia de la situación de violencia que se produce en el ámbito familiar.

– Siguen detectándose situaciones de abuso económico en el ámbito familiar, en ocasiones claramente constitutivas de delito, sobre todo cuando la víctima se encuentra en un estado de deterioro que le impide la defensa de sus derechos. En este punto, la coordinación entre los distintos servicios de la Fiscalía es fundamental para detectar los hechos delictivos y para proteger los derechos de aquellas personas que no pueden ejercerlos por sí mismas.

– Se ha venido instando la notificación de las resoluciones correspondientes que recaen en el proceso penal a aquellas personas perjudicadas que no se hubieran personado en la causa, con especial hincapié en asuntos de violencia doméstica (o de género), siempre con la necesaria contemplación de la normativa de protección de datos. De la misma forma, se ha instado la práctica de la prueba testifical impidiendo la confrontación visual directa con el acusado en la celebración de vistas donde, bien por razón del delito cometido, bien por la naturaleza del testigo, se pudiera intuir un riesgo, aun hipotético, ya sea para la sensación de seguridad del testigo, ya sea en orden a la prestación no distorsionada de su testimonio.

– En la materia de violencia doméstica en ocasiones coincide en la misma persona la doble condición de investigado y testigo amparado por la dispensa del artículo 416 de la LECrim.

– La reforma operada en los delitos contra la vida, con la introducción tanto del homicidio como el asesinato agravados en los arts. 138.2 a) y 140.1.1.^a, para la protección de personas especialmente vulnerables, supone una clara apuesta por la punición de los delitos contra la vida de ciertas víctimas como las del ámbito de la violencia doméstica (y de género).

– Tiene favorable acogida el mantenimiento como delitos leves de carácter público (y por tanto perseguibles de oficio sin establecer como condición de perseguibilidad la denuncia previa) los delitos de amenazas y coacciones leves, así como el hecho de ser las injurias leves y vejaciones injustas en el ámbito de la violencia doméstica las únicas no despenalizadas, y el sometimiento solo de las injurias al requisito de procedibilidad. Son bastantes los pronunciamientos con-

denatorios en juicios leves inmediatos por dichas actuaciones en el ámbito de la violencia doméstica.

– La puesta en práctica de la doctrina del Pleno del TS de 10 de julio del 2020 genera un nuevo marco procesal.

Aunque por el momento, se considera que la aplicación del nuevo criterio en materia de violencia doméstica tiene poca incidencia, ya que normalmente las víctimas no nombran letrado que les represente.

– Existe una clara interrelación con los casos de violencia de género, toda vez que en muchas ocasiones, cuando se ha producido un acto de violencia contra la mujer, éste va acompañado de actos de violencia frente a otros miembros de la familia, como son normalmente los hijos con la finalidad de dañar a la madre.

1.2.3 DELITOS DE TORTURAS

No son estos unos hechos claramente caracterizados penalmente, ya que el tipo que los contempla los incluye en compañía de otros (delitos contra la integridad moral), que se refieren a acontecimientos de menor intensidad. La trascendencia de estas conductas viene determinada por la especial sensibilidad de una sociedad democrática hacia su rechazo y las obligaciones internacionales asumidas por el Estado español.

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 está claramente depurada la naturaleza jurídica de los hechos, como porque se da la circunstancia de que dentro de su grupo de delitos se aglutinan con las torturas propiamente dichas los tratos degradantes, los delitos contra la integridad moral cometidos por autoridad o funcionario público y la omisión del deber de impedir torturas, por lo que la información más cierta se encuentra en los delitos calificados o sentenciados.

Suelen ser más caracterizadas las denuncias a agentes policiales por su actuación extralimitada en sus funciones, dando lugar fundamentalmente a delitos derivados de la agresión, sin llegar a incardinarse en el ámbito de las torturas.

Aun siempre con cifras muy limitadas, también son un foco de incoaciones las denuncias de quienes se hallan internos en centros penitenciarios, no obstante, aquí hay que hacer clara mención al sólido sistema de tutela que supone la estricta legislación penitenciaria y su control a través de los juzgados de vigilancia penitenciaria.

Con todas esas reservas, sí puede señalarse que se registran 30 incoaciones.

- 2 incoaciones en Alicante.
- 3 incoaciones en Navarra.
- 1 incoación en Madrid.
- 1 incoación en Murcia.
- 17 incoaciones en Pontevedra (cuya calificación resulta cuestionada por la fiscalía).
- 1 incoación en Huelva, tanto activa como en modalidad de omisión de impedirlo.
- 1 incoación en Tenerife.
- 4 incoaciones en Las Palmas. La Fiscalía concreta que ninguno se ha transformado en procedimiento abreviado, aunque se ha formulado una acusación por este tipo delictivo, que debe provenir de la incoación de años anteriores.
- 1 incoación en Girona. Se concreta en una querrela por delito de tortura, integridad moral y lesiones contra dos agentes de la Policía. La misma causa se sigue también contra los querellantes como investigados por delito de atentado y lesiones.

Se registran 3 calificaciones (en Valencia, Las Palmas y Cádiz).

1.2.4 DELITOS CONTRA LA LIBERTAD

Ante la diversidad de conductas que se recogen en nuestro Código Penal para regular la represión a los ataques contra la libertad, en este apartado se incluyen desde delitos gravísimos como el secuestro con rescate a las amenazas livianas.

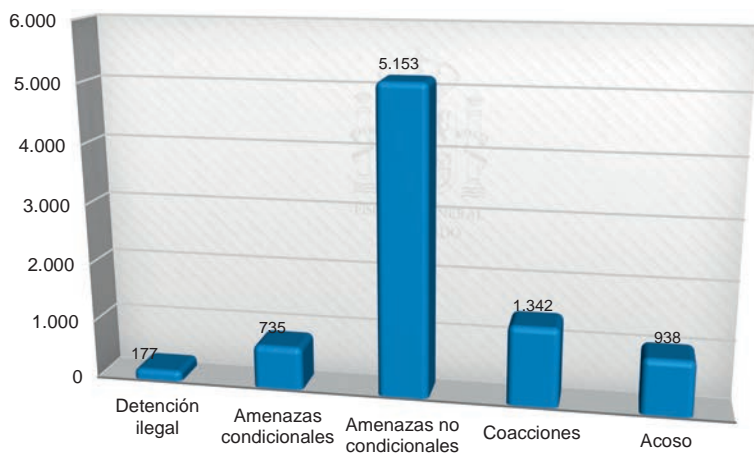
Sin embargo, en el ámbito de la coacción y de la amenaza, la escala de gravedad se ha visto aumentada con los supuestos de reciente aparición, propiciados por las nuevas formas de comunicación y de relación. Donde antes había una difusión minoritaria de la ofensa, ahora puede llegar a un enorme número de personas, de manera que aumentan la gravedad del daño y la intensidad del ataque.

Fuera de los supuestos específicos de acoso, que se tratan en las especialidades correspondientes, las fiscalías vienen recogiendo la preocupación por el uso de las redes sociales para ofender y amenazar, e incluso chantajear a víctimas muy desvalidas ante tales ataques, recibidos en sus terminales telefónicos y con una enorme difusión.

En el estudio de los resultados estadísticos de estas conductas, es razonable seguir utilizando la cifra de calificaciones por delito, que es

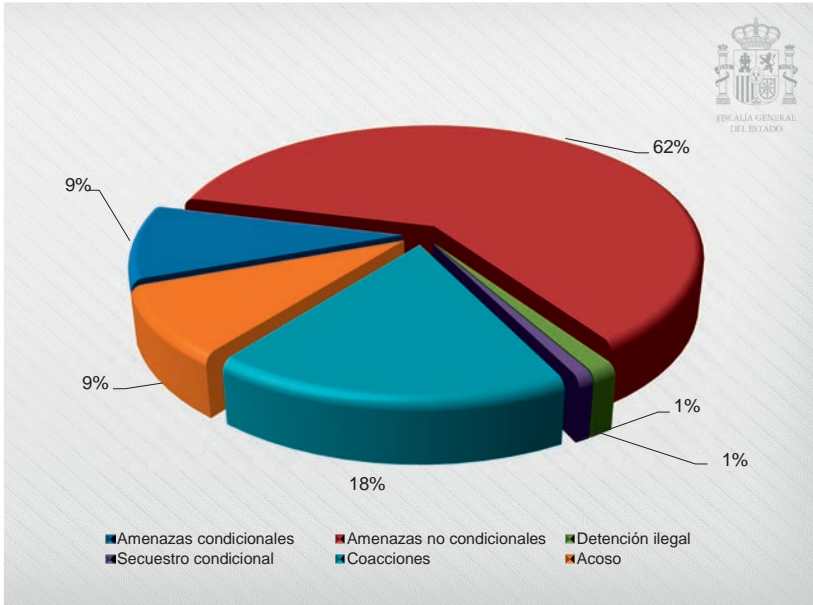
mucho más significativa que la de incoaciones para exponer conclusiones acerca de la evolución y tendencias.

DELITOS CALIFICADOS



Entre los delitos calificados no se incluyen los que se refieren a amenazas, coacciones y acoso en el ámbito familiar, que son objeto de tratamiento en los apartados correspondientes a las áreas especializadas.

Las sentencias dictadas tienen el siguiente reflejo:



Entre los delitos sentenciados no se incluyen los que se refieren a amenazas, coacciones y acoso en el ámbito familiar, que son objeto de tratamiento en los apartados correspondientes a las áreas especializadas.

1.2.5 DELITOS CONTRA LA LIBERTAD E INDEMNIDAD SEXUALES

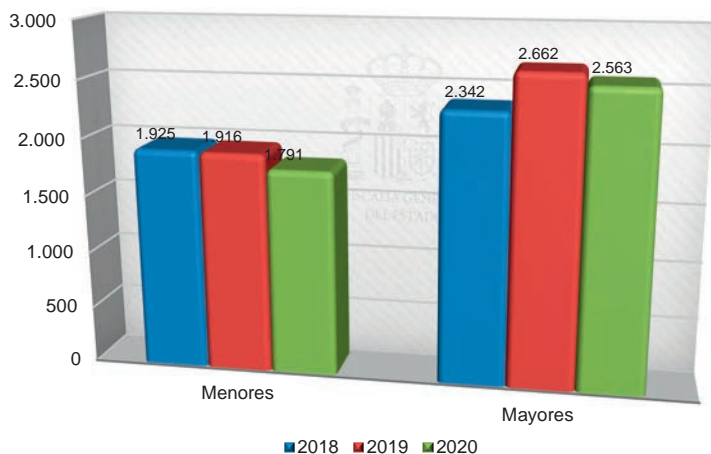
Las conductas revisten una gran diversidad, con una tipología profusa en la que las líneas divisorias entre un ilícito y otro no siempre están claramente delimitadas, especialmente en el inicio de los procedimientos y durante la fase de instrucción, por lo que, de cara a un análisis criminológico, sería cuestionable la calidad de una estadística ligada a esta fase procesal.

El adecuado conocimiento de este ámbito delictivo exige que se complete con el apartado que en esta memoria se dedica a la criminalidad informática, ya que una parte relevante de la tipología que se sucede y de los sujetos implicados nos llevan a ese entorno.

Sistemáticamente, distinguimos entre las conductas que se cometen contra menores y aquellas que tienen a mayores de edad como víctimas.

La representación gráfica de las calificaciones se muestra a continuación:

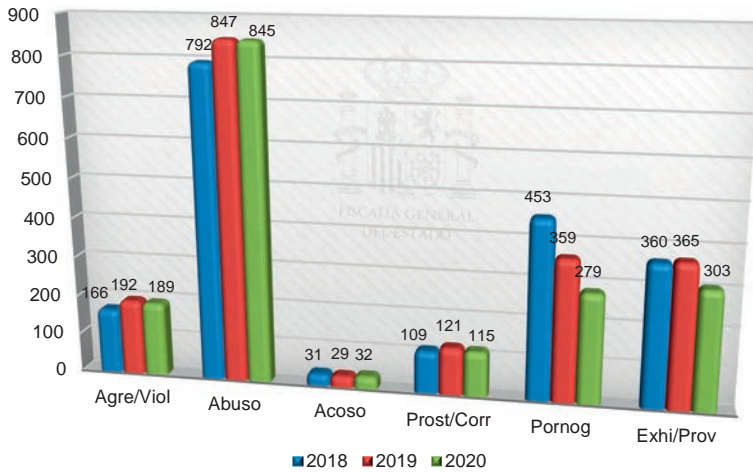
EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LOS DELITOS CALIFICADOS



Las calificaciones descienden un 7 y un 4% en lo que respectivamente se refiere a menores y a mayores de edad. La clara excepcionalidad de este año debe llamar a la prudencia a la hora de hacer cualquier valoración, ya que, especialmente en el caso de las víctimas mayores la tónica de los últimos ejercicios era consolidadamente ascendente en porcentajes anuales superiores al 10%.

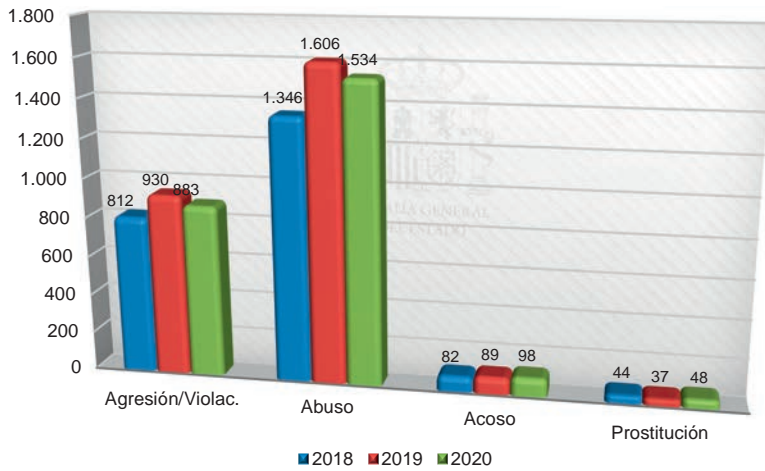
El análisis de los distintos delitos calificados tiene el siguiente reflejo:

EVOLUCIÓN DE LOS DELITOS CALIFICADOS EN CONDUCTAS CONTRA MENORES



No cabe sino reiterar la llamada a la prudencia en la valoración de la evolución en atención a la excepcionalidad del ejercicio. Las cifras son bastantes estables, salvo en el caso de las calificaciones asociadas a delitos de pornografía y exhibición y provocación, donde los descensos son más acusados.

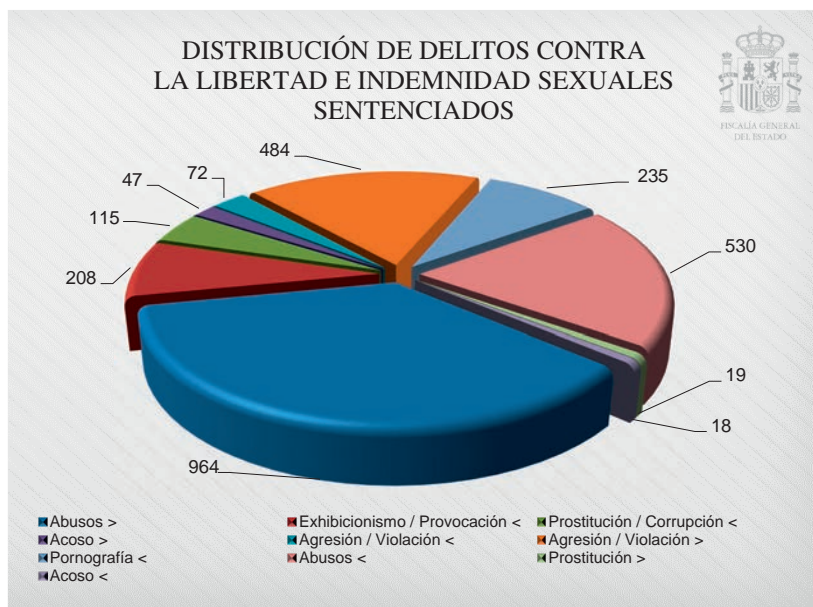
EVOLUCIÓN DE LOS DELITOS CALIFICADOS EN CONDUCTAS CONTRA MAYORES



Reiterada la llamada de atención, los descensos más acusados se producen en las conductas más graves de agresión/violación y abuso sexual.

Son los abusos sexuales y los delitos de agresión/violación a mayores los que representan la mayoría de los delitos condenados. Entre los delitos sobre menores, la mayor criminalidad objeto de con-

dena se reparte entre los abusos, el exhibicionismo y la pornografía. Su distribución ha sido la siguiente:



– Aspectos criminológicos de interés.

- Hay una percepción extendida entre las fiscalías de que una gran parte de los delitos contra la libertad e indemnidad sexuales, sobre todo en sus modalidades más graves, se cometen contra personas que son conocidas por el agresor. Asimismo, se viene observando el previo conocimiento de la víctima y agresor a través de redes sociales, constatándose también un aumento de este tipo de delitos a través de Internet.

- Determinadas instituciones ponen en conocimiento de la Fiscalía presuntos delitos contra la libertad sexual de mayores, menores o personas con discapacidad necesitadas de especial protección, que las víctimas o sus representantes no quieren denunciar.

- Ha calado profundamente en la sociedad el reproche penal de estas actividades delictivas, lo que, junto con la existencia previa de campañas de sensibilización de las víctimas para denunciar estos hechos, supone un clima propicio tanto para el mayor afloramiento de conductas, como para que las mismas se produzcan con menor frecuencia.

- Es el ámbito de los menores de edad o las personas con discapacidad como víctimas de este tipo de delitos el que genera mayor preocupación, al tratarse de víctimas especialmente vulnerables, debiéndose por ello prestar especial atención a su evolución.

Causa especial preocupación la existencia de delitos contra la libertad sexual en los que las víctimas son menores de 16 años, sobre todo cuando se producen en el ámbito familiar, cosa frecuente. Al margen del drama humano y las consecuencias para las víctimas, desde el punto de vista procesal se da el problema añadido de la dificultad para la obtención de la prueba suficiente que permita enervar la presunción de inocencia. Se cumple estrictamente el protocolo de actuación con los menores para la toma de declaración como prueba preconstituida, debiendo conjugarse la evitación de la revictimización y la conservación de las plenas garantías para los imputados.

Dada la extendida práctica de proceder a la grabación de estas diligencias de prueba anticipada, debe extremarse el celo para que eventuales deficiencias en las grabaciones no dificulten su visionado y audición en el Juicio Oral.

- Siendo sin duda difícil evaluar con certeza los efectos del confinamiento o «toque de queda», sí parece cierto que la menor movilidad y encuentros en entornos y lugares de esparcimiento debe haber propiciado un descenso en estas conductas, si bien, por otro lado, el aumento de la intensidad del uso de las redes sociales puede haber aumentado el riesgo de un escenario acreditadamente propicio para dar lugar a este tipo de acciones.

Resulta especialmente gráfica la referencia de aquellas fiscalías que detectaban una importante incidencia de estas tipologías delictivas en la zona de la costa, donde en el periodo estival se produce una gran afluencia de turistas y muchas de las denuncias presentadas se referían a delitos que se habrían cometido durante la noche/madrugada a la salida de locales de ocio nocturno con aprovechamiento por los autores de la vulnerabilidad de las víctimas tras la ingesta de bebidas alcohólicas. Dado que ese escenario ha estado cerrado durante gran parte del año y durante el verano se redujo de manera muy importante la afluencia de turismo, lógicamente disminuyeron también los delitos contra la libertad sexual asociados al aprovechamiento del ocio nocturno.

- Se sigue constatando la existencia de denuncias de abusos sexuales cometidos sobre mayores que están relacionados con el consumo de alcohol que afecta de forma severa a la víctima, aprovechando el autor esa circunstancia de hallarse aquella privada de sen-

tido. En estos casos y especialmente en los supuestos en los que la víctima alega haber tomado otras sustancias que puedan mermar sus capacidades cognitivas y/o volitivas, surgen las dificultades propias de una falta de denuncia inmediata que permita facilitar la investigación.

- Es aquí, como en casi ningún otro caso, donde se percibe como necesaria la existencia de una oficina de atención a las víctimas.

Una buena práctica apunta hacia la intensa coordinación con las secciones de víctimas de las fiscalías para estudiar los señalamientos de delitos con víctimas menores o discapacitadas y evaluar la procedencia de exclusión de su testimonio presencial, oídos los servicios de atención a las víctimas para evitar la victimización secundaria, caso de constar la práctica de prueba preconstituida, promoviendo, en su caso, medidas de acompañamiento y otras de especial seguimiento.

- En el caso de los delitos cometidos a través de redes y tecnologías de la información y la comunicación, tiene incidencia la mayor o menor habilidad de los delincuentes en el uso de medios para ocultar su ilícita actividad, así como la eficacia de las fuerzas de policía en el descubrimiento y neutralización de esos sistemas. No obstante, y a pesar de las graves penas con las que estas conductas son sancionadas, tiene escaso efecto la prevención general, habiéndose elevado las tasas delictivas de esta naturaleza.

- Los delitos relativos a la trata de seres humanos con finalidad de explotación sexual normalmente son cometidos por grupos organizados y recaen sobre víctimas muy vulnerables e indefensas, teniendo que hacer uso habitualmente de la práctica de pruebas anticipadas y de testigos protegidos, dado que, por sus circunstancias, las víctimas raramente comparecen el día de la celebración del juicio, bien porque son extranjeras y ya no se encuentran en el país o por el fundado temor a las represalias de los acusados y su entorno. Nos remitimos en este punto a lo reflejado por la Unidad Especializada.

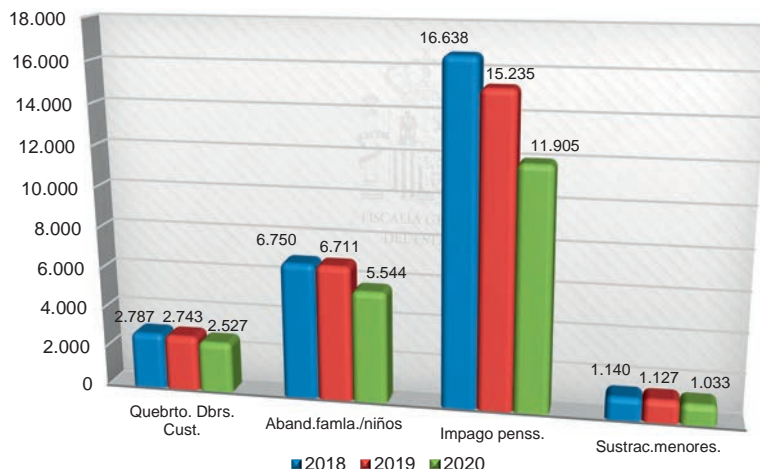
1.2.6 DELITOS CONTRA LAS RELACIONES FAMILIARES

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 matri-

monio 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.

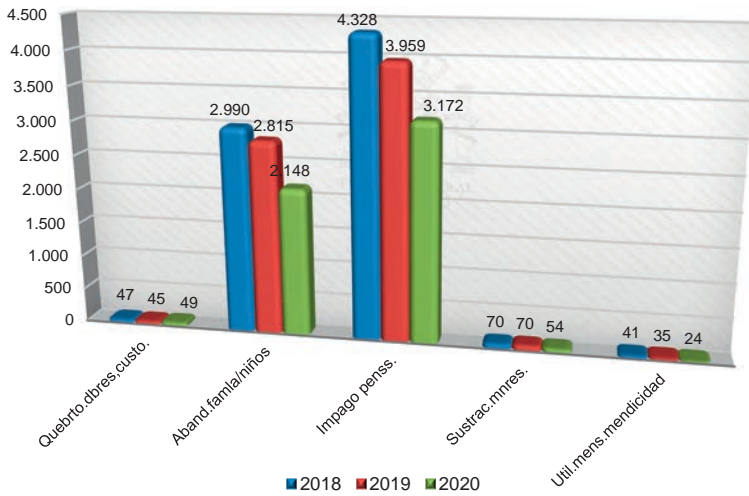
EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LAS INCOACIONES REFLEJADAS EN DILIGENCIAS PREVIAS



El impago de pensiones sigue destacando muy por encima de las demás conductas contempladas. Por la falta de 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 el momento de su incoación de aquella manera. El importante y generalizado descenso de las incoaciones en todos los delitos parece estar ligado sin duda a la especial circunstancia sanitaria y social vivida durante el ejercicio.

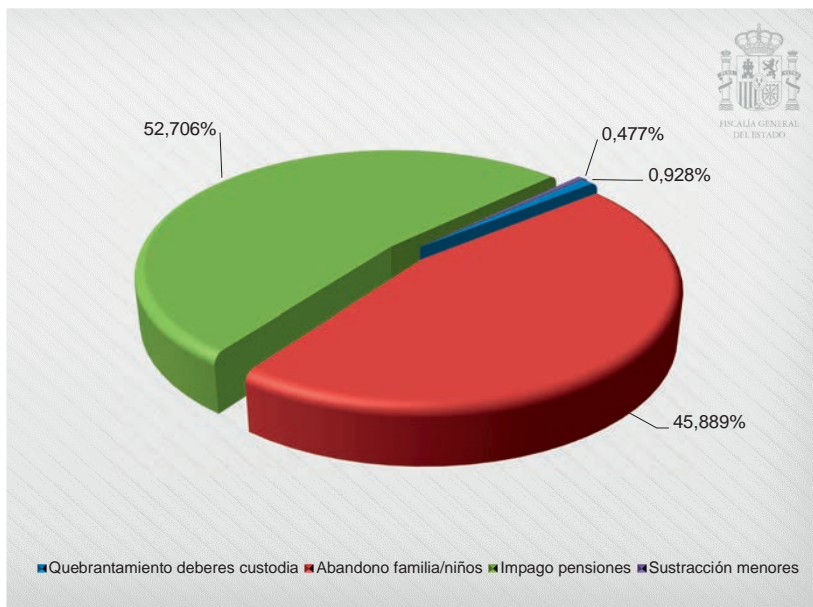
Los casos de presunta sustracción de menores para su entrega a familias distintas de la propia (que tuvo un aumento coyunturalmente fijado hace años), aunque parecía haber consolidado su punto de inflexión a la baja, se mantiene en términos bastante similares durante el trienio.

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LOS DELITOS CALIFICADOS



Bajo similares premisas a las invocadas cuando se hablaba de las incoaciones, en los procedimientos calificados donde la información ya está más depurada, se producen muy importantes descensos, por lo que habrá que estar atento a los siguientes periodos y a la contemplación de ciclos más largos para establecer cualquier consecuencia.

En cuanto a las sentencias, el grueso está compuesto por los delitos de impago de pensiones y los de abandono de familia.



– Aspectos criminológicos de interés:

- Los delitos de impago de pensiones están claramente influidos por las situaciones de crisis económica.

- La regulación penal de las relaciones familiares supone un adelanto en las barreras punitivas, alejando estos ilícitos de soluciones *civiles*. La sociedad lleva estos impagos a la vía penal en la creencia de que es más rápida y eficaz para solucionar un problema tradicionalmente reservado al orden jurisdiccional civil.

También se produce habitualmente la renuncia de las acciones penales por aquellos denunciante a quienes se abonan las pensiones adeudadas, lo que suele conllevar el sobreseimiento en aquellos casos en los que no se había ratificado la denuncia.

Existe un importante número de sentencias de conformidad con aplicación de la atenuante de reparación del daño, ya que se abonan las cantidades adeudadas antes del juicio. Se logra así uno de los objetivos prioritarios en este tipo de delitos: proteger el interés de la víctima-perjudicada, dado que pueden existir graves dificultades en la ejecución forzosa de la responsabilidad civil impuesta en la sentencia.

Ante las situaciones de insolvencia acreditada en el procedimiento de familia en el que se establece la pensión, los juzgados de familia suelen fijar una pensión simbólica a favor de los hijos, prestación que

muchas veces resulta incumplida. Aunque se formule acusación en vía penal entendiendo que, aun careciéndose de trabajo, se trata de una pensión mínima a la que se puede hacer frente, suele llegarse a la absolución, por lo que ese tipo de incumplimiento acaba teniendo consecuencia penal alguna.

- Tampoco es extraño que en estos delitos se dé una duplicidad de procedimientos relativos a un mismo periodo de impago de prestaciones, debido a la presentación de varias denuncias sobre un mismo periodo. Se plantea también diferentes problemas cuando en paralelo se solapan periodos de incumplimientos coincidentes con una ejecución civil, con periodos posteriores imputables a un nuevo delito.

1.2.7 DELITOS CONTRA EL PATRIMONIO Y EL ORDEN SOCIOECONÓMICO

En este grupo de delitos se engloban conductas muy variadas que tienen el rasgo común de suponer un ataque al patrimonio ajeno guiado por el ánimo de lucro. Es uno de los ámbitos de delincuencia con más presencia cuantitativa, tanto en incoaciones como en calificaciones.

Como venimos señalando repetidamente, hay que hacer una mención a la reducción considerable en el número de procedimientos incoados por estos delitos debido a la entrada en vigor de la reforma operada en el art. 284.2 LECR, que supuso la no remisión del atestado por los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad a la autoridad judicial, cuando no conste autor conocido.

Por tal motivo, un estudio integral de la evolución de la criminalidad debería realizarse completando las estadísticas judiciales con las policiales facilitadas por el Ministerio del Interior y con las penitenciarias procedentes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, con el fin de conocer datos de todas las fases de la represión del delito. Por ello no hay que olvidar la importante información asociada al cumplimiento de las penas privativas de libertad o la referida a la ejecución de medidas penales diversas de especial incidencia en la criminalidad como son el número de personas presas preventivas, de personas penadas con condenas de prisión, personas sentenciadas a medidas de seguridad, reclusos con situación penal mixta –penados con causa preventiva–, sin olvidar el importantísimo capítulo de personas condenadas a penas comunitarias y a medidas alternativas (trabajos en beneficio de la comunidad, suspensiones con regla de conducta o libertad condicional).

En cierta manera nuestra estadística siempre será incompleta, ya que la estadística de los hechos criminales que se han cometido y son

denunciados habría de buscarse en los centros policiales donde se reciben las denuncias y se elaboran los atestados correspondientes, se remitan o no a los juzgados en espera de poder iniciar la investigación contra alguna persona concreta. Por tanto, los resultados que se ofrecen se refieren más que a los delitos cometidos, a aquellos que son denunciados y se pueden perseguir.

Se va obteniendo un avance en la calidad de la información de los datos propios de las fiscalías como son las calificaciones, aún con margen de cierta mejora. Esta mejora es más perceptible en aquellas donde está implantada la nueva oficina fiscal, al contar entre los puestos singularizados con un encargado del control de calidad de la información y de los datos estadísticos. Sería deseable que dicho modelo acabase su implantación en todo el territorio del Estado.

Antes de la referida reforma operada por la Ley 41/2015, de 5 de octubre, este grupo de delitos ostentaba la hegemonía absoluta en cuanto al número de procedimientos incoados. Tras su entrada en vigor, una vez que dejan de remitirse al juzgado los atestados sin autor conocido, este grupo quedó relegado durante tres años al tercer puesto en cuanto al número de incoaciones, pasando a ocupar el segundo lugar en el año 2019 con un número total de 401.707, superando a las registradas bajo el epígrafe «delito sin especificar o desconocido» y quedando tan solo detrás de los delitos de lesiones que, tras la misma reforma, se han mantenido siempre como el grupo de delitos con más incoaciones. Este año la situación se mantiene en las mismas circunstancias, puesto que los delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico vuelven a ser el segundo grupo con mayor número de procedimientos incoados alcanzando los 345.577, de nuevo por detrás de los delitos de lesiones que este año se mantiene en un número de 562.001 y superando los «delitos sin especificar», que suponen un total de 341.675.

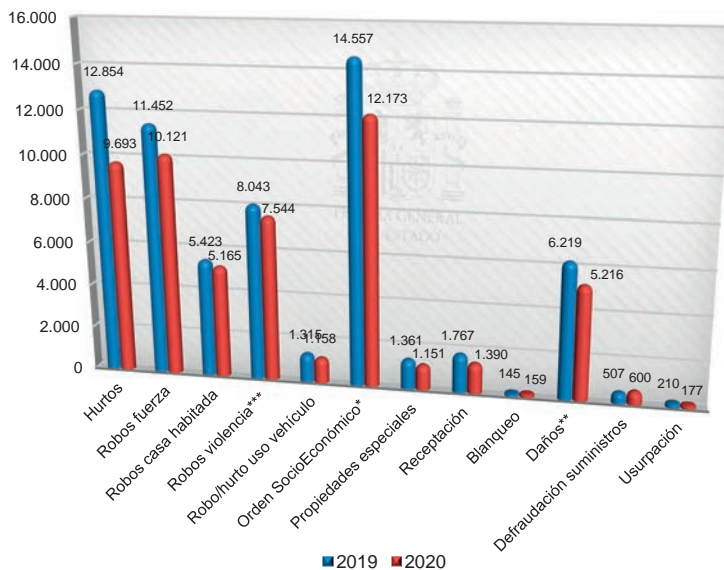
Por otra parte, se trata de un grupo especialmente sensible a las circunstancias vinculadas a la pandemia, el estado de alarma, el confinamiento y las restricciones a la movilidad. La obligada permanencia de la población en sus domicilios y la disminución de la actividad económica y social han tenido, sin duda, una profunda repercusión en los delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico, lo que se ha traducido en un descenso del número de diligencias incoadas en un 14 % respecto de las del año pasado, concretamente, un total de 56.130 incoaciones menos.

Por tal motivo, las tendencias observadas en años anteriores en relación con estos delitos y el análisis que puede realizarse de la evolución de la criminalidad respecto de los mismos se encuentran enor-

memente condicionados por la especial situación vivida en el año 2020, lo cual afecta tanto al número de procedimientos incoados, los tipos de delitos y la forma en que éstos se cometen, algo que debe tenerse presente en la comparativa de los resultados obtenidos este año con los de años precedentes.

En cuanto a los escritos de calificación emitidos, también disminuyen en todos los tipos delictivos, salvo en los delitos de blanqueo de capitales y de defraudación de suministros, que experimentan un repunte en el número de calificaciones.

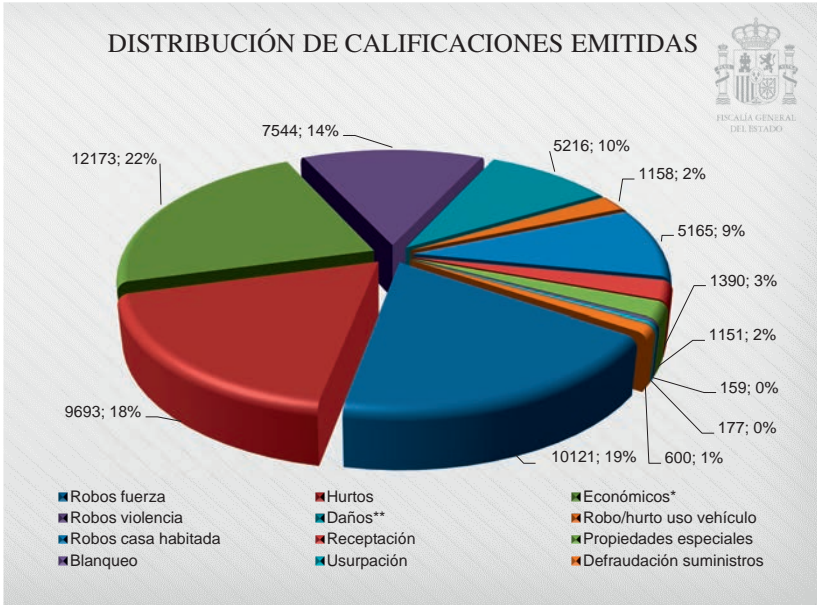
Los distintos porcentajes tienen su reflejo en el siguiente gráfico sobre evolución interanual de las calificaciones por delitos contra el patrimonio:



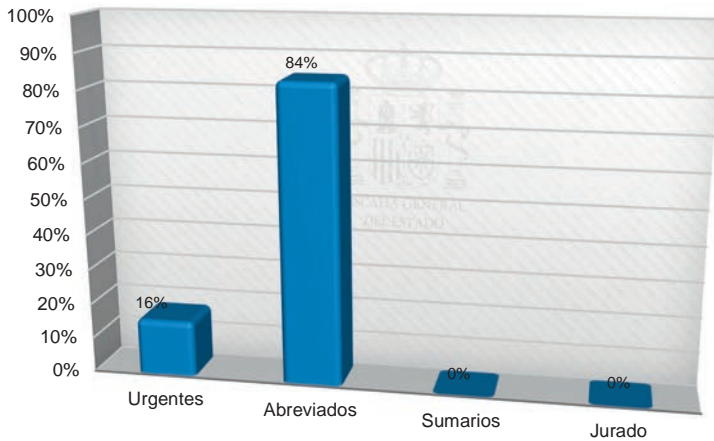
* Bajo la denominación de *Orden Socioeconómico* se han agrupado Estafas, Apropiaciones indebidas, Alzamientos de bienes, Quiebras, Concursos y Suspensiones fraudulentas, Alteración de precios en subastas públicas, Descubrimiento de secretos empresariales, Contra el mercado y los consumidores, Administración desleal 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.

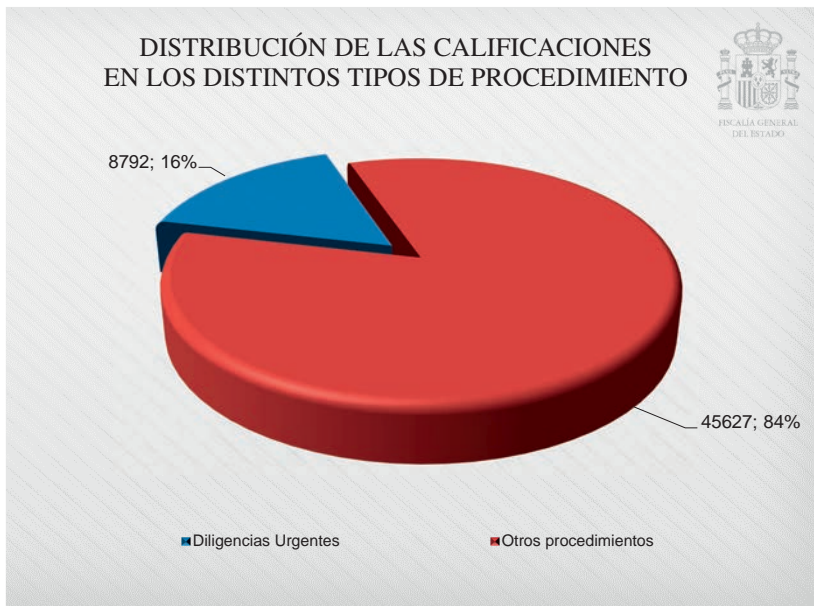


PRESENCIA DE LOS DELITOS CONTRA EL PATRIMONIO EN LAS CALIFICACIONES DE LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS. SE DESPRECIAN VALORES INFERIORES AL 1%



Como puede verse en estos delitos, a pesar de la gran variedad de conductas incluidas y sus distintas gravedades, las calificaciones se formulan tanto en diligencias urgentes de juicio rápido como en diligencias previas de procedimiento abreviado, donde se produce la gran mayoría. Es completamente testimonial su presencia en otros procedimientos, con la incoación de 120 procedimientos sumarios y 36 del procedimiento ante el tribunal del jurado durante el presente año.

Se viene manteniendo en los tres últimos años una similar proporción entre las diligencias incoadas y las que terminan siendo objeto de calificación, situándose en un porcentaje del 16 %.

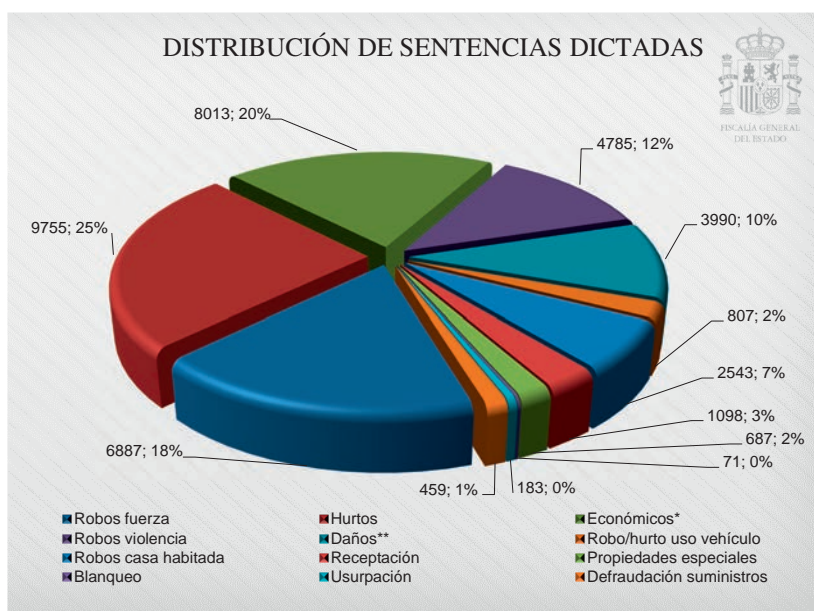


Se vuelve a constatar que existe un margen de mejora en cuanto a la tramitación por juicio rápido. Se hace esta reflexión dada la escasa proporción de diligencias urgentes en comparación con las diligencias previas: tan sólo un 16 % del total de los procedimientos se ha sustanciado en este año con arreglo a dichos trámites.

Si bien la declaración del estado de alarma y la consiguiente limitación de la actividad y de la movilidad ciudadana supuso una disminución del número de la mayoría de los delitos contra el patrimonio, también condicionó sobremanera la respuesta judicial que pudo darse a dicha delincuencia. Las necesarias resoluciones adoptadas por el Ministerio de Justicia, estableciendo en un primer momento los servi-

cios esenciales en la Administración de justicia, así como las limitaciones que para profesionales y ciudadanos se derivaron de la pandemia, tuvieron incidencia en el tipo de procedimiento que pudo ser incoado en cada caso, haciendo que el número de juicios rápidos se redujera dadas sus peculiares características de inmediación y citación inmediata para comparecencia ante el juzgado, haciendo que el porcentaje de incoaciones se redujera en un 4 % respecto al del año pasado. Por tanto, las especiales circunstancias del año memorial han incidido, sin duda, en una mayor dificultad para la incoación y celebración de juicios rápidos, lo que tiene el reflejo estadístico citado.

Se muestran a continuación el número y porcentaje de sentencias dictadas en delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico:



Se reproducen las agrupaciones anteriores.

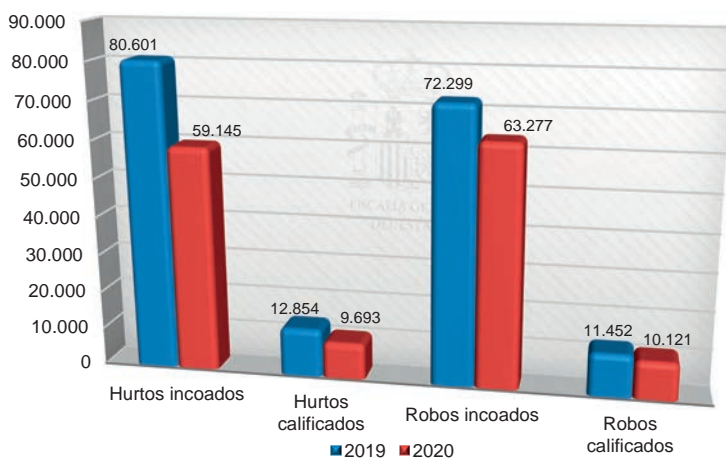
1.2.7.1 Delitos de hurto y robo con fuerza en las cosas

Tanto los hurtos como los delitos de robo con fuerza en las cosas ven disminuidos en el año 2020 el número de incoaciones. El dato es especialmente significativo en el caso de los delitos de hurto, puesto que descienden en un 25 % respecto del anterior año. Desde luego, el confinamiento domiciliario iniciado en el mes de marzo tuvo que ver

en el descenso en el número de hurtos, como resulta evidente. Igualmente, la mayor distancia social, la caída de la actividad turística, la reducción de las aglomeraciones en el transporte público, en zonas concurridas, en mercadillos y, en general, en espacios públicos, dificulta sobremanera la comisión de estos hechos delictivos caracterizados por la sustracción al descuido.

Igualmente, se produce un descenso, aunque menos acusado, en el número de procedimientos por robos con fuerza, siendo en este caso la reducción de algo más del 11,5 % en comparación con el año anterior.

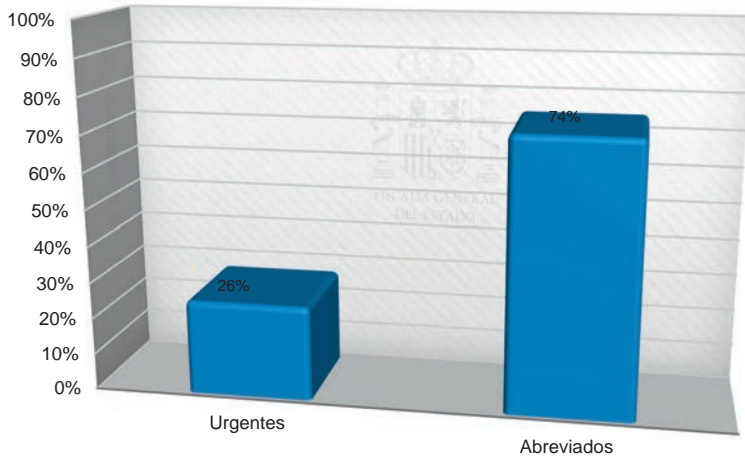
EVOLUCIÓN INTERANUAL DE INCOACIONES (PREVIAS+URGENTES) Y CALIFICACIONES



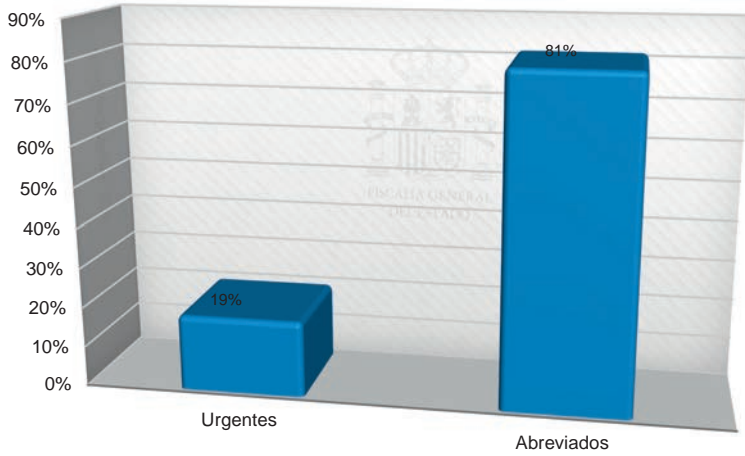
Se consolida la proporción entre incoaciones y calificaciones este año. Partiendo del año 2018 en que la misma alcanzó el 17,5 % en el caso de los hurtos y del 24 % en los robos, en el año 2019, ese porcentaje descendió, respectivamente al 17 y al 16 %. De nuevo, este año 2020, los porcentajes son similares, quedando la proporción entre diligencias incoadas y calificadas en un 16 % tanto en los delitos de hurto como en los de robo.

El porcentaje de los hurtos calificados se ve influido por el no infrecuente caso de aquellos delitos inicialmente incoados como diligencias previas, que finalmente son transformados en juicios por delito leve al realizarse la oportuna tasación pericial y resultar el valor de la sustracción no superior a 400 euros.

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 aspectos relevantes que se ponen de manifiesto son los siguientes:

– Alguna fiscalía refiere a este respecto los buenos resultados que se han conseguido a través de la imposición de las penas accesorias de alejamiento del lugar donde el delincuente ha cometido habitualmente este tipo de delitos.

– Respecto a los efectos en el mundo rural: un año más vuelven a referirse algunas fiscalías a los hurtos cometidos en zonas rurales, sobre todo en explotaciones agrarias, tanto de los enseres como de los productos agrícolas. Como ya viene observándose desde el año 2018, sigue la tendencia a la baja de este tipo de delitos, respecto de los que ha tenido una importancia fundamental el trabajo de las patrullas de la Guardia Civil en el mundo rural y el esfuerzo de la vigilancia privada de la que se han dotado algunas explotaciones agrarias, especialmente las de cierta entidad, sobre todo en las diferentes épocas de recolección del fruto agrario.

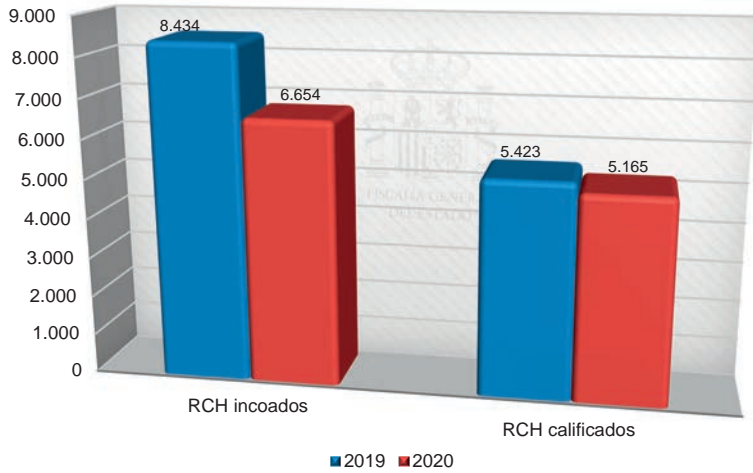
1.2.7.2 *Delitos de robo con fuerza en casa habitada o local abierto al público*

A diferencia de lo sucedido en los años anteriores en los que se venía produciendo un aumento del número tanto de incoaciones como de calificaciones, este año se produce un descenso en el número de incoaciones por este tipo de delitos en un significativo 21 % respecto del año 2019. Se trata, como es lógico, de un tipo delictivo que acusa extraordinariamente las consecuencias derivadas de la pandemia, el estado de alarma, las limitaciones a la movilidad y, sobre todo, del confinamiento domiciliario.

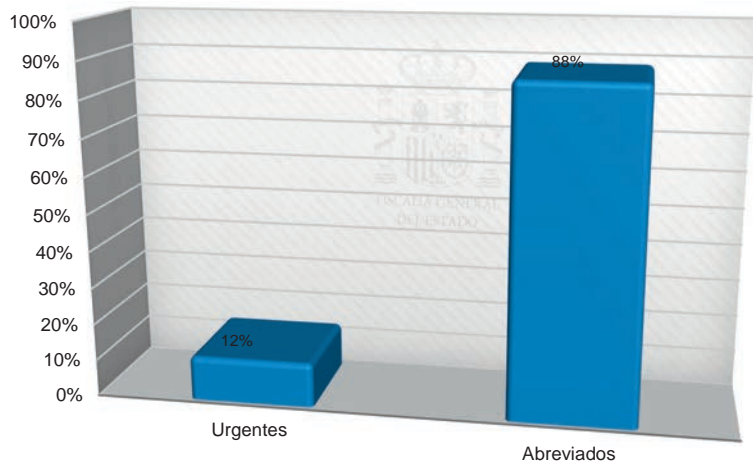
Igualmente, descienden las calificaciones, aunque en este caso solo lo hacen en un 5 %, lo que supone que el porcentaje entre los asuntos incoados y los calificados vuelva a repuntar, pasando del 65 % del año pasado hasta el 78 % del actual. Debe tenerse en cuenta que, tal y como se ponía de manifiesto en memorias de años anteriores, las causas que se califican en un año determinado no coinciden necesariamente con las incoadas en el mismo periodo, dados los tiempos medios de instrucción. Ahora bien, la reducción del número de incoaciones por estos delitos y la continuación del trabajo realizado por juzgados y fiscalías en la tramitación de los procedimientos han permitido que el porcentaje de asuntos incoados y calificados se haya incrementado trece puntos porcentuales.

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



El incremento del porcentaje de delitos calificados en relación con las incoaciones, rompiendo la tendencia del año pasado, supone una buena noticia especialmente en un delito como el presente, que produce una gran alarma social, debido a que no solo se produce el ataque a la propiedad, sino también a la intimidad y la paz del hogar que sin duda es el aspecto más traumático para las víctimas, sobre todo en un año marcado por el confinamiento domiciliario y por la mayor presencia de la población en sus domicilios.

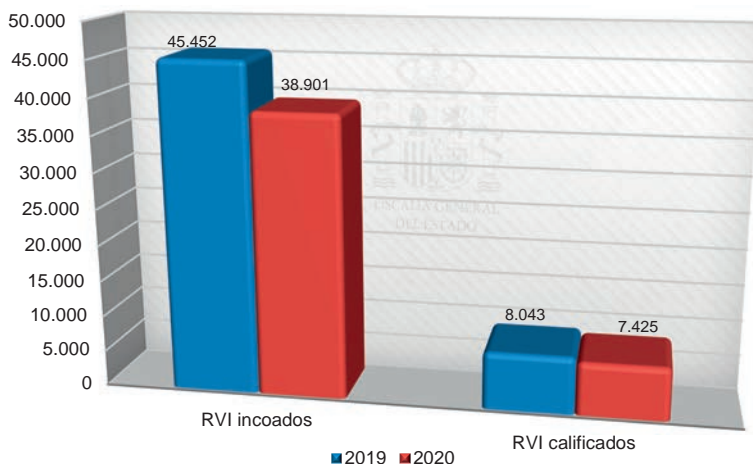
1.2.7.3 *Delitos de robo con violencia o intimidación*

Se trata del delito con mayor reproche penal de los que componen el grupo, dado que no solo vulnera la propiedad, sino que supone un ataque a la integridad física y psíquica, puede producir resultados lesivos graves y provoca una gran sensación de inseguridad.

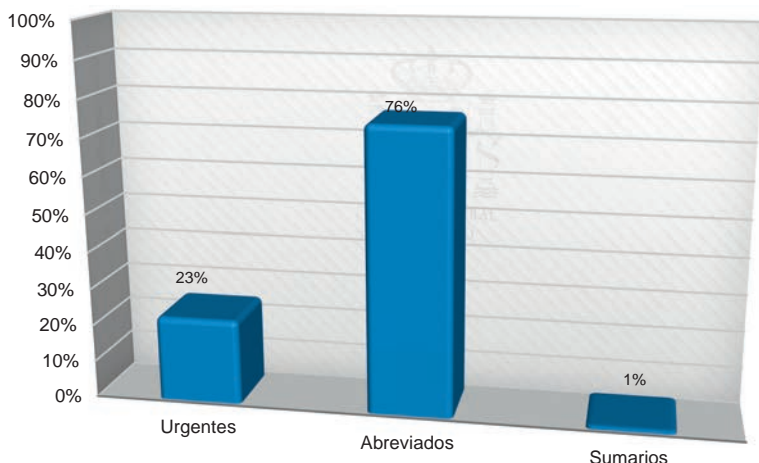
Especialmente graves resultan los supuestos en que los delitos de robo con violencia e intimidación se producen en casa habitada. En estos casos, los delincuentes suelen emplear la violencia precisamente para que los moradores les indiquen dónde se encuentran los objetos de valor y facilitar así la consecución de sus objetivos.

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



Tras el repunte en el número de incoaciones del año pasado, en el que se incrementaron las mismas en un 11 %, este año de nuevo vuelven a descender en un 14,4 %. Lo mismo ocurre en el caso de las calificaciones, pasando de un incremento del 14,5 % el año pasado, a un descenso en el presente de un 7,6 %.

Teniendo en cuenta el menor descenso porcentual en el número de calificaciones que el de incoaciones, la consecuencia vuelve a ser este año el leve aumento del porcentaje de correlación entre procedimientos incoados y los calificados, que se sitúa en un 19 %, un punto superior al del año pasado, consolidando la tendencia observada en los anteriores, lo cual resulta especialmente importante en relación con este tipo de delitos, dada su gravedad.

1.2.7.4 Delito de usurpación

Tras diversos ejercicios en los que la cifra de incoaciones por este delito aumentó, tanto en el año 2018 como en el 2019 se produjo un retroceso. Tras tales descensos, en el año 2020 se ha producido una estabilización, de tal forma que los datos de incoaciones se mantienen estables, con un ligero repunte de apenas un 1 %.

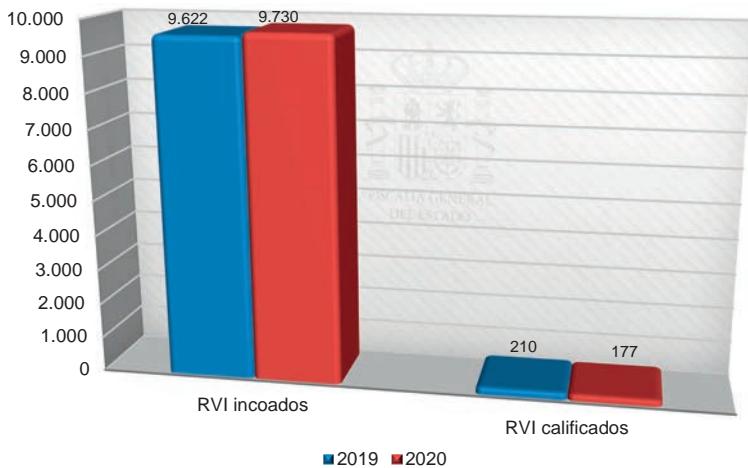
El número de calificaciones sufre la situación inversa. Si bien en el año 2019 se produjo un incremento en un 4,5 %, en el año 2020 se

invierte la tendencia, pasando a ser calificados un total de 177 procedimientos, lo que supone un descenso del 15,7 % respecto del año anterior.

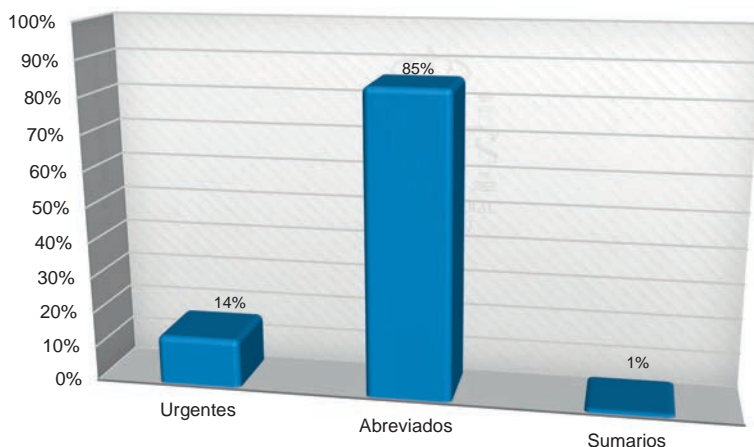
La proporción entre los procedimientos incoados y las calificaciones emitidas, en consecuencia, se reduce hasta el 1,8 %, manteniéndose en porcentajes muy bajos en atención a la entidad del delito de usurpación tras la reforma operada por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo que, sin modificar el precepto, degrada su consideración jurídica de delito menos grave a delito leve.

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



En relación con este tipo de delitos, resulta relevante la publicación por la Fiscalía General del Estado de la Instrucción 1/2020, de 15 de septiembre, sobre criterios de actuación para la solicitud de medidas cautelares en los delitos de allanamiento de morada y usurpación de bienes inmuebles, lo que ha contribuido a la unificación de criterios en esta cuestión y a dar mayor confianza y seguridad a los cuerpos policiales en orden a conseguir una respuesta más eficaz en estos casos.

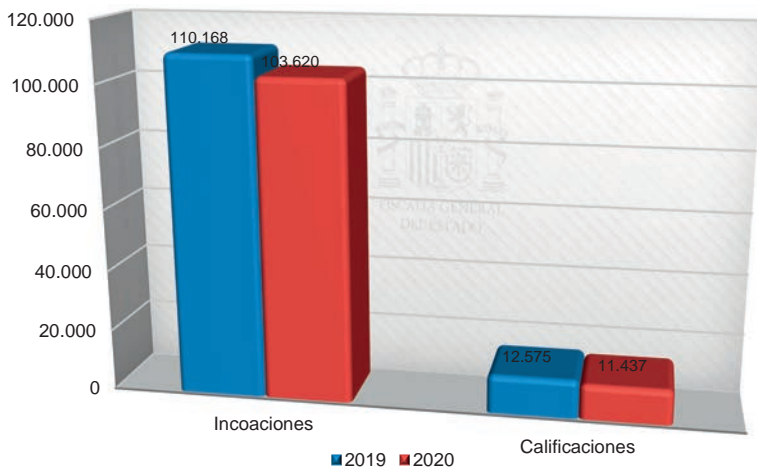
En la misma Instrucción se establece la necesidad de dar traslado a la Policía Judicial de los criterios de actuación que se recogen en la misma a través de la Comisión Provincial de Coordinación con la Policía Judicial, de lo cual se deja constancia en la memoria de algunas de las fiscalías provinciales.

Igualmente, se refiere por las distintas fiscalías que la aplicación por los fiscales de los criterios contenidos en dicha Instrucción ha tenido una acogida favorable por los órganos judiciales en cuanto a la adopción de medidas cautelares. Pese a que las aplicaciones informáticas no reflejan estadísticas de las medidas cautelares adoptadas, dada la consideración como leve de estos delitos, sí se refleja en las memorias que en aquellos casos en que no existen cargas familiares el desalojo de la vivienda suele producirse en un plazo no muy dilatado. Sin embargo, en algunas ocasiones, sobre todo cuando el señalamiento para juicio se produce sin dilación, los órganos judiciales han denegado las medidas cautelares solicitadas ante la proximidad de la sentencia.

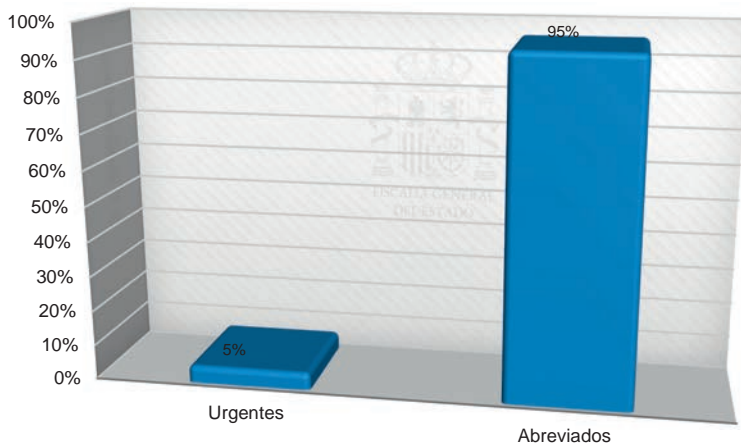
1.2.7.5 Delitos de estafa y apropiaciones indebidas

Dentro de este grupo se recogen las conductas más diversas y en cada una de ellas hay modalidades muy diferentes.

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE INCOACIONES (PREVIAS+URGENTES) Y CALIFICACIONES



DISTRIBUCIÓN DE LAS CALIFICACIONES POR ESTOS DELITOS EN LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS



La reducción en los delitos comprendidos bajo la común denominación de delitos económicos es del 6 %, mientras que el número de calificaciones desciende en un 9 %. El porcentaje de procedimientos incoados que son finalmente calificados se sitúa este año en un 11 %, un punto inferior al del año pasado.

En el caso concreto de las estafas, el número de las incoadas en el año 2019 fue de 81.417, mientras que en el 2020 fue de 78.009, lo cual supone una reducción del 4 %, mucho menor que otros tipos delictivos contra el patrimonio. Esto se explica en atención a la menor afectación de las circunstancias relativas al confinamiento y la escasa movilidad tras la declaración del estado de alarma en este tipo de delitos, ya que una buena parte de los mismos se cometen a través de Internet.

Se consolida como tipo delictivo más habitual en los delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico, siendo estadísticamente el cuarto en total, solo por detrás de los delitos de lesiones, los de violencia de género y doméstica y de los delitos sin especificar.

Las estafas presentan, en cuanto a su forma de comisión, una peculiaridad. Las posibilidades de comisión de otros delitos, tales como los de hurto o robo, se han visto enormemente dificultadas a lo largo de una parte del año 2020, dado el confinamiento domiciliario obligatorio, la menor presencia ciudadana en las calles y la menor actividad económica y empresarial. Sin embargo, precisamente por las especiales circunstancias citadas, se ha generado una situación que ha sido aprovechada por los ciberdelincuentes para aumentar el número de estafas que ya se venían cometiendo a través de Internet, así como para implementar nuevas formas de este delito directamente relacionadas con la pandemia o que se han visto facilitadas por la misma.

Es indiscutible que una buena parte de la población ha incrementado su actividad a través de Internet, sea como forma de teletrabajo, para realizar compras, para recabar información, entretenimiento o realizar operaciones a través de banca *online*. Esta situación ha sido aprovechada por los ciberdelincuentes, de tal forma que las estafas a través de la red se han incrementado en más de un 40 % respecto del año pasado. Este aumento ha compensado el descenso de las estafas ajenas a este ámbito, lo que explica el número total de las mismas reflejado en la estadística y el mantenimiento de este tipo delictivo como el primero dentro de los delitos contra el patrimonio.

Resulta significativo a estos efectos que el 72 % de los delitos que se cometen a través de Internet son estafas.

Aun cuando es un comportamiento altamente denunciado, la consideración en muchos casos como delito leve, incluso buscado de pro-

pósito por sus autores, dota al mismo de cierto índice de impunidad, pues el bajo perjuicio causado logra desanimar al perjudicado de su propósito de denunciar. Igualmente, la facilidad de comisión de estos delitos con carácter incluso transfronterizo dificulta en no pocas ocasiones la identificación de los autores.

Este fenómeno tiene un tratamiento más específico en la parte que esta memoria dedica a la criminalidad informática.

1.2.7.6 *Delitos de defraudación de fluido eléctrico y análogos*

Se trata de un delito que fue ocupando su lugar estadístico, más allá de lo anecdótico, debido a distintos avatares socioeconómicos, por lo que ha ido mereciendo un tratamiento singularizado.

La tendencia observada en los últimos años en relación con estos delitos se mantiene e incluso se acentúa en el año 2020. En ejercicios anteriores se produjo un paulatino descenso del número de incoaciones. En concreto, entre el año 2018 y el 2019 el descenso fue del 2 %. Este año alcanza el 8,6 %.

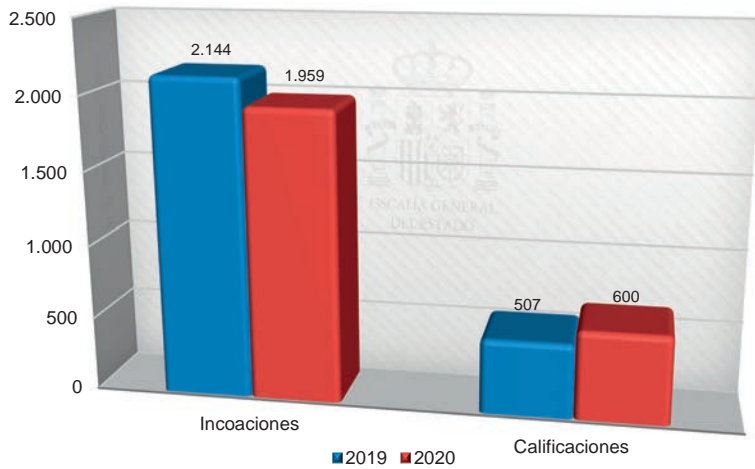
Sin embargo, tal y como ya sucedía en años anteriores, el número de calificaciones emitidas asciende en un 18 %, llegando hasta las 600, consolidando el aumento de las mismas que en ejercicios anteriores ya se venía produciendo, pero en esta ocasión de forma más acentuada.

Esto hace, además, que el porcentaje de procedimientos calificados en relación con los incoados sea superior que el año pasado, habiéndose incrementado un 7 %, desde el 24 % del año 2019 al 31 % del presente año.

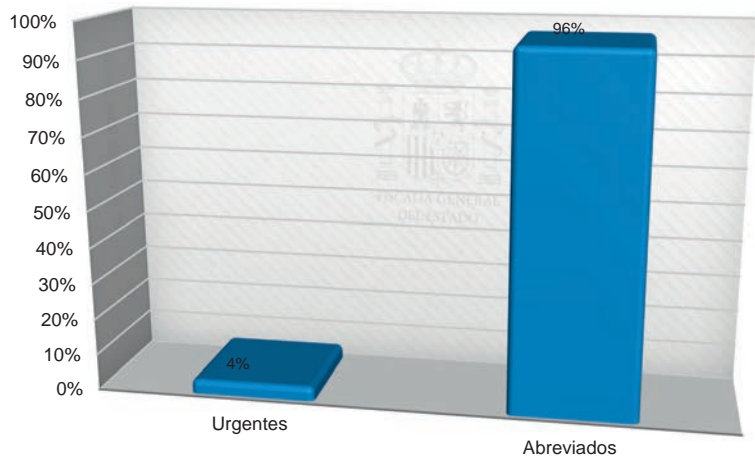
En algunas de las memorias se relaciona este tipo delictivo con su utilización para el cultivo de sustancias estupefacientes.

El panorama de incoaciones y calificaciones es el siguiente:

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LAS INCOACIONES (PREVIAS+URGENTES) Y CALIFICACIONES



DISTRIBUCIÓN DE LAS CALIFICACIONES POR ESTOS DELITOS EN LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS



Como puede observarse, la presencia de estos delitos en el ámbito del procedimiento de diligencias urgentes es muy secundario. Al igual que en años anteriores, en que el predominio de la incoación de procedimientos abreviados alcanzaba el 96 %, en el año memorial se mantiene en los mismos porcentajes, siendo inexistente su presencia en el ámbito del procedimiento de jurado y absolutamente residual en los sumarios.

El número de procedimientos incoados y de calificaciones emitidas, tanto en este año como en años anteriores, justifica nuevamente su análisis particularizado.

1.2.7.7 *Delitos contra la propiedad intelectual e industrial*

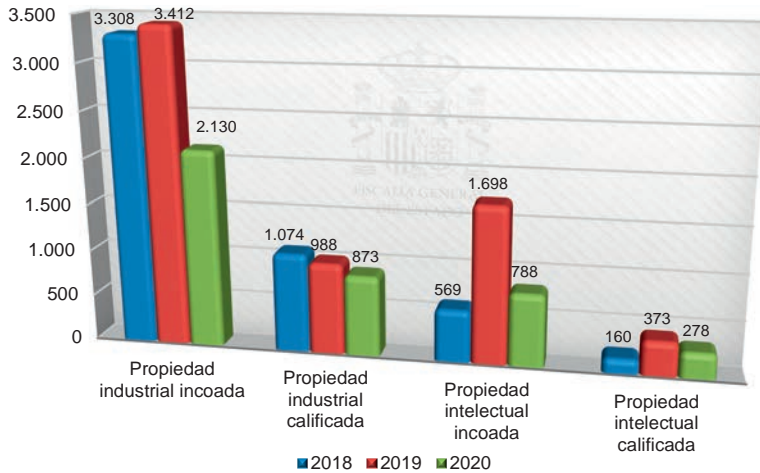
Este capítulo viene acogiendo los tipos penales referidos a la protección de derechos de los creadores, que se ven vulnerados por actividades que se han ido asumiendo progresivamente como habituales y de uso cada vez más individual. La gran difusión de los medios tecnológicos que, hasta apenas una década, solo se usaban en los puestos de trabajo, hace que ahora, desde la comodidad y el anonimato que proporciona el propio hogar, se puedan cometer ataques a tales derechos con el uso de los equipos informáticos, o incluso desde el propio *smartphone*. En el reproche penal de algunas de estas conductas parece mostrarse cierta discrepancia con el reproche social, que se muestra tolerante con cierta forma de *ilegalidad compartida*.

Con el antecedente del año 2019, en el que se produjo un aumento muy considerable en la cifra de procedimientos por delitos contra la propiedad intelectual e industrial, resulta este año significativo el comportamiento del número de incoaciones de procedimientos, ya que se produce un descenso considerable de un 38 % en el caso de los delitos contra la propiedad industrial, mientras que en el caso de la propiedad intelectual el descenso llega a un 54 %. Si bien las calificaciones por estos delitos también han sufrido un retroceso, éste es muy inferior al del número de incoaciones, aproximando, en consecuencia, el porcentaje entre procedimientos incoados y calificados.

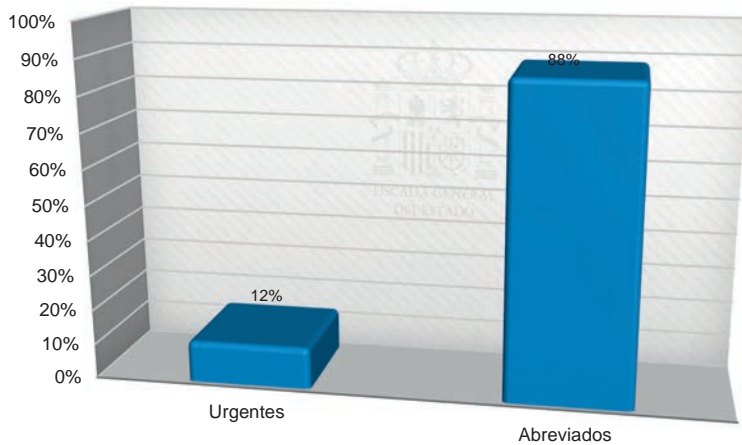
Tras un descenso el año pasado en el porcentaje de procedimientos calificados en relación con los incoados, se produce de nuevo un incremento en el mismo, pasando del 29 % al 41 % en el caso de los delitos contra la propiedad industrial y del 22 % al 35 % en cuanto a los delitos contra la propiedad intelectual.

El panorama de incoaciones y calificaciones es el siguiente:

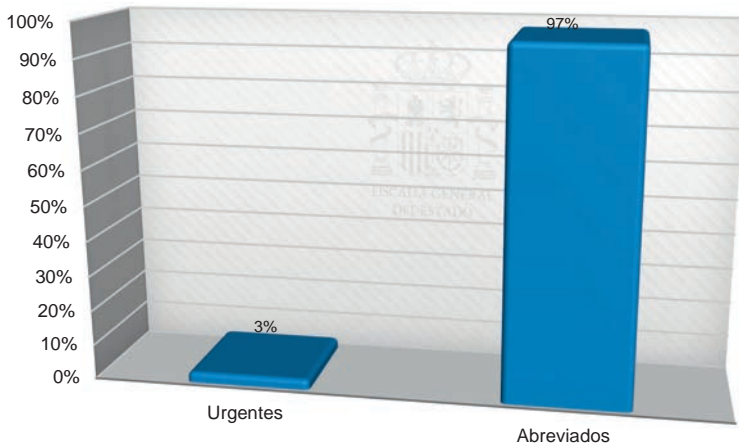
EVOLUCIÓN INTERANUAL DE INCOACIONES (PREVIAS+URGENTES) Y CALIFICACIONES



DISTRIBUCIÓN DE LAS CALIFICACIONES POR LOS DELITOS CONTRA PROPIEDAD INTELECTUAL, EN LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS



DISTRIBUCIÓN DE LAS CALIFICACIONES POR LOS DELITOS CONTRA PROPIEDAD INDUSTRIAL, EN LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS



Tal y como se viene apuntando en ejercicios anteriores, la preponderancia del procedimiento abreviado en este tipo de delitos deriva no tanto de la dificultad en la identificación de los sujetos responsables, como en la dilación de los procedimientos dada la dificultad en la obtención de las necesarias periciales para la acreditación de la falsedad de los materiales falsificados, así como de la oportuna tasación. Lejos de corregir la situación, el porcentaje de procedimientos abreviados se incrementa este año, tanto en el caso de los delitos contra la propiedad intelectual (desde un 73 % del año pasado hasta un 88 % del presente) como en el de los delitos contra la propiedad industrial, en los que se pasa del 94 % hasta el 97 % actual.

1.2.7.8 *Delitos contra los consumidores*

Los delitos analizados en este apartado no suponen un ataque a los consumidores considerados a título individual sino como colectivo. Si bien el número de procedimientos incoados había sido hasta el año 2018 casi anecdótico, en el año 2019 se produjo un incremento muy significativo del número de incoaciones, pasando de 51 procedimientos en el 2018 a los 154 del 2019, multiplicando por tanto por 10 el número de calificaciones.

Dentro de la tendencia generalizada de descenso de los delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico en el año 2020, este tipo de delitos no es una excepción, produciéndose un descenso en el número de incoaciones tras el referido aumento del año 2019, de tal manera que este año se sitúan en 92.

Si bien dicho descenso es, sin duda, significativo, no puede ser interpretado en el sentido de situar el año como una excepción en la evolución de estos delitos, puesto que el número de procedimientos incoados en el año 2020 vuelve a ser notablemente mayor que el del 2018. Debe, por tanto, enmarcarse dentro del descenso general de los delitos contra el patrimonio de este año en atención a sus especiales circunstancias.

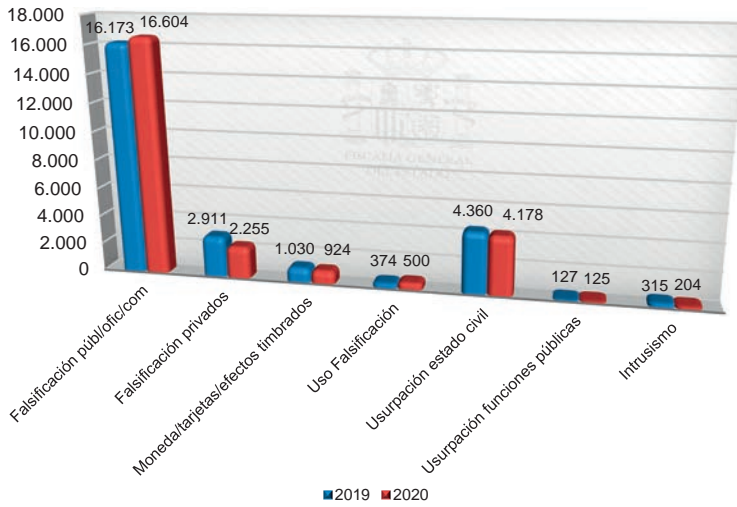
En relación con el número de procedimientos calificados, el mismo ascendió a 101, es decir, que es superior al de incoaciones. Dada la complejidad de estos delitos y la dilación de la instrucción que ello conlleva, debe interpretarse este dato en el sentido de que parte de las calificaciones emitidas en el año 2020 deriva de procedimientos incoados a lo largo del año 2019, sobre todo si se tiene en cuenta el elevado número de incoaciones durante ese ejercicio.

1.2.8 DELITOS DE FALSEDAD

Ya se ha glosado en anteriores memorias el carácter instrumental que suele acompañar a estas infracciones, lo que hace que las falsedades formen parte habitualmente de un concurso de delitos para describir conductas más o menos complejas. Dicha característica viene dificultando la correcta individualización de las incoaciones, dada la mala praxis en el registro que las aplicaciones han de tolerar y que consiste en la introducción de los datos de solo una de las diversas conductas por las que se incoa, se califica o se sentencia.

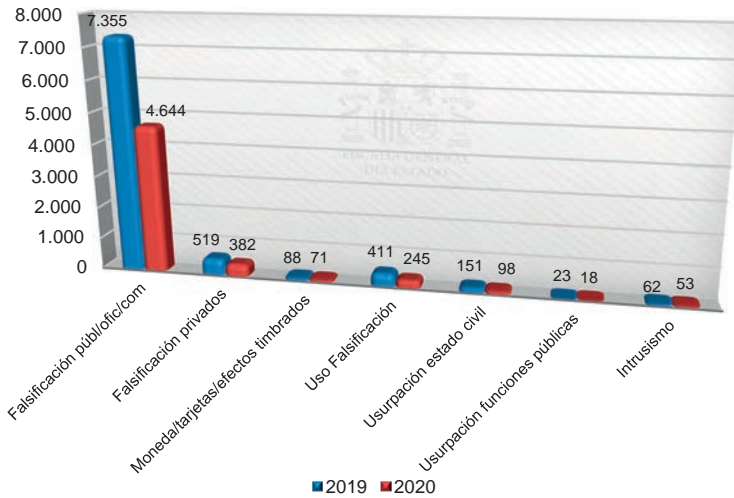
Este déficit de registro y el poco rigor general son especialmente predicables en el capítulo de las falsedades. Siguiendo el tradicional método con respecto a los delitos del Título, se han hecho algunas agrupaciones de conductas que comparten similar objeto, a fin de dar una imagen más gráfica y combatir en parte los defectos de etiquetado de las previas.

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LAS INCOACIONES (PREVIAS+URGENTES)

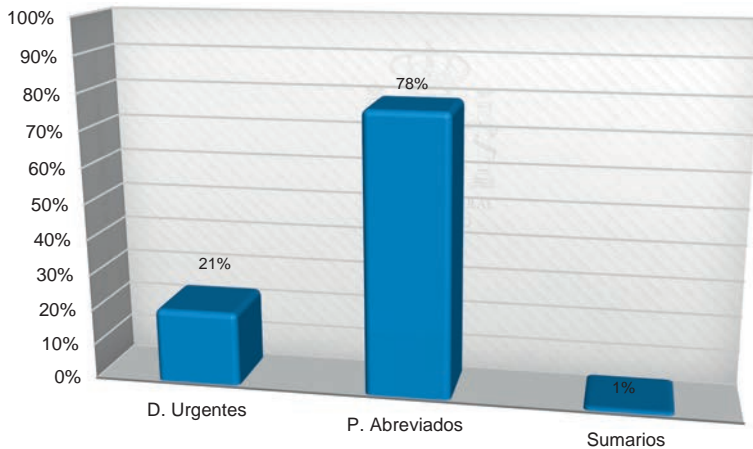


Las calificaciones presentan la siguiente evolución:

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LAS CALIFICACIONES



PRESENCIA DE LOS DELITOS DE FALSEDAD EN LAS CALIFICACIONES DE LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS



En la comparativa con el año anterior se aprecian diferencias importantes en este grupo de delitos, no tanto en cuanto al número de incoaciones como en cuanto a las calificaciones.

Comenzando por las incoaciones, las diferencias en su número no fueron muy significativas. En el presente año, a pesar de las especiales circunstancias en que se ha desarrollado, se ha producido un descenso de solo un 2 %, hasta un total de 25.071, respecto de las 25.545 del año pasado. Se produce, por tanto, una estabilización en el número de incoaciones, que afecta a todos los tipos delictivos, salvo al uso de documentos falsos, donde sí se produce un incremento del 34 % en las incoaciones.

Por el contrario, sí resulta especialmente llamativo el descenso en el número de calificaciones emitidas en el 2020, puesto que su número se situó en 5.558, mientras que en el año 2019 fue de 8.670, lo que supone un 36 % menos de un año a otro.

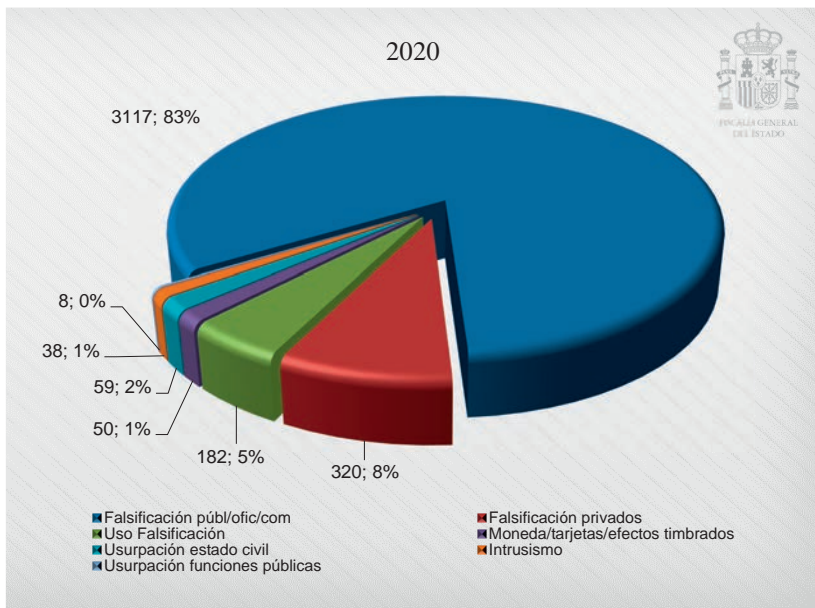
Volvemos a reflexionar sobre la relación entre incoaciones y calificaciones, aún con la salvedad de que no todas las calificaciones se refieren a los asuntos incoados en el año.

En atención al diferente comportamiento en la evolución de las diligencias incoadas y las calificaciones emitidas, la proporción entre unas y otras sufre importantes variaciones. En el caso del delito más frecuente, referido a las falsedades en documentos públicos, oficiales y de comercio, que el año pasado fue del 45 %, en este año no pasa

del 28 %. El mismo comportamiento puede observarse en el resto de delitos, siendo de nuevo significativo el delito de uso de documento falsificado, el cual partía el año pasado de un número de calificaciones superior al de incoaciones (debe recordarse que no todas las calificaciones se refieren a asuntos incoados el mismo año, sino que en ocasiones se difiere la calificación a años sucesivos, dada la duración de la instrucción judicial); por el contrario, este año el porcentaje entre incoaciones y calificaciones en este tipo delictivo se sitúa en un 49 %, produciéndose un descenso digno de reseña.

Continuando con la misma comparativa, en el caso de la falsificación de documentos privados el porcentaje sufre un ligero descenso, siendo en el presente año del 17 % contra el 18 % del año anterior; en la falsificación de moneda y tarjetas de crédito del 8,5 % del año 2019 se pasa al 7,7 %; en la usurpación de estado civil del 3 % al 2 %; en la usurpación de funciones públicas del 18 % al 14 % y en el intrusismo del 23,5 % al 26 %, único delito con un leve incremento en el porcentaje comparativo.

Los delitos sentenciados se distribuyen de la siguiente manera:



1.2.9 DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

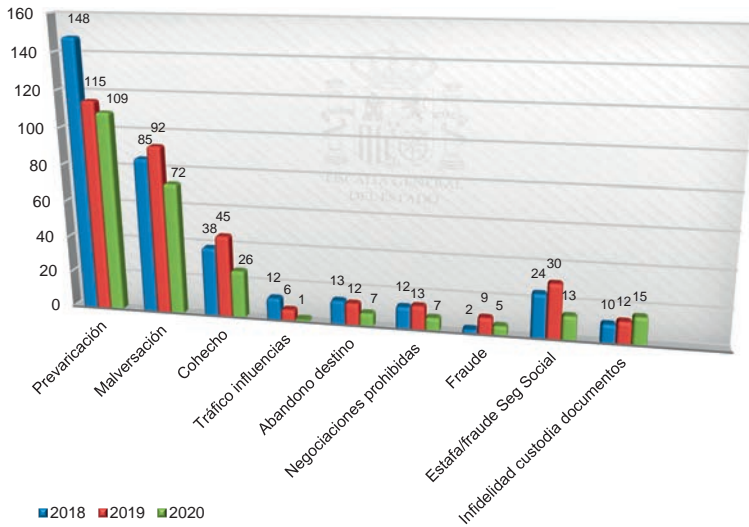
No todos los delitos contra la Administración Pública pueden considerarse propiamente como delitos de corrupción. Esta memoria aborda en otro apartado el tratamiento específico de los delitos económicos, que también representan en gran medida el fenómeno de la corrupción social. El epígrafe correspondiente a la Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada expone 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.

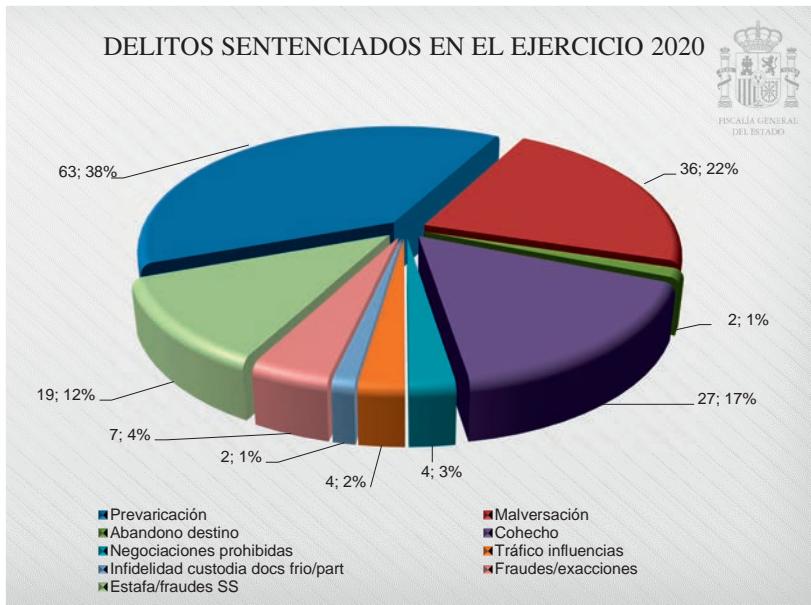
No deben entenderse recogidos en el presente epígrafe exclusivamente los casos de corrupción cometidos por personas que ocupan cargos y funciones públicos, pues algunos son delitos cometidos por particulares, aunque afectan a la Administración Pública. Es importante recordar que en los delitos que sí llevan a cabo personas que ostentan esas responsabilidades públicas, lo usual es que participen otras ajenas a la Administración, normalmente interesadas en el delito por la búsqueda de un beneficio económico. De muchos de esos delitos son precisamente los particulares los inductores.

Las cifras de criminalidad se exponen 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.

DELITOS CALIFICADOS EN EL EJERCICIO 2020



DELITOS SENTENCIADOS EN EL EJERCICIO 2020



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.

Debe hacerse una referencia a los delitos de desobediencia cometidos por autoridades o funcionarios públicos. Pese al notable incremento en el número de procedimientos incoados por estos delitos, el mismo no supone un reflejo adecuado de la realidad criminológica subyacente; dicho aumento se explica como consecuencia de un error en el registro de los procedimientos, que en realidad corresponden a delitos ordinarios de desobediencia, comprendidos dentro de los delitos contra el orden público, dada la similitud entre ambos tipos delictuales y de su nomenclatura a efectos de registro.

– Aspectos criminológicos de especial interés:

Una parte importante de las diligencias de investigación penal de las fiscalías se refiere a estos delitos (en concreto, este año el 7,5%), fundamentalmente prevaricación, tráfico de influencias y otros similares, debido a que los ciudadanos, ante la aparición de irregularidades reales o supuestas cometidas por funcionarios públicos, recurren a ellas para presentar denuncias en que reflejan esas irregularidades que les afectan de forma directa o indirecta.

En muchas ocasiones las denuncias no alcanzan etapas avanzadas de la instrucción, debido a la falta de elementos esenciales para poder iniciar una investigación penal, pero en otras ocasiones son vehículo apto para la interposición de denuncias posteriores ante los correspondientes juzgados de instrucción.

Su base esencial son delitos que encuadran formas de corrupción, aun cuando ésta pueda considerarse de baja intensidad, fundada en decisiones administrativas que se adoptan con consciencia de su ilegalidad, aun cuando sean puestas en entredicho por la actuación de los funcionarios, evidenciando a las autoridades que obran desviadamente.

Las modalidades delictivas son de lo más diverso, desde fórmulas irregulares de contratación de personal so pretexto de urgente necesidad, o la realización de contratos administrativos de tracto sucesivo para la realización de actividades o servicios cuya elaboración debería ser sometida a concurso –que así se evita– o, finalmente, la aceptación de gastos extrapresupuestarios de difícil justificación.

Elemento común a todos estos procedimientos es que los periodos de instrucción son considerablemente largos, con abundante y compleja documental que requiere además de análisis periciales muy exhaustivos. Es además muy frecuente la presentación de numerosos recursos por las representaciones de las partes, con lo que el tiempo de instrucción se dilata aún más y con ello la respuesta definitiva que la sentencia

supone. Acrecientan las dificultades aspectos nada desdeñables como la complejidad técnica de la materia, la necesidad de asistir a las declaraciones en fase de instrucción para poder ilustrarse directamente de lo acontecido, el hecho frecuente de las denuncias tardías y/o en fechas próximas a la prescripción de los hechos y tan lejanas del tiempo en que se cometieron que no pocos investigados o testigos no recuerdan con precisión lo acaecido, y, finalmente, que muchos de los asuntos se tramitan en juzgados con poca estabilidad de personal y falta de especialización, con la consiguiente dificultad y retraso para la instrucción.

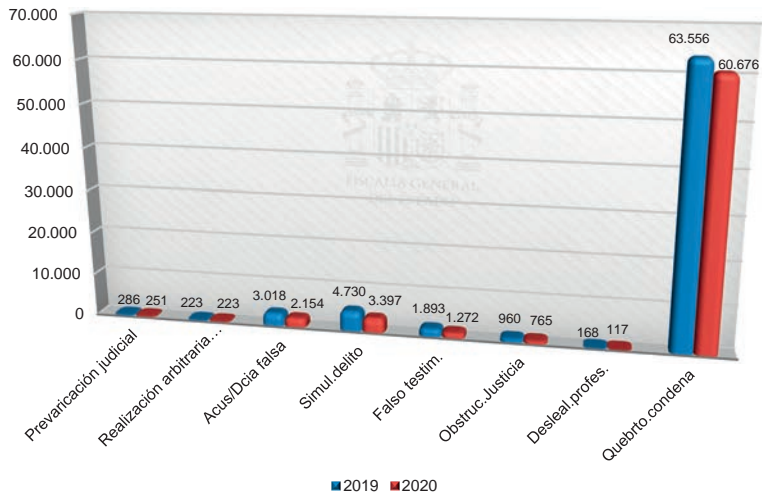
1.2.10 DELITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Es una mención frecuente en las memorias de las fiscalías la sensación de que la respuesta que reciben las infracciones de este capítulo no es la adecuada al grave daño que se causa a la Administración de justicia. Como venimos recogiendo en los últimos años, se pone de manifiesto una muy escasa relevancia, lo que puede trasladar una sensación de cierta impunidad al no conllevar una sanción penal que se imponga de forma habitual a quienes llevan a cabo acciones de gravedad objetiva, como mentir en cualquier tipo de pleito, no comparecer, intimidar a las partes, acusar falsamente o incumplir las determinaciones de los órganos judiciales.

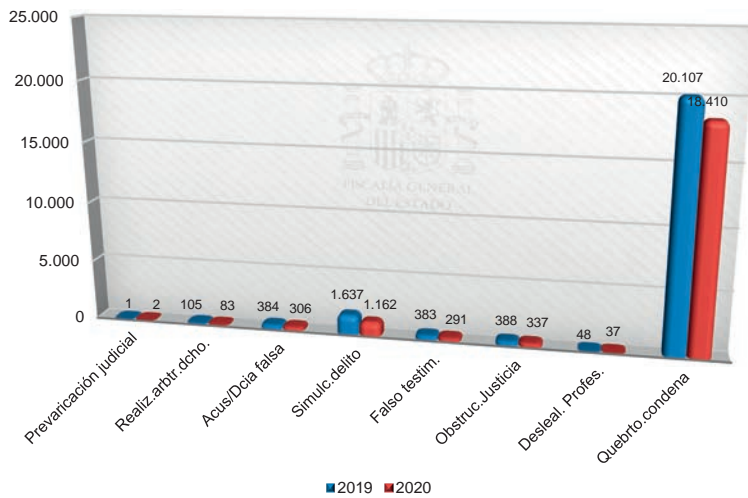
La estadística delictiva se mueve en los siguientes términos:



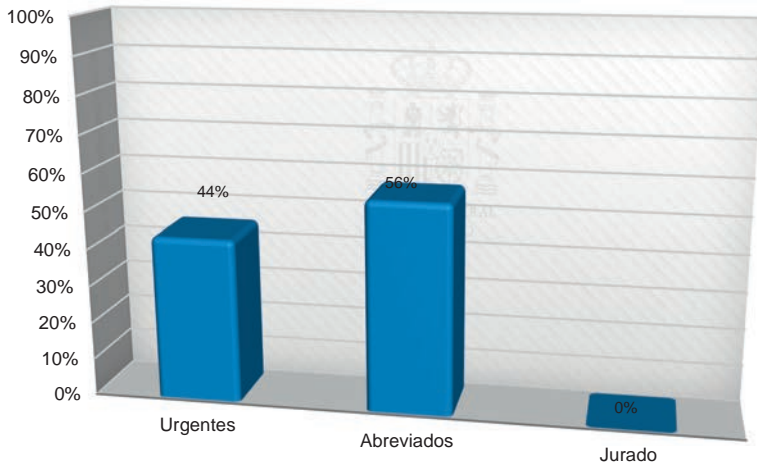
EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LAS INCOACIONES (PREVIAS+URGENTES)



EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LAS CALIFICACIONES



PRESENCIA DE ESTOS DELITOS EN LAS CALIFICACIONES DE LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS



Como en la mayoría de los grupos de delitos, los incluidos en este epígrafe han descendido en el año 2020. En concreto, de los 75.094 procedimientos incoados en el año 2019 se ha pasado a un total de 69.057 este año, lo cual supone un descenso de un 8 % anual.

De nuevo, como en años anteriores, el delito que contribuye a aumentar el número de incoaciones es, sin duda, el quebrantamiento de condena o medida cautelar, de tal forma que un 88 % de las incoaciones lo son por delitos de quebrantamiento, entre los que tienen una relevancia fundamental aquellos relacionados con la violencia doméstica o de género. En concreto, por delitos de quebrantamiento fueron incoados 63.556 procedimientos el año 2019, mientras que en el año 2020 lo han sido un total de 60.676, lo cual supone un descenso de solo 2.880 procedimientos, es decir, un 4,5 %, el cual puede considerarse moderado en comparación con el resto de delitos.

Los demás delitos más numerosos son, por este orden, los de simulación de delito, acusación y denuncia falsa, falso testimonio y obstrucción a la justicia.

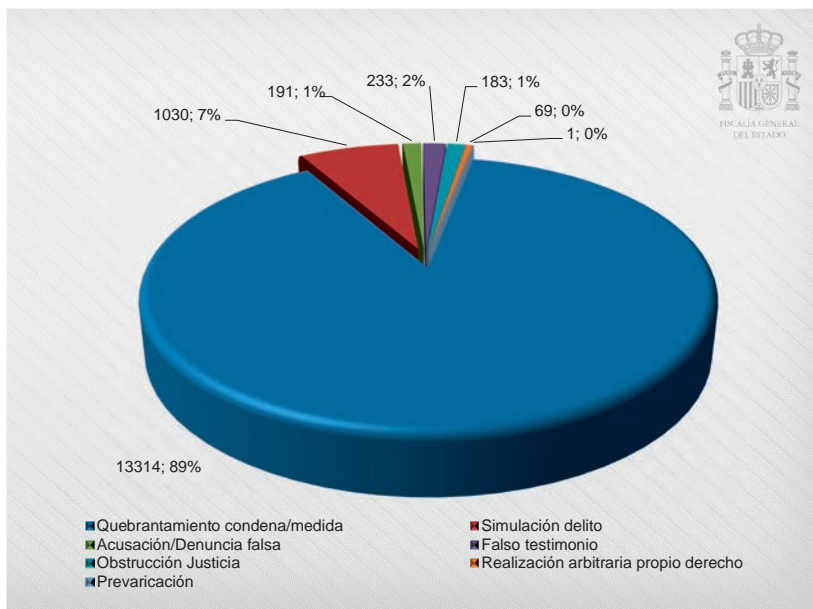
Salvo el delito de realización arbitraria del propio derecho –que mantiene el mismo número de incoaciones– todos los demás han descendido también su número, siendo especialmente reseñables las simulaciones de delito, que el año pasado ya iniciaron un moderado descenso en el número de incoaciones de un 3 % y que este año se acentúa, alcanzando una bajada del 28 %. Se trata de un delito utili-

zado en muchas ocasiones como medio para estafar a la compañía aseguradora afirmando la sustracción, sobre todo del teléfono móvil, cuando en realidad se ha extraviado.

El número de calificaciones ha experimentado un retroceso que supone un 11 % respecto de las del año pasado, alcanzando las 20.701 en total. El porcentaje de calificaciones emitidas se sitúa en el 30 % de los procedimientos incoados, similar al del año pasado, en que se llegó a un 31 %, manteniéndose la misma línea de años anteriores.

Respeto de los delitos contra la Administración de justicia en general, la proporción de diligencias urgentes se sitúa en un 44 % del total. Dado su preponderante número, los delitos de quebrantamientos de condena o medida cautelar condicionan notablemente el porcentaje total de cada tipo de procedimiento, puesto que la tramitación de este tipo de infracciones como diligencias urgentes alcanza el 46 %, lo que constituye un dato positivo en tanto que se trata generalmente de asuntos que requieren de una rápida respuesta.

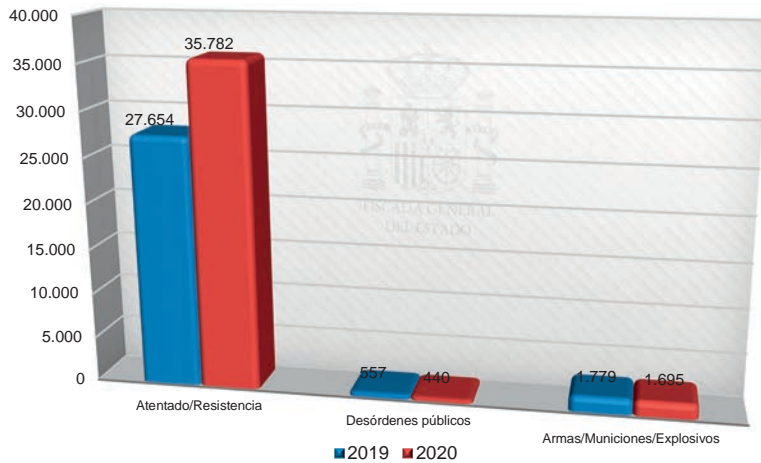
El número de las sentencias dictadas en el ejercicio estadístico es el siguiente:



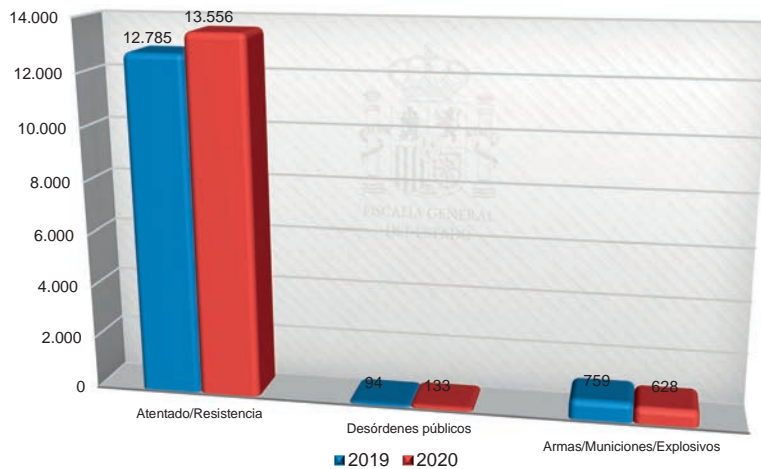
1.2.11 DELITOS CONTRA EL ORDEN PÚBLICO

El panorama estadístico es el siguiente:

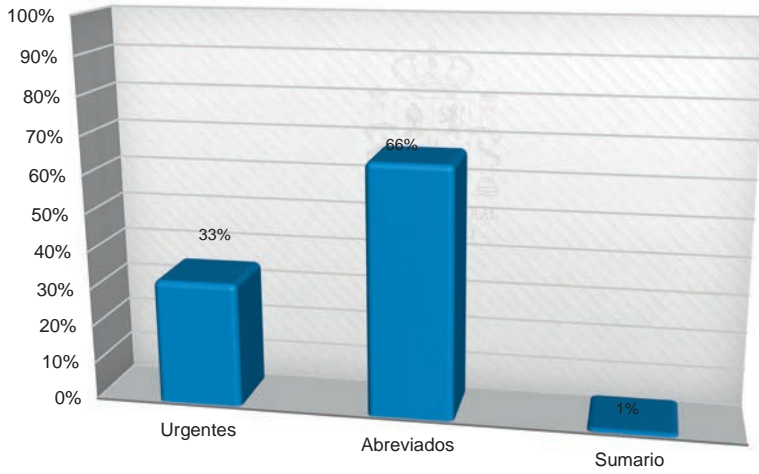
EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LAS INCOACIONES (PREVIAS+URGENTES)



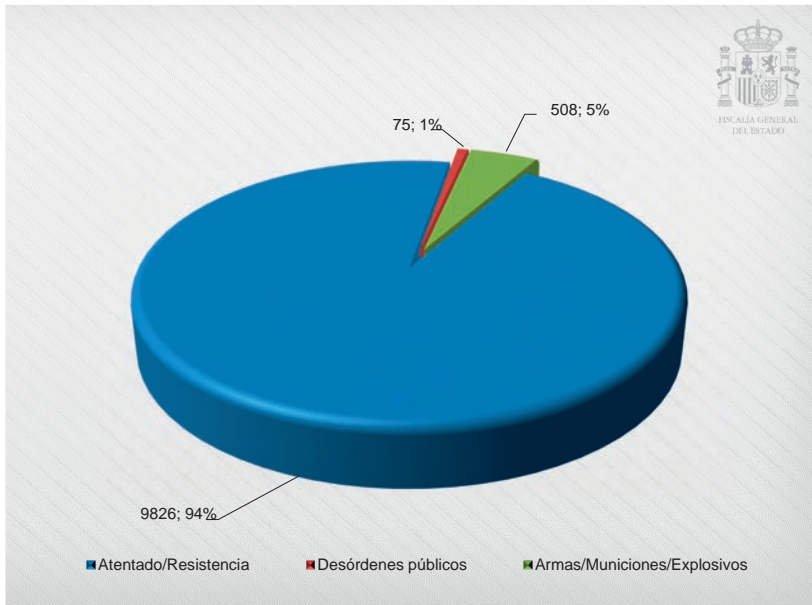
EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LAS CALIFICACIONES



PRESENCIA DE ESTOS DELITOS EN LAS CALIFICACIONES DE LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS



La presencia de los delitos en las sentencias dictadas es el siguiente:



Resulta significativo que, al contrario de lo que sucede en la mayoría de los grupos delictivos comentados, en los delitos contra el orden público se produce un aumento del número de incoaciones, puesto que, si en el año 2019 su número global se situaba en 31.049, en el año 2020 se ha alcanzado la cifra de 38.483, lo que supone un incremento de un 24 % anual.

Los responsables de dicho incremento son los delitos de resistencia y desobediencia, puesto que el resto de delitos, tales como los desórdenes públicos y la tenencia de armas, municiones o explosivos e incluso los delitos de atentado, siguen la tónica general descendente. Por el contrario, los delitos de resistencia y desobediencia incrementan su número, lo cual, teniendo en cuenta su peso porcentual en el global de los delitos contra el orden público, lleva al incremento total de la categoría comentado.

En concreto, en el año 2019 se incoaron un total de 11.169 delitos de resistencia y desobediencia, mientras que en el 2020 aumenta su número hasta los 19.790, lo cual supone un ascenso porcentual del 77,19 %.

El incremento de esta figura delictiva, sobre todo en cuanto a los delitos de desobediencia, viene de nuevo marcado por las especialidades del año memorial, puesto que tiene que ver con un mayor número de desobediencias a los requerimientos de los agentes de la autoridad en el cumplimiento de las obligaciones derivadas del estado de alarma y de las impuestas por las autoridades sanitarias, ya sea porque tales desobediencias adquiriesen relevancia penal dada su reiteración o bien porque derivaron en conductas más agresivas por parte de los ciudadanos requeridos.

Incluso dicho incremento puede resultar estadísticamente superior, puesto que se produce, como también se ha comentado con anterioridad, un error habitual a la hora de registrar los procedimientos incoados, lo que da lugar a un irreal incremento de los delitos de desobediencia cometidos por autoridades y funcionarios públicos, dentro de los delitos contra la Administración Pública (se han registrado este año 5.122 incoaciones, por 2.918 del año pasado). Una importantísima parte de dichos delitos puede corresponder realmente a delitos de desobediencia cometidos por particulares, es decir, delitos contra el orden público, pero su denominación parecida provoca la equivocación en el registro.

El ámbito procedimental más habitual en este tipo de infracciones vuelve a ser el del procedimiento abreviado, que supone el 66 % de los incoados, siendo Diligencias Urgentes un 33 % del total, lo cual supone un incremento en éstas del 7 % respecto del porcentaje

del año pasado. De nuevo, tiene fundamental importancia para este resultado el comportamiento de los delitos de resistencia y desobediencia, los cuales se tramitan como diligencias urgentes en un porcentaje del 47 %.

2. ÁREA CIVIL

2.1 Cuestiones generales

2.1.1 INTRODUCCIÓN

El ordenamiento jurídico reconoce al Ministerio Fiscal la condición de parte en asuntos civiles de gran relevancia cuantitativa y, sobre todo, cualitativa, por estar en juego intereses sociales de especial trascendencia.

La Recomendación (2012)11 del Consejo de Ministros del Consejo de Europa a los Estados Miembros sobre el papel del Ministerio Público fuera del sistema de justicia penal, tras constatar que en un gran número de Estados Miembros y como consecuencia de sus tradiciones jurídicas, el Ministerio Fiscal juega un papel fuera del sistema de justicia penal, recomienda que cuando se le asigne ese rol los Estados miembros tomen todas las medidas necesarias y adecuadas para garantizar que este papel sea desempeñado con una atención especial a la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales y en plena conformidad con el Estado de Derecho, en particular el derecho a un juicio justo.

La Recomendación propone como principios a aplicar a las facultades extrapenales del Ministerio Público los siguientes: 1) Deben ser establecidas por ley en todos los casos y claramente definidas a fin de evitar cualquier ambigüedad. 2) Debe ser «acorde con los principios de legalidad, objetividad, transparencia e imparcialidad». 3) Deben confeccionarse «circulares e información sobre las mejores prácticas [...]». 4) La Fiscalía «debe tener a su disposición los recursos materiales y personales necesarios y disponer de la formación apropiada al objeto de cumplir adecuadamente sus responsabilidades en los ámbitos ajenos al sistema de justicia penal». 5) El poder de realizar investigaciones preprocesales debería estar establecido por la ley y conviene ejercerlo de manera proporcionada.

La complejidad técnica de la materia civil, su riqueza de contenidos y el gran volumen de dictámenes escritos y de asistencia a vistas que genera se ha visto reflejada desde el punto de vista orgánico a

nivel territorial con la creación de las secciones de lo Civil en todas las fiscalías provinciales.

La coordinación de las secciones de lo Civil desde la Fiscalía General del Estado se organizó conforme a la Instrucción 11/2005, de 10 de noviembre, *sobre la instrumentalización efectiva del principio de unidad de actuación establecido en el art. 124 de la CE*.

En el presente apartado se exponen las aportaciones de mayor interés recogidas en las memorias elevadas por las secciones de lo Civil de las fiscalías provinciales y de las comunidades autónomas.

La novedad principal acaecida en este año 2020 desde el punto de vista orgánico es la puesta en funcionamiento de la Unidad Coordinadora de Protección de Personas con Discapacidad y Mayores, consecuencia del Real Decreto 255/2019, de 12 de abril, *por el que se amplía la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal para adecuarla a las necesidades existentes que creó una plaza de Fiscal de Sala coordinador de los servicios especializados en la protección de las personas con discapacidad y atención a los mayores*. Ello lleva, desde el punto de vista de la estructura de la memoria, a la elaboración de un apartado autónomo dedicado a esta materia, desgajada ya de la delegación civil.

Se impone lógicamente una estrecha relación entre esta nueva Unidad Coordinadora y la Sección de lo Civil de la Fiscalía del Tribunal Supremo, que continúa encargada del despacho de los recursos de casación en materia de discapacidad.

2.1.2 ASISTENCIA A VISTAS

Como se recoge en el Libro Blanco del Ministerio Fiscal de 2013, actualmente los señalamientos civiles que tiene que atender la institución representan una quinta parte de los penales. Según el Libro Blanco «esta cifra es especialmente representativa de los esfuerzos que invierte nuestra institución también en el área civil».

Las secciones de lo Civil siguen invirtiendo recursos para cubrir todos los señalamientos civiles a los que son convocados los fiscales. Las fiscalías promueven la aplicación del artículo 182.4. 5.º LEC y, cada vez más la intervención por medio de videoconferencia. En los expedientes de jurisdicción voluntaria se acude al informe escrito al amparo del art. 17 LJV en los casos en que es admisible.

El artículo 13.3 de Acuerdo de 15 de septiembre de 2005 del pleno del Consejo del Poder Judicial por el que se aprueba el Reglamento 1/2005 de los aspectos accesorios de las actuaciones judiciales establece que [l]as audiencias y vistas que requieran la presencia del representante

del Ministerio Fiscal, Abogado del Estado, Letrados de la Seguridad Social o de las Comunidades Autónomas, en la medida de lo posible, serán agrupadas, señalándose de forma consecutiva. El apartado 4 del mismo artículo dispone que los Juzgados y Tribunales acomodarán los sucesivos señalamientos al margen temporal que prevean necesario para asegurar la atención a las partes en las horas fijadas, evitando retrasos y esperas que perjudiquen la calidad en la atención al ciudadano.

Pese a las dificultades, son numerosas las que informan en el sentido de que se ha conseguido la plena asistencia. (Pontevedra, Segovia, Zamora, Ciudad Real, Ibiza).

Sin embargo, algunas secciones ponen de relieve la falta de coordinación de los juzgados de instancia con Fiscalía a la hora de realizar los señalamientos y la imposibilidad de cubrirlos todos.

Cada vez más se utiliza la videoconferencia como vía para poder asistir a todas las vistas, incluso de los juzgados de la provincia (Segovia).

La Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha advierte un aumento de carga de trabajo derivado de los procesos de ejecución.

La Memoria de Barcelona resalta que se creó en 2019 un servicio de conformidades para promover el acuerdo entre las partes antes del señalamiento. Ello disminuye el número de señalamientos y facilita la posterior ejecución de los acuerdos. Otra medida tendente a asegurar la asistencia a los señalamientos es la reciente creación de un servicio de permanencias, asignado semanalmente a una de las fiscales adscritas a los juzgados de familia de Barcelona, que permite cubrir la mayor parte de las incidencias y juicios o señalamientos imprevistos surgidos durante la semana.

Expone la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia que desde el año pasado, los juzgados de familia y discapacidad cuentan con jueces de apoyo temporal como consecuencia del volumen de trabajo que soportan dichos juzgados, lo cual lleva a los Fiscales a una gran cantidad de juicios con señalamientos múltiples en los mismos días que hará imposible de ser atendidos por los fiscales especialistas, teniendo que acudir a la sustitución de otros compañeros no especializados en la materia.

2.1.3 IMPLANTACIÓN DE MEDIOS TECNOLÓGICOS

Son numerosas las secciones civiles que dan cuenta de la utilización de la videoconferencia para las vistas civiles, evitando desplaza-

mientos y esperas en las distintas sedes, optimizando el trabajo de los fiscales.

La Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Andalucía considera que se encuentran en un periodo de tránsito en el que convive la más o menos incipiente implantación del expediente digital con la remisión del expediente material a Fiscalía, no faltando situaciones intermedias como el remitir a Fiscalía en papel la última Diligencia o Resolución conteniendo el trámite de informe al Fiscal.

La Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Castilla y León destaca los efectos de la implantación de la *Justicia Digital* en el ámbito civil. Se considera que lo verdaderamente útil sería la integración con los juzgados en una única plataforma digital en la que el dictamen o notificación al Fiscal fuera un paso más dentro de un solo expediente, como sucede en otros ámbitos administrativos.

La Fiscalía Provincial de Las Palmas destaca la consolidación del expediente electrónico sin el traspaso de papel desde los órganos judiciales a la Fiscalía y a la recíproca, de suerte que los fiscales despachan de hecho sus escritos, dictámenes e informes directamente en la aplicación informática, que durante el año 2020 ha tornado a un aplicativo que se desenvuelve a través de la red de Internet como una página web (a la que se puede acceder desde los ordenadores corporativos o desde cualquier otro que tenga instalado el sistema de VPN). Se espera que el denominado sistema de papel cero sea también una realidad para el despacho de los expedientes propios de Fiscalía, como lo son las diligencias preprocesales de discapacidad o las informativas civiles. La desaparición del papel ha traído consigo la creación y el uso cotidiano de la denominada carpetilla electrónica, en la que se integran de modo igualmente telemático todos aquellos documentos necesarios para que el fiscal pueda atender la vista o comparecencia y en la que el propio fiscal deja una minuta de lo acaecido en ese acto procesal y de sus impresiones, bien sea para el control posterior de la resolución judicial que se dicte o bien para el fiscal que deba atender otra actuación en ese procedimiento.

La Fiscalía de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears destaca la indudable mejora que ha supuesto la posibilidad de acceder desde la bandeja de notificaciones directamente a la aplicación Fortuny y al Visor Horus, lo que agiliza el despacho de los asuntos y facilita su estudio. En el ámbito civil, permite mayor rapidez y, al accederse a los procedimientos fácilmente y en cualquier momento, es prácticamente imposible su extravío.

La Fiscalía Provincial de Zaragoza considera que tras la puesta en funcionamiento del sistema AVANTIUS se ha logrado un eficaz cono-

cimiento del expediente judicial al tener acceso en Fiscalía al pleno e íntegro conocimiento del mismo. Ello ha permitido un cambio en el modo de trabajo de la oficina de Fiscalía, evitando la apertura de «carpetillas», que en muchas ocasiones solo incorporaban un dictamen o informe, manteniéndose durante un tiempo prolongado e innecesario en el archivo de la oficina. Actualmente se lleva a cabo un registro y control de todas las causas que requieren informes o dictámenes con anotación de número, órgano judicial, fecha de entrada, salida, materia y Fiscal encargado de su despacho, contestándose telemáticamente, haciendo innecesaria su impresión.

2.1.4 OFICINA FISCAL

Expone la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Andalucía que comienza el año con la expectativa de la implantación, al menos en algunas Fiscalías, de la «Oficina Fiscal» si bien no están en condiciones de valorar en qué modo repercutirá en el funcionamiento de las distintas Secciones Civiles.

La Fiscalía Provincial de Sevilla subraya el notable esfuerzo tanto por la nueva Oficina Fiscal como por los fiscales, que continuará durante 2021, en la supresión de carpetillas procediéndose con la grabación en Fortuny de los informes que emiten los fiscales. Y paralelamente se está accediendo al expediente digital para examinar directamente la tramitación digitalizada de los procedimientos, evitando el traslado de causas, y emitiéndose en definitiva el informe directamente con el expediente digital.

2.2 Procesos de familia

2.2.1 PROCESOS MATRIMONIALES

Sigue siendo generalizada la queja sobre la insuficiencia de personal encargado de elaborar los dictámenes psicosociales y los consiguientes retrasos. (Fiscalía de la Comunidad Canaria, Asturias, Castilla y León, Extremadura, Cuenca). Como expone la Sección de Las Palmas resulta indiscutible que un informe bien elaborado y en un tiempo razonable disminuye la litigiosidad entre las partes y permite la adopción de la mejor decisión judicial para el futuro de los hijos menores de edad en asuntos especialmente complejos y delicados. En Badajoz el plazo medio de tales informes, está casi en un año. La Fiscalía de Cantabria expone que no se ha reducido el plazo medio de

emisión de los informes, que oscila en torno a los ocho meses de demora, aunque la reciente creación de un nuevo equipo reducirá a medio plazo ese periodo de tiempo. La Fiscalía de León expone que las solicitudes de custodia compartida generan más peticiones de informes cuando no hay acuerdo y que para evitar retrasos, en los casos en los que no hay dudas de la aptitud de los progenitores se prescinde del mismo.

La Sección Civil de Las Palmas da cuenta de la generalización de la utilización de las nuevas tablas orientadoras del Consejo General del Poder Judicial para la fijación de la pensión alimenticia, establecidas por Acuerdo de 16 de mayo de 2019 de su Comisión Permanente como instrumento útil para la rebaja de la litigiosidad en el ámbito patrimonial. Los titulares de los órganos judiciales tienden igualmente a su uso, lo que permite una mayor uniformidad en los fallos.

La Sección Civil de la Fiscalía Provincial de Madrid expone cómo las ratificaciones de convenios reguladores, que, en algunos juzgados, al señalarse día al efecto con citación del fiscal, permiten que, en unidad de acto, los cónyuges presten su conformidad con el convenio y el fiscal emita el informe pertinente, velando por el interés del menor. En estos casos se logra una respuesta judicial con la máxima celeridad.

Las secciones civiles de las Fiscalías Provinciales de Tarragona y Girona dan cuenta del elevado número de vistas civiles que se celebran en rebeldía del demandado, situación en muchos casos debida a la existencia de matrimonios o parejas de distintas nacionalidades, de manera que el progenitor extranjero, tras la ruptura, decide regresar a su país, y o bien resulta ilocalizable, o bien emplazado no contesta la demanda. En muchos casos ello determina que se opte, como solución más beneficiosa para el menor, por atribuir al progenitor actor, además de la custodia del menor, el ejercicio exclusivo de la potestad parental.

Numerosas secciones civiles dan cuenta del incremento y normalización de las custodias compartidas. La Fiscalía Provincial de Zaragoza expone que sigue incrementándose progresivamente en los últimos años, como reflejo del cambio sociológico producido que implica una mayor corresponsabilidad entre los progenitores en el cuidado y atención de los hijos, a diferencia de lo que acaecía en décadas anteriores, alcanzando ya prácticamente la mitad de las guardas judicialmente acordadas, tanto en los casos de mutuo acuerdo, como en los procedimientos contenciosos, aunque se establecen en un mayor porcentaje en los primeros supuestos que en los segundos, y ello pese a la nueva regulación que eliminó como preferente el régimen de custodia compartida (Ley 6/2019, de 21 de marzo, de la Comunidad Autónoma de Aragón). La Fiscalía Provincial de Cuenca

hace constar que «sigue haciéndose caso omiso de la necesidad de establecer un domicilio fijo del menor a efectos de su empadronamiento en los sucesivos trámites que deberán ser realizados a nivel administrativo». La Fiscalía de la Comunidad Autónoma del País Vasco también constata el aumento de los regímenes de custodia compartida, sobre todo desde la entrada en vigor de la Ley Vasca 7/2015, de 30 de junio, de relaciones familiares en supuestos de separación o ruptura de los progenitores.

Al existir una ley autonómica que regula esta materia, la competencia para conocer los recursos de casación corresponde al Tribunal Superior de Justicia siempre que se alegue infracción de la ley del Parlamento Vasco. La mayoría de los recursos de casación en esta materia no pasan el trámite de admisión, debido a las dificultades de justificar el «interés casacional», conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo. La Fiscalía de la Comunidad Foral de Navarra expone cómo cada vez es más frecuente que con la decisión de atribuir la guarda y custodia compartida se acuerde que los progenitores atiendan a los gastos diarios generados por los hijos durante el tiempo que permanecen con ellos y se disponga el ingreso de una determinada cantidad mensual en una cuenta conjunta para otro tipo de gastos. Ello evita suspicacias acerca del uso de la pensión de alimentos y hace más conscientes a cada uno de los progenitores del coste que supone el mantenimiento de los hijos comunes.

Esta misma Fiscalía de la Comunidad Foral expone cómo este año ha estado ya plenamente vigente la modificación legal del Fuero Nuevo de Navarra que se llevó a cabo mediante la Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, *de modificación y actualización de la Compilación del Derecho Civil Foral Navarro*. Se puede afirmar que ha sido utilizada por los letrados sin excepción en los casos en que era de aplicación, adjuntado a sus demandas los conocidos como planes de parentalidad. Resulta prematuro, sin embargo, conocer si, como pretende la nueva legislación, este plan tan detallado que regula de forma pormenorizada las relaciones entre los menores y sus padres, hará que descendan las ejecuciones o, por el contrario, ello dará lugar a que los progenitores perciban constantes incumplimientos de lo pactado. Quizá en este punto habría que valorar el extender el ámbito de la mediación e intentar solucionar por esta vía pequeñas discrepancias de forma extrajudicial evitando procedimientos judiciales de ejecución innecesarios. Para ello la Ley ya ha creado una figura nueva, la del coordinador de parentalidad, a quien, por el momento, apenas se ha recurrido.

La Sección Civil de la Fiscalía Provincial de Valladolid considera que la aplicación práctica de la custodia compartida demuestra que

efectivamente facilita la presencia de ambos progenitores en la vida de los menores de forma más adecuada a como lo hace una guarda monoparental y que no son tantos los procesos de modificación de medidas tendentes a cambiar la custodia compartida por una guarda monoparental, por el fracaso operativo de la primera, aparejado al esencial cambio de circunstancias. Algunos de los casos más frecuentes son aquellos en que los hijos, alcanzada una determinada edad –adolescente–, optan por quedarse a vivir bajo la custodia del padre o de la madre, sin que ello implique ruptura de relaciones con el otro progenitor.

Las fiscalías supervisan igualmente la compatibilidad de los convenios reguladores con el interés superior del menor en los procedimientos matrimoniales de mutuo acuerdo. Así, expone la Fiscalía Provincial de Burgos que los convenios suelen presentarse conforme a las prescripciones del Código Civil. No obstante, a veces se omite la previsión del modo y de la cuantía en que deben ser satisfechos los gastos extraordinarios de los menores, no se recogen las bases de actualización anual de las pensiones de alimentos, o se establecen cláusulas muy genéricas o imprecisas en relación al régimen de custodia o visitas de los hijos menores de edad con el progenitor no custodio, lo que exige un examen cuidadoso de los convenios por parte del Ministerio Fiscal. La Fiscalía Provincial de Salamanca subraya cómo se emiten informes de oposición a convenios redactados de manera ambigua u oscura para que los convenios sean claros a fin de suprimir cláusulas confusas o incompletas que den lugar a ulteriores pleitos.

Las fiscalías dan cuenta de los esfuerzos desplegados en orden a que las partes en los procesos matrimoniales lleguen a acuerdos.

Las diferentes fiscalías consideran que el objetivo sigue siendo el favorecimiento de acuerdos entre las partes y el impulso de la mediación como método de resolución de conflictos. Esta filosofía da como fruto una mayor satisfacción para las partes, pues son los auténticos protagonistas del acercamiento de las posturas y de la firma, en su caso, del acuerdo. Sin duda, ello permite augurar un mejor cumplimiento de la sentencia o de los acuerdos que la vayan a sustituir en la práctica, así como una reducción de los posteriores procedimientos de ejecución. Exponen que son muchos los asuntos en los que se llega a un acuerdo antes de comenzar la celebración del juicio después de hablar con el fiscal en relación a los puntos en los que hay diferencias, siendo la labor del fiscal en este momento procesal muy importante, recibiendo llamadas de los letrados antes de la celebración del juicio para consultar posibles acuerdos a los que han llegado o están próximos a llegar las partes. También continúan realizando una labor muy importante en la consecución de acuerdos previos a la celebración de

vistas que con la presencia e implicación del fiscal facilitan y contribuyen a resolver muchos de los conflictos que este tipo de procedimientos plantea.

Otro punto que genera problemas es el relativo a la atribución del uso de la vivienda familiar, causa frecuente de disputas y de reclamaciones judiciales. Para la Sección Civil de León sería necesaria una regulación más precisa en el Código Civil en esta materia.

Son varias las secciones que tratan sobre los puntos de encuentro. Se detecta saturación en algunos territorios (Cantabria, Girona) y medios insuficientes (Las Palmas). La Fiscalía Provincial de Sevilla considera que la intervención del Punto de Encuentro Familiar puede ser imprescindible, por ejemplo, en los casos de imposición de prohibiciones de aproximarse y comunicar impuestas en sede penal. En otras ocasiones la imposición del PEF se justifica por la sospecha de que el menor puede encontrarse en riesgo en compañía del progenitor en cuyo favor se han fijado las visitas, tanto en las que se desarrollan íntegramente en el mismo como en los casos de simple entrega y recogida. Lo cierto es que resulta mucho más eficaz y menos traumático para el menor el imponer la presencia durante el desarrollo de las visitas de algún miembro de la familia extensa del progenitor no custodio para supervisar las mismas, generalmente los abuelos, que obviamente tienen que asumir en sala el compromiso de cumplir dicha función. Por lo general, la Fiscalía trata de agotar todas las vías para evitar la intervención del PEF, en la medida en que se trata de un recurso que provoca la inmersión del menor en un ambiente, si no hostil, sí al menos artificial, poco adaptado a la distensión y naturalidad que deben presidir las relaciones familiares, todo ello sin perjuicio del pleno reconocimiento de la labor de los profesionales que lo atienden y cuya función responde a una necesidad social.

Los procesos de ejecución de las sentencias dictadas en procesos matrimoniales también suponen una importante carga de trabajo para el fiscal. En este sentido subraya la Sección Civil de la Fiscalía Provincial de León que el aumento progresivo en este ámbito se debe a que en todos los asuntos en los que se pide la ejecución de alguna medida que afecta a los intereses de los menores, sea ejecución por impago de alimentos, incumplimiento de régimen de visitas o impago de gastos extraordinarios por existir controversias entre los progenitores en relación con si se deben o no considerar como gastos extraordinarios determinadas partidas, la intervención del Fiscal está siendo más que activa, lo que ha supuesto que en todos los procedimientos de ejecución con intereses de menores implicados se da traslado al Fiscal y se le cita a la vista.

La Fiscalía de Área de Gijón informa de la incoación de diligencias preprocesales de privación del ejercicio de la patria potestad al padre de una menor condenado a más de veinte años de prisión por la comisión de varios delitos de violencia contra la mujer cometidos contra la que fuera su esposa, y que finalizaron con la interposición de una demanda por el Ministerio Fiscal.

2.2.2 FILIACIÓN

La Sección Civil de la Fiscalía Provincial de León expone que la mayoría de los procesos de reclamación de filiación han culminado con sentencia estimatoria, en concreto en un 98 % de los casos, lo que denota que en la admisión de la demanda se presta una especial atención para evitar que las personas se vean inmersas en estos procedimientos sin ningún principio de prueba. Se expone que han tenido supuestos de reclamación de paternidad en los que el demandado se allanaba a la pretensión, pero en estos casos la Fiscalía ha optado por mantener la petición de la prueba pericial biológica con la única finalidad de buscar la verdad material.

La Sección Civil de la Fiscalía Provincial de Madrid expone que en las inscripciones de nacimiento dentro de plazo el fiscal ha intervenido en 133 expedientes para la aprobación judicial de la filiación por ser el padre o la madre menor de edad. En 61 de estos expedientes, uno o los dos progenitores tenían 16 o menos años. Estos hechos se han puesto en conocimiento de la Fiscalía de Menores, por si fuera necesario adoptar alguna medida de protección.

2.2.3 PROCESOS PARA LA FIJACIÓN DE VISITAS A LOS ABUELOS

Asistimos a la normalización de este tipo de pretensiones procesales, que al amparo de lo dispuesto en el artículo 160 CC, se ventilan por los trámites del Juicio verbal conforme al art. 250.1. 13.º LEC.

Los supuestos en la práctica son muy variados, desde el legítimo deseo de mantener el vínculo con los hijos de su descendiente premuerto cuando existen reticencias por el otro progenitor, a los casos en que la pretensión se origina por el deterioro de las relaciones paterno filiales.

Para la Fiscalía Provincial de Sevilla resultan llamativos los casos en los que los abuelos aspiran a superar en los nietos menores, la frustración de una inadecuada relación con sus propios hijos, que se nie-

gan a autorizar los contactos, ante el temor a ver reproducidos los daños que pudieron sufrir ellos mismos en otro tiempo.

2.3 Jurisdicción Voluntaria

2.3.1 COMPARECENCIAS

Según el art. 4 de la Ley 15/2015, de 2 de julio, *de Jurisdicción Voluntaria* «el Ministerio Fiscal intervendrá en los expedientes de jurisdicción voluntaria cuando afecten al estado civil o condición de la persona o esté comprometido el interés de un menor o una persona con capacidad modificada judicialmente, y en aquellos otros casos en que la ley expresamente así lo declare».

Las secciones de lo Civil coinciden en la utilidad de los criterios establecidos en la Instrucción 2/2015, de 16 de octubre, *sobre directrices iniciales tras la entrada en vigor de la nueva Ley de la Jurisdicción Voluntaria*, a fin de optimizar recursos y permitir, cuando procede, el dictamen escrito en sustitución de la comparecencia.

En este sentido, la Fiscalía Provincial de Zamora expone que se han aplicado los criterios de la Instrucción 2/2015, primando el trámite por escrito en la actuación del Ministerio Fiscal o la utilización de videoconferencia o sistema similar, habiéndose celebrado en el año 2020, una Junta de Fiscalía y reuniones entre los fiscales en las que se han establecido los criterios que rigen la presencia y actuación del Ministerio Fiscal en este tipo de procedimientos.

La Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Castilla y León sigue el criterio de que sólo se emite informe por escrito si hubiera que oír al Ministerio Fiscal y no fuera necesaria la realización de prueba e igualmente se emiten informes por escrito cuando la ley utiliza las expresiones *previa audiencia del Ministerio Fiscal* o *tras haber oído al Ministerio Fiscal*. Continúa exponiendo que coinciden todos los delegados en que las comparecencias previstas en dicha ley son innecesarias y perturbadoras para todos, no sólo para el fiscal sino también para los justiciables y para las fundaciones tutelares que asumen la tutela de las personas con discapacidad. Bastaría, para evitar este problema, que esas vistas obligatorias fueran sólo potestativas.

2.3.2 DESACUERDOS EN EL EJERCICIO DE LA PATRIA POTESTAD

La Fiscalía Provincial de Sevilla, en relación a los expedientes del art. 86 de la Ley de Jurisdicción Voluntaria, para resolver discrepan-

cias en el ejercicio de la patria potestad, han disminuido de manera notable durante el año 2020. Se considera que la principal fuente de conflicto suelen ser los traslados de domicilio a localidades situadas a cierta distancia de la anterior residencia, que dificultan o simplemente impiden el desarrollo del régimen de visitas asignado al progenitor no custodio. En estos casos se ponderan las auténticas razones de tales traslados, frecuentemente justificados por la obtención de un puesto de trabajo en la nueva ciudad, lo que resulta una motivación admisible, si bien a veces se advierten contratos suscritos en circunstancias que permiten sospechar una excusa para justificar otras razones, generalmente derivadas del inicio de una nueva relación con otra persona que vive en la nueva localidad o del deseo de retornar con la familia extensa de origen. Resulta complicado en ocasiones armonizar el derecho a la libre fijación de residencia con la preservación de las relaciones con el progenitor no custodio, para lo cual se tiene en cuenta, entre otros aspectos, si existe una situación de desempleo anterior, si se está cumpliendo el régimen de visitas en vigor o si se está satisfaciendo la pensión alimenticia fijada. En otros supuestos la cuestión que se debate es el centro escolar para el menor, teniendo presente que la Delegación de Educación tiene el buen criterio de anular los traslados de matrícula si uno de los padres comunica su oposición al traslado, de suerte que el padre interesado en el traslado no tiene otra opción que acudir a los Juzgados en aplicación de lo dispuesto en el artículo 156 CC.

2.3.3 NOMBRAMIENTO DE TUTORES

La Fiscalía Provincial de Sevilla da cuenta, como lo hizo el año anterior, de la incoación de procedimientos de guarda de hecho. La Fiscalía acude al procedimiento previsto para designación de tutor por los artículos 43 y siguientes de la Ley 15/2015, cuidando de que sean oídos todos los parientes más próximos de los menores por ambas ramas y cuando han fallecido ambos progenitores, propone a los abuelos como guardadores.

2.4 Registro Civil

La actuación del Fiscal en esta materia es amplia y abarca los expedientes de matrimonio, rectificación de errores, cambio de nombre y apellidos, inscripciones de nacimiento fuera de plazo, etc., dando lugar a un voluminoso número de dictámenes de Fiscalía.

2.4.1 CAMBIO DE SEXO

Las secciones dan cuenta de expedientes de cambios de nombre y sexo de menores de edad transexuales en los que ya se ha aplicado los criterios establecidos en la reciente STC n.º 99/2019, de 18 de julio (Cantabria, Huelva, Sevilla).

La Sección Civil de la Fiscalía Provincial de Madrid expone que en estos casos se realiza una audiencia al menor con asistencia del fiscal, a fin de valorar que reúne las condiciones de madurez señaladas en la STC n.º 99/2019.

2.4.2 MATRIMONIOS SIMULADOS

La Circular 1/2002, de 19 de febrero, *sobre aspectos civiles, penales y contencioso-administrativos de la intervención del Fiscal en materia de extranjería* instruye a los fiscales para que «extremen su celo, cuando existan datos objetivos que permitan sospechar que se trata de un matrimonio simulado, para impedir la celebración de estos matrimonios de complacencia, lo que exigirá un riguroso examen de la concurrencia de los requisitos esenciales para contraer matrimonio durante la tramitación del expediente en el Registro Civil; en particular, a través del trámite de audiencia reservada y por separado de ambos cónyuges. Asimismo, cuando por cualquier medio se tenga conocimiento a posteriori de la celebración o existencia de uno de estos matrimonios simulados, los Sres/as. Fiscales deberán ejercitar la acción de nulidad, a fin de evitar que los efectos jurídicos que nuestro ordenamiento vincula a la celebración del matrimonio –en atención al carácter fundamental que esta institución desempeña en la sociedad– se apliquen igualmente a quienes no han tenido verdadera intención de contraerlo».

La Sección Civil de la Fiscalía Provincial de Lleida destaca el incremento de expedientes de matrimonio por poderes entre español de origen extranjero y ciudadanas de su país de origen y residente en aquél con vínculo de parentesco que, si bien se encuentra fuera de los grados que imposibilitan el matrimonio pretendido, sí dificulta mucho la labor de indagación respecto de la previa relación sentimental y las finalidades perseguidas por los promotores con la unión. A pesar de que se les somete igualmente a la audiencia reservada, este instrumento no suele ser suficiente en tanto tienen perfecto conocimiento de las circunstancias personales y familiares del otro resultando que incluso, en muchos casos, el promotor español, antes de haber abandonado su país de origen, vivía en la misma localidad que la promo-

tora. En estos expedientes es de gran importancia el informe que emite el Consulado español competente indicando si, tras haber realizado la audiencia reservada con la parte extranjera, aprecian o no indicios de fraude en el pretendido matrimonio, sin perjuicio de la decisión que esta Fiscalía adopte.

La Fiscalía Provincial de Teruel expone que se ha hecho un seguimiento de los expedientes de Registro Civil de Matrimonio en los que se ha procurado el escrupuloso cumplimiento por el Encargado de tal Registro de las Instrucciones de 9 de enero de 1995 y 31 de enero de 2006, de la Dirección General de Registros y Notariado, en relación claro está, con sospechas sobre los llamados «matrimonios de conveniencia o blancos». En estos expedientes, los Sres/as Fiscales encargados siempre solicitan informe a la Brigada de Extranjería del Cuerpo Nacional de Policía en Teruel.

La Sección Civil de la Fiscalía Provincial de León explica que la Fiscalía, de forma conjunta con el Encargado del Registro Civil de León y del Letrado de la Administración de Justicia del mismo es muy rigurosa en el control de los denominados matrimonios mixtos, comenzando por una muy detallada audiencia reservada de los promotores del expediente, donde se recogen tanto datos personales, familiares como profesionales o de residencia de los futuros cónyuges, además se trae al expediente informe de la policía local respecto a la veracidad de residencia conjunta de los promotores del expediente, así como se pide informe a la Comisaria de León sobre la situación de la persona extranjera en nuestro país. Este control se ha ido exigiendo con el mismo rigor a los juzgados de paz donde se llevan a cabo las audiencias reservadas con unos cuestionarios muy similares al del Registro Civil de León, lo que facilita la labor del Fiscal a la hora de dictaminar sobre las autorizaciones de estos matrimonios.

La Fiscalía de Ciudad Real sugiere la conveniencia de articular algún tipo de registro, al que tengan acceso todos los registros civiles y en el que consten las denegaciones de todos ellos, pudiendo entonces así evitarse la práctica extendida por la que, denegado el matrimonio en un registro, se reproduce en otro.

2.4.3 MATERNIDAD SUBROGADA

Siguen planteándose problemas en relación con la maternidad subrogada. La Fiscalía de Madrid, en coordinación con la Sección de lo Civil del TS ha interpuesto un recurso de casación frente a una sentencia que otorgaba eficacia a un convenio de esta naturaleza.

La Fiscalía Provincial de Zaragoza destaca la problemática derivada de las peticiones de adopción en los supuestos de gestación subrogada procedentes de Ucrania; en estos casos, cuando la filiación paterna resulta determinada por la realización de la correspondiente prueba biológica, y se cumplen el resto de requisitos señalados en los arts. 175 y ss. CC se informa en sentido favorable a la adopción por la esposa o pareja del padre biológico del menor, examinándose detalladamente el cumplimiento de todos los requisitos y condiciones que para la adopción se contienen en el CC.

2.4.4 NACIONALIDAD

En materia de nacionalidad destaca la Fiscalía Provincial de Sevilla la interpretación del art. 17.1.c) CC llevada a cabo por la STS n.º 207/2020, de 29 de mayo, en la que estima el recurso de casación interpuesto por la DGRN contra la sentencia de una Audiencia Provincial que había declarado la nacionalidad española de origen de la demandante, nacida en el Sahara Occidental en 1973, aplicando el art. 17.1.c) CC que reconoce ese status a «los nacidos en España de padres extranjeros, si ambos carecieren de nacionalidad o si la legislación de ninguno de ellos atribuye al hijo una nacionalidad». La citada sentencia establece que el Sahara Occidental no formaba parte de España a los efectos del art. 17.1.c) CC y que, en consecuencia, no son nacidos en España quienes nacieron en ese territorio durante la etapa en que fue colonia española, determinando desde entonces informes desfavorables del Ministerio Fiscal a su concesión y su generalizada desestimación.

Por lo que hace a la declaración de la nacionalidad española con valor de simple presunción de los nacidos en España de padres cubanos respecto de los que no se haya instado el correspondiente procedimiento previsto en la legislación cubana para la adquisición de la nacionalidad cubana, la postura de la Sección de Las Palmas –frente a la opción tomada desde el Registro Civil Único– ha sido siempre favorable, por entender que nada variaba la regulación tras el dictado del Decreto Ley n.º 352 de la República de Cuba. Dicha postura ha sido igualmente defendida en los informes en fase de recurso y se entiende ha quedado refrendada por la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública (Resolución de 30 de septiembre de 2020).

La Sección Civil de la Fiscalía Provincial de Madrid expone que se ha apreciado un incremento de solicitudes de inscripción de nacimiento y opción por la nacionalidad española de ciudadanos guate-

maltecos al amparo del *Convenio de Nacionalidad entre España y Guatemala de 28 de julio de 1961*, según el cual los españoles y guatemaltecos podrán adquirir la nacionalidad guatemalteca y española respectivamente por el solo hecho de establecer su domicilio en España o en Guatemala de conformidad con la legislación interna de cada una de las partes. Por tanto, el problema radica en la interpretación del concepto de domicilio. Los solicitantes consideran que, con la obtención de un permiso de residencia, aunque sea temporal, se cumple lo establecido en el Convenio para la obtención de la nacionalidad española. Por el contrario, la Juez Encargada y las fiscales, siguiendo el criterio de la DGRN y de acuerdo con el Convenio de 1961, han considerado que es necesario un permiso de residencia permanente. Los promotores han interpuesto 28 recursos contra la decisión de la juez encargada. Asimismo, la fiscal ha interpuesto 3 recursos por discrepar de la Juez-Encargada en la interpretación del concepto de domicilio del promotor al tener éste un permiso de residencia por familiar comunitario.

La Fiscalía de Área de Alcalá da cuenta del aumento de los expedientes de nacionalidad relativos a menores de edad y los de nacionalidad por opción. En los de declaración de nacionalidad con valor de simple presunción, el cambio de legislación de algunos países de origen de los progenitores, atribuyendo de modo automático la nacionalidad a los hijos nacidos en el extranjero sin necesidad de trámite adicional, generó informes negativos del fiscal.

2.5 Derecho concursal

La novedad legislativa viene sin duda representada por el Texto Refundido de la Ley Concursal, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo. El TRLC entró en vigor el 1 de septiembre de 2020. El texto tiene como objetivo el regularizar, aclarar y armonizar las diferentes reformas que ha sufrido la Ley Concursal de 2003, 28 modificaciones en 5 años.

La intervención del Fiscal en la Sección de Calificación (Título X del Libro I, arts. 441 a 464) no se ve alterada respecto de la regulación anterior de la Ley de 2003. Los supuestos en los se debe entender un concurso como culpable (arts. 442 a 444 TRLC) reproducen a los anteriores previstos en los arts. 164 y 165 de la Ley de 2003. Se especifica ahora que el informe de la Administración concursal y el dictamen del Ministerio Fiscal deben tener la estructura propia de una demanda (arts. 448 y 449 TRLC).

Para la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía la entrada en vigor del nuevo texto refundido no ha afectado la posición y actividad del Ministerio Fiscal.

Debe igualmente subrayarse las medidas concursales urgentes que se aprobaron con ocasión de la crisis del Covid-19 (Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, *de medidas procesales y organizativas para hacer frente al Covid-19 en el ámbito de la Administración de Justicia*, Ley 3/2020, de 18 de septiembre y Real Decreto-ley 34/2020 de 17 de noviembre).

La Fiscalía Provincial de Tenerife resalta que todos los informes concursales se ajustan a las precisiones de la Instrucción 1/2013, de 23 de julio, y en especial en el punto relativo al razonamiento fáctico y jurídico individualizado caso por caso, lo que ha llevado en ocasiones a interesar del juzgado información complementaria, por ser insuficientes los informes de los administradores concursales o por no estar conforme el fiscal con la interpretación que de la documental unida a los procedimientos habían hecho los administradores.

La Fiscalía de la Comunidad Foral de Navarra introduce una reflexión sobre el papel e intervención del Ministerio Fiscal en el concurso de acreedores: tras un estudio en profundidad sobre el papel del fiscal en la pieza sexta, teniendo en cuenta la intervención que prevé la ley, la sobrecarga de trabajo que conlleva y, desde el punto de vista práctico, el papel que se ejerce –muchas veces de mero *acompañante* de la AC–, es necesario recapacitar sobre si nuestra intervención es realmente relevante y eficaz en esta materia. Entendemos que las motivaciones de orden público que justifican la intervención del Fiscal pudieran ser subsanadas en la vía penal, actuando el fiscal en las causas más graves de concurso culpable, mediante remisión por el juzgado de lo mercantil de testimonio para su investigación penal, si el órgano judicial apreciare en empresas concursadas y afectados, conductas con indicios de infracción penal, actuando bien de oficio o a petición de la Administración Concursal. Así mismo, el reconocimiento legal de unas mayores posibilidades de actuación de terceros –posibilidad de alegar causas de culpabilidad propias–, podría hacer innecesaria la intervención del Ministerio Público, o bien dejando en este orden jurisdiccional su intervención para asuntos tasados, ya por la cuantía del concurso o por su relevancia. A la vista de la anunciada reforma de la LECrim, con atribución al fiscal de la dirección de la instrucción de las causas penales, o el fomento de su intervención en otras materias como la relativa a consumidores y usuarios, hace que se deba valorar el papel del Ministerio Público en esta materia concursal, ya que su función en otros sectores del Ordenamiento Jurídico se con-

sidera más necesaria y su relevancia en ellos es mayor, aportando su actuación más frutos a la satisfacción del interés social que la Constitución le reconoce.

Igualmente, la Fiscalía de la Comunidad Foral de Navarra expone cómo existen procedimientos concursales en los que a pesar de abrirse la sección de calificación y declararse el mismo como culpable, no tienen consecuencias prácticas para los afectados. En muchas ocasiones, las inhabilitaciones se eluden a través de nuevas empresas dirigidas por testaferros del inhabilitado, generalmente familiares. La pérdida de derechos no es significativa porque, o nunca se tuvieron, o fueron resarcidos de manera indetectable. También son habitualmente inefectivas las averiguaciones patrimoniales cuando, una vez firme la sentencia de calificación, se pretende ejecutar la condena pecuniaria. Por todo esto, es hasta cierto punto inane la sección de calificación si a la misma no se le dota de efectividad. Se considera que la dificultad de prueba para apreciar y determinar la condena al déficit concursal es elevada.

La Fiscalía de la Comunidad Foral de Navarra expone cómo generalmente, los dictámenes del fiscal suelen ser coincidentes con la calificación culpable o fortuita de la AC. Son pocos los procedimientos en los que se ha presentado un dictamen de calificación culpable frente a un informe de calificación fortuita de la AC, o al revés. Se ponen de relieve las limitaciones del Ministerio Público en esta materia, ya que interviene en muchas ocasiones en una fase del procedimiento muy avanzada, y además sin contar con el apoyo de un profesional experto en temas económicos y financieros distinto a la AC. En muchas ocasiones, no obstante, el dictamen del fiscal completa el informe de la AC desde el punto de vista jurídico, en el sentido de hacer alusión al estado de la jurisprudencia sobre una determinada presunción de culpabilidad o sobre alguna consecuencia específica (condena al déficit concursal), pero hasta ahí llega su aportación, ya que en la inmensa mayoría de las ocasiones debe dar por bueno el análisis de las causas de insolvencia o de la situación financiera y económica de la mercantil o persona afectada por el concurso realizada por la AC, sin poder contar con otra fuente de información o asesoramiento distinta para la emisión de su dictamen que la proporcionada por aquella. Hasta la fecha, la única fuente en la que poder fundamentar debidamente, y con independencia de la información obrante en el procedimiento, una discrepancia con el dictamen de la AC viene dado por el conocimiento por el fiscal de la existencia de procedimientos penales en curso relacionados con la concursada o bien por la información proporcionada a la fiscalía por algún acreedor, aportando datos y documentos que pueden llevar a que la calificación del fiscal no sea coincidente con la de la AC.

También la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia incide en que la mayor dificultad estriba en la complejidad de los elementos probatorios a valorar, pues la exigencia de una valoración objetiva e imparcial de los mismos puede verse lastrada por la falta de especialización en materia contable, o de naturaleza técnico-económica, que conlleva una cierta supeditación al enfoque realizado por la Administración Concursal en sus informes. Añade esta Fiscalía que le preocupa la influencia que una selección poco exigente de los administradores concursales puede suponer para el buen hacer de los juzgados en esta crucial designación. Se observan unos criterios de cualificación profesional en esta selección algo laxos, que no son ajenos a las vicisitudes profesionales que los sectores profesionales concernidos (abogados, economistas, asesores mercantiles, etc.) atraviesan en cada momento.

La Fiscalía de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears informa de que, aunque los Juzgados de lo Mercantil normalmente solo dan traslado de la pieza de calificación del concurso, es posible acceder a la documentación de la totalidad del proceso mediante el visor, lo que permite la comprobación de los extremos necesarios para la calificación del concurso.

La Fiscalía de Cuenca también incide en la realización de los informes de competencia y los de calificación del concurso en la pieza sexta, y precisa como dato relevante que no ha sido necesaria la solicitud de ampliación del informe de la administración concursal en ninguno de los procedimientos, pues todos han sido suficientemente detallados.

La Fiscalía Provincial de Sevilla expone que se han comenzado a investigar las derivaciones penales de algunos concursos culpables.

2.6 Protección de consumidores y usuarios

La Sección Civil de la Fiscalía Provincial de Madrid da cuenta del procedimiento ordinario 678/2019, tramitado ante el Juzgado de lo Mercantil n.º 3 de Madrid, en virtud de demanda interpuesta por la Asociación de Consumidores y Usuarios de Servicios Generales contra una entidad bancaria por préstamos multidivisa. La Fiscalía se personó en las actuaciones y contestó a la demanda. El procedimiento sigue su tramitación.

La Sección Civil de la Fiscalía Provincial de León expone que por la Ilma. Sra. Fiscal Jefe Provincial se dirigió un escrito a todos los juzgados de la provincia con competencia en materia civil, intere-

sando que comunicaran si en los mismos existían en tramitación procedimientos en defensa de intereses de consumidores y usuarios y que, en lo sucesivo, se notificara la existencia de los mismos.

La Fiscalía de Córdoba informa que sigue la ejecución individual, por vía del art. 519 de la LEC de las reclamaciones de consumidores individuales afectados en relación con una empresa de suministros energéticos. A Fiscalía se notifican una media a la semana de 45 consumidores nuevos que han sido restituidos de las cantidades indebidamente cobradas. La Fiscalía mantiene la personación en procedimiento de acción colectiva seguido en el Juzgado de lo Mercantil de Córdoba, instando por ADICAE contra una entidad bancaria por cobro indebido de gastos de hipoteca.

La Fiscalía Provincial de Sevilla también está personada en un procedimiento sobre de acciones de cesación y nulidad sobre gastos del contrato de préstamo hipotecario.

2.7 Procesos de protección de derechos fundamentales

Son numerosas las Secciones que dan cuenta del incremento de este tipo de procedimientos derivado de la presentación de demandas por falta de calidad de los datos incorporados a los conocidos como Registros de Morosos.

La Fiscalía de Área de Jerez de la Frontera expone cómo se están fraccionando innecesaria y artificialmente demandas que incluso aparecen firmadas el mismo día relativas a una misma deuda, en lugar de presentar una única demanda en la que contenga todos los hechos en los que se base la pretensión. Ello ha dado lugar a que la Sección 8.^a de la Audiencia Provincial de Cádiz, con sede en Jerez, haya puesto de manifiesto que esta actuación de la parte demandante no deba ser admitida, de acuerdo con el artículo 11.2 LOPJ, por formularse con manifiesto abuso de derecho, (Auto n.º 52/2020, de 6 de mayo, entre otras), pues lo que se pretende es una condena en costas de la parte contraria, lo que, no obstante, no ha hecho decaer tal actuación, encontrándonos con un elevadísimo número de demandas y recursos relativos a esta materia. Se está intentando evitar que existan dos procedimientos idénticos en varios juzgados, alegando litispendencia o cosa juzgada, pero es algo que resulta muy difícil de controlar al ser numerosos procedimientos y estar repartidos entre diferentes juzgados.

La Sección Civil de la Fiscalía Provincial de Madrid destaca el aumento de las demandas por vulneración del derecho de asociación que afectan a partidos políticos y que revisten cada vez mayor complejidad.

2.8 Otras cuestiones de interés

2.8.1 MEDIACIÓN

La Sección Civil de la Fiscalía Provincial de Girona destaca la entrada en vigor el 4 de noviembre de 2020 de la Ley 9/2020, de 31 de julio, *de modificación del libro segundo del CC de Catalunya relativo a la persona y la familia* y de la Ley 15/2009, *de mediación en el ámbito del derecho privado*, ley que trata de promover la mediación como recurso alternativo a la vía litigiosa sobre todo cuando hay menores de edad afectados y con la única excepción de que esté implicada una mujer víctima de violencia machista, estableciéndose como norma más destacada la obligatoriedad de la sesión previa sobre mediación en determinados conflictos familiares.

La Sección Civil de la Fiscalía Provincial de Tarragona informa sobre la actuación del *Centre de Mediació de Dret Privat de Catalunya*, que se rige por la *Llei 15/2009, de 22 de julio, de mediació en l'àmbit de dret privat*.

La Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Canarias hace una valoración positiva del sistema de mediación intrajudicial ofrecido por el Gobierno de Canarias, tanto por la inmediatez de la actuación como por la evidente disminución del conflicto que se produce en la gran mayoría de las ocasiones, incluso en aquellos casos en los que las partes no han logrado alcanzar ningún acuerdo.

Considera la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Castilla y León que, en cuanto a la mediación familiar, sigue siendo infrautilizada, y en algunas provincias ni siquiera se ha puesto en marcha como en Zamora, pese a que desde las oficinas judiciales se ofrece a los particulares esta posibilidad. Lo que destacan todas también es la importante labor de instituciones de encuentro familiar como APROME, que facilitan mucho el cumplimiento del régimen de visitas en los supuestos más conflictivos.

La Fiscalía Provincial de Zaragoza ensalza la labor de las fundaciones de mediación y terapia familiar posibilitando el régimen de visitas y la necesaria potenciación y reforzamiento de las relaciones paterno y materno filiales, facilitando la reanudación de contactos y el seguimiento de las visitas en un espacio neutral, emitiendo informes objetivos y periódicos que facilitan enormemente la emisión de dictámenes en los incidentes de ejecución de visitas.

La Fiscalía Provincial de Burgos expone que desde la Oficina Judicial se ofrece información a los particulares sobre la posibilidad de utilizar la mediación familiar, conforme a lo establecido en la

Ley de Enjuiciamiento Civil y en la Ley 1/2006, de abril, *de Mediación de Castilla y León*, siendo escaso su uso, así como información de los distintos programas que se ponen a disposición por los Servicios Sociales para el efectivo cumplimiento de las resoluciones judiciales en beneficio de los menores.

La Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Cataluña expone que los Juzgados suelen derivar a mediación en el decreto inicial del procedimiento. Los equipos psicosociales imparten una sesión informativa a las partes que voluntariamente acuden. Si aceptan la mediación, se suspende la tramitación del procedimiento y se designa un mediador (abogado, psicólogo o trabajador social). La duración máxima de la mediación es de seis sesiones en un período aproximado de tres meses.

2.8.2 AUDIENCIA DE MENORES

Existe una abundante doctrina emanada de la Fiscalía General del Estado sobre el derecho de los menores a ser oídos en los procedimientos que les afecten.

Ya la Circular 1/2001, de 5 de abril, *sobre la incidencia de la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil en la intervención del Fiscal en los procesos civiles* disponía que «en todos los procesos que afecten a menores, el Fiscal...velará para que se respete el derecho del menor a ser oído...». Destacan igualmente los pronunciamientos de la Circular 3/1986, de 15 de diciembre, *sobre intervención del Ministerio Fiscal en los procesos de separación y divorcio* y de la Circular 3/2009, de 10 de noviembre, *sobre protección de los menores víctimas y testigos*.

También se pronuncian sobre este derecho y el papel del Fiscal como garante del mismo la Circular 6/2015, de 17 de noviembre, *sobre aspectos civiles de la sustracción internacional de menores*, la Circular 9/2015, de 22 de diciembre, *sobre la intervención del Ministerio Fiscal en la nueva Ley de la Jurisdicción Voluntaria*; la Circular 2/2016, de 24 de junio, *sobre el ingreso de menores con problemas de conducta en centros de protección específicos* y la Circular 2/2006, de 27 de julio, *sobre diversos aspectos relativos al régimen de los extranjeros en España*.

La Sección Civil de la Fiscalía Provincial de Madrid expone que la reforma operada por Ley 15/2005 supuso la consolidación, en la casi generalidad de los juzgados, de la no presencia de los menores en la aprobación de un convenio, salvo conveniencia de aclarar algún punto oscuro. En los procedimientos contenciosos son oídos cuando la situa-

ción lo requiere para esclarecer aspectos relativos al ejercicio de la guarda y custodia o régimen de visitas y en determinados casos, se valora si es conveniente que sea conocida su opinión a través del informe que realiza el equipo psicosocial adscrito al juzgado.

La Sección Civil de la Fiscalía Provincial de León expone que también se pide esta audiencia de los menores en los supuestos de inicio del procedimiento de común acuerdo cuando del contenido del convenio surge alguna cuestión respecto de la que se entiende necesario oírlos. En León el Fiscal siempre se persona en estas audiencias. Este mismo criterio es seguido por la Fiscalía Provincial de Teruel.

La Fiscalía de la Comunidad Foral de Navarra expone cómo los juzgados de familia, en numerosas ocasiones, optan por explorar a los menores antes de la vista. Si bien las manifestaciones de los menores no son determinantes de la decisión judicial, lo cierto es que, conocido el resultado de la exploración por las partes en litigio, se facilita mucho la resolución del pleito, al menos en lo que atañe a la decisión sobre la custodia, así como a los acuerdos, cuando alguna de las partes modifica su postura que es irreconciliable con los intereses del menor.

2.8.3 CUESTIONES DE COMPETENCIA

La Sección Civil de la Fiscalía Provincial de Valladolid da cuenta del aumento de concursos que se presentan como de persona física, pero en los que tras analizar la documentación obrante adjunta de la que se desprende que el endeudamiento fue fruto de actividad mercantil del actor, se dictamina la competencia objetiva a favor del juzgado de lo mercantil, al amparo de lo dispuesto en los arts. 85.6 de la LOPJ y art. 231 de la TRLC, criterio que está siendo acogido íntegramente por los juzgados.

La Fiscalía Provincial de Ciudad Real también se hace eco del planteamiento de cuestiones de competencia en relación con la presentación ante el Juzgado de lo Mercantil de solicitud de concurso de persona natural. En dichos supuestos es necesario la delimitación del concepto de persona natural empresario que excluiría con arreglo al art. 85.6 de la LOPJ y el art. 44 del Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, *por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal*, la competencia del Juzgado de Primera Instancia en favor del Juzgado de lo Mercantil. El problema se viene planteando en relación con los autónomos. El art. 231.1 párrafo segundo de la antigua Ley 22/2003, de 9 de julio, establecía que «A los efectos de este Título se considerarán empresarios personas naturales no solamente aquellos

que tuvieran tal condición de acuerdo con la legislación mercantil, sino aquellos que ejerzan actividades profesionales o tengan aquella consideración a los efectos de la legislación de la Seguridad Social, así como los trabajadores autónomos». Se ha venido informando, y así lo ha acordado el Juzgado, en estos supuestos (autónomos) en favor de la competencia del Juzgado de lo Mercantil, citando entre otras resoluciones, el auto de la Audiencia Provincial de Murcia (Sección 4.ª) n.º 550/2016 de 28 de julio y el auto de la Audiencia Provincial de Madrid (Sección 28) n.º 135/2016 de 16 de septiembre.

La Fiscalía de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias constata que un número importante de cuestiones de competencia por razón del territorio se han planteado en el Juzgado de Primera Instancia n.º 6 de Oviedo, que asumió la competencia en materia de cláusulas suelo, ya que se ha generalizado la práctica de que particulares domiciliados fuera de nuestra comunidad autónoma contraten abogados para efectuar sus reclamaciones en la materia mencionada y, utilizando el domicilio del letrado, presentan su demanda ante el juzgado de Oviedo, cuando realmente el domicilio del demandante es otro, tal y como consta en el poder que otorgan.

3. ÁREA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Al margen de la actividad directamente relacionada con los problemas jurídicos surgidos al hilo de la pandemia de COVID-19, las y los fiscales especialistas en la materia han seguido desempeñando, con la relativa normalidad que ha permitido esa anómala situación, sus funciones en los diversos ámbitos de legitimación e intervención que las leyes sustantivas y procesales reservan al Ministerio Fiscal en esta materia. Sin embargo, la incidencia del contagio y de las medidas adoptadas para prevenirlo ha sido también indiscutible en esas otras actividades, a veces en sentidos distintos y hasta contradictorios. Por ejemplo, la Fiscalía Provincial de Madrid refleja «la disminución de la entrada de recursos frente a las expulsiones de extranjeros que se llevan a cabo por el Jefe del Puesto Fronterizo del Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas» debida a «la suspensión de numerosos vuelos y por tanto de entradas de extranjeros en España» (anota un efecto similar en los expedientes de expropiación) y sin embargo otras fiscalías como las de la Comunidad Valenciana –en especial Alicante– o Illes Balears dejan constancia de la complicación jurídica que ha supuesto la combinación del fenómeno de la inmigración ilegal con los problemas de contagio por Covid de los migrantes.

En ese anómalo contexto los resúmenes anuales de los Fiscales Superiores y Fiscales Jefes Provinciales arrojan, no obstante, un panorama global no muy diferente al de ejercicios anteriores en lo que afecta al resto de actividad. Sigue siendo tónica general el que, con notable diferencia, la ocupación mayor del fiscal en la Jurisdicción contenciosa se centra, cuantitativamente hablando, como por ejemplo pone de manifiesto la Fiscal de Andalucía, en la elaboración de informes de competencia, aunque las cifras pueden fluctuar a la baja (Aragón, Castilla-La Mancha, Murcia), al alza (Cantabria, Castilla y León en sus dos sedes, la Comunidad Valenciana) o mantenerse estables (Navarra) sin que sea fácil concretar el origen de esos movimientos estadísticos, si bien en ocasiones pueden detectarse alteraciones puntuales debidas a conflictos judicializados *en serie*, particularmente en materia de personal, como el que menciona en su memoria la Fiscal de Cantabria, relativo a determinadas resoluciones en materia de gestión de un hospital de esa comunidad autónoma.

Precisamente al hilo de la referencia que se acaba de hacer a los datos estadísticos, siguen produciéndose algunas observaciones críticas en relación con la solvencia de los procedimientos de recogida y tratamiento de dichos datos, como la de la Fiscalía de Castilla y León, que insiste en poner de manifiesto –como ya hiciera en el ejercicio anterior– la «existencia de cifras que no parecen responder a la realidad», cuyo contraste con las memorias provinciales conduce a la conclusión de que «no puede confiarse excesivamente en el volcado de datos que obran en el SICC, siendo preferibles los recuentos manuales que hacen los fiscales especialistas». Esa misma fiscalía relaciona algunos problemas de configuración de las herramientas informáticas con un asunto de mayor enjundia jurídica, y por cierto no privativo de ese territorio, y es que subsiste en algunos ámbitos una notable incertidumbre –cuando no una decidida falta de diligencia– acerca de la legitimación e intervención del Fiscal en determinados procedimientos. La aparente dificultad de identificar los supuestos en que es preceptivo llamar o dar traslado al fiscal, en muchas ocasiones debida a que en los órganos judiciales esa decisión se halla en manos del personal auxiliar que materialmente tramita los procedimientos, obedece también en otros casos a dispares y a veces originales criterios de los propios titulares de los órganos judiciales, que con frecuente olvido del rango constitucional –y por tanto del valor interpretativo– del artículo 124 de la Constitución, resuelven las dudas sobre la legitimación del Fiscal (por ejemplo, como se verá, en relación con las autorizaciones de entrada en domicilio del artículo 8.6 LJCA) del modo aparen-

temente más cómodo, pero menos favorable a la tutela de los derechos fundamentales de los afectados: excluyéndola.

Precisamente en función de esa legitimación limitada del Ministerio Fiscal en el proceso contencioso-administrativo, y más allá del peso estadístico de la materia competencial que ya se ha reseñado, la actividad de las fiscalías en sus diversas vertientes temáticas también arroja una sustancial continuidad, no exenta de algunas singularidades dignas de un breve comentario.

En la que puede considerarse la actividad cualitativamente fundamental del Fiscal en la Jurisdicción contenciosa, el proceso especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona de los artículos 114 y ss. LJCA, siguen registrándose un año más tendencias cuantitativas contradictorias según los territorios. Si en Cataluña, Cantabria o Navarra las cifras aumentan y en la Comunidad Valenciana se produce incluso «un gran aumento», la Rioja cuantifica una disminución de «casi un 74 % con respecto al año anterior ante el TSJ de La Rioja y de un 100 % ante los juzgados de lo contencioso administrativo», que atribuye al cierre de los colegios durante la cuarentena (un efecto *colateral* más de la ya comentada incidencia operativa de la pandemia), determinante del cese de los procedimientos generados en años anteriores como consecuencia de un conflicto social relativo a la impartición de la asignatura de Islam. Madrid sin embargo registra en este apartado exactamente la misma cifra del año anterior en el ámbito de la fiscalía autonómica (133 asuntos), aunque lo eleva sensiblemente en la provincial, que por ejemplo en el epígrafe de las contestaciones a la demanda computa un sensible incremento del 15 %, pasando de 84 en 2019 a 97 en 2020.

Dejando de lado algunas notas anecdóticas, como la que menciona el Fiscal de Castilla-La Mancha al dar cuenta de hasta dos procesos contencioso-administrativos para desalojar de su vivienda oficial a un jefe provincial de tráfico cesado, o la referencia en la memoria de Castilla y León a un procedimiento instado en Palencia «por vulneración de los derechos fundamentales de los gatos», el abanico temático de esta área de intervención del Ministerio Fiscal también se ha mantenido dentro de sus márgenes acostumbrados. Existe alguna zona relativamente novedosa, como la que señala la Fiscalía de la Comunidad Valenciana en relación con el régimen de concesión de becas universitarias en el caso de universidades privadas, conflicto que como es sabido terminó dando lugar a una serie de pronunciamientos del Tribunal Constitucional (SSTC 191/2020, 2/2021, 6/2021, 19/2021 y 42/2021). Pero en su mayoría se repiten patrones de ejercicios precedentes.

En este sentido, sigue teniendo un peso considerable la materia de personal, muy especialmente en el ámbito de los procesos selectivos para el ingreso en los cuerpos de funcionarios de las distintas administraciones (Andalucía –Granada– en relación con el Servicio Andaluz de Salud, o Castilla-La Mancha, donde ya se ha convertido en una auténtica saga la colosal controversia judicial –la Fiscalía ha intervenido en un total de 293 procedimientos– generada en torno a una conflictiva sucesión de convocatorias para los distintos cuerpos de funcionarios de su sistema sanitario, el SESCOAM, seguida a su vez de una no menos controvertida ejecutoria de la propia Sala del TSJ en la resolución de estos procedimientos).

También en relación con esta materia de personal, el Fiscal de Extremadura da cuenta de una cuestión que ya se ha tratado en el apartado de la memoria correspondiente a la Sección de lo Contencioso-Administrativo de la Fiscalía del Tribunal Supremo, concerniente a la progresiva *laboralización* del estatus jurídico de los empleados públicos que no son funcionarios de carrera, y más en concreto respecto de la competencia judicial para resolver los conflictos relacionados con el acceso al empleo, fruto –subraya el Fiscal extremeño– de «la reordenación competencial acogida por la LRJS». Concretamente se muestra atento a la doctrina de la Sala Especial de conflictos del Tribunal Supremo, ya reseñada en su lugar. Otro ejemplo de esa misma tendencia de la Sala Especial lo aporta la Fiscalía de la Comunidad de Madrid, que se refiere al cambio de criterio respecto de la competencia judicial para conocer de los recursos contra sanciones en materia de extranjería impuestas a empresarios por la contratación de trabajadores extranjeros que carecen de la correspondiente autorización (permiso de trabajo). Por Auto 7926/2019 –recuerda el Fiscal de Madrid– la mencionada Sala llegó a la conclusión de que, con arreglo al art. 2.n) LRJS es competente a estos efectos la Jurisdicción Social porque, pese a ser la Delegación de Gobierno quien impone la sanción, la actuación empresarial sancionada trasciende el ámbito estricto del derecho de extranjería y se extiende a lo que es propio de la materia laboral.

Ese acercamiento del régimen jurídico de trabajadores –en el sentido *laboral* originario del término– y empleados públicos arroja en ocasiones algún episodio singular, pero de enorme relevancia por el ámbito potencial de naturaleza cualitativa y, además, de expansión cuantitativa de sus consecuencias. De hecho, la misma Fiscalía de la Comunidad de Madrid reseña un supuesto en el que el conflicto ha llegado a producir, con posterioridad a su intervención, una reforma normativa. La cuestión se planteó en el procedimiento de derechos

fundamentales núm. 132/2020, en el que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ dictó sentencia desestimatoria (215/2020, de 7 de junio de 2020) de un recurso interpuesto contra una resolución de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas que había denegado la revisión de pensión de jubilación solicitada por un varón, que reclamaba el complemento *por aportación demográfica* previsto en el artículo 60 de la Ley General de la Seguridad Social (cuyo artículo 7.1.e. incluye en el sistema «a efectos de las prestaciones contributivas, los funcionarios públicos, civiles y militares») y en la Disposición adicional decimoctava del Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado.

La aplicación que las autoridades españolas habían venido efectuando de ese complemento, entendiendo que solo tenían derecho a él las mujeres, fue rechazada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (STJUE de 12 de diciembre de 2019) que, en un asunto promovido por un trabajador, la declaró contraria a la Directiva 79/7/CEE (LCEur 1979,7) del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, *relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de seguridad social*. El TJUE entendió, resumidamente, que la legislación española no justificaba esa aplicación de la norma solo a las personas de sexo femenino, puesto que su fundamentación basada exclusivamente la *aportación demográfica* lo vinculaba por igual a la maternidad y a la paternidad.

En el procedimiento citado, el TSJ de Madrid conocía, sin embargo, de la pretensión de un empleado público, y pese a la existencia de ese precedente la Sala denegó, como se ha dicho, dicha pretensión, aduciendo, entre otros argumentos, la falta de *identidad* de los supuestos, por no ser aplicable al caso la doctrina europea dada la condición *no laboral* del recurrente. La Fiscalía interpuso recurso de casación alegando que, sin entrar a juzgar el sentido y la fundamentación de la decisión del TJUE, la distinción de trabajadores y funcionarios que efectuaba el TSJ de Madrid a estos efectos, visto el contenido de las normas aplicables, infringía el artículo 14 CE. Al cierre de esta memoria no consta la resolución final del procedimiento, pero sí —como se ha anticipado— la reacción del Poder Ejecutivo: mediante Real Decreto-ley 3/2021, de 2 de febrero, *por el que se adoptan medidas para la reducción de la brecha de género y otras materias en los ámbitos de la Seguridad Social y económico* se ha modificado la referida normativa, introduciendo expresamente en ella esa mención a la *brecha de género* que el Tribunal europeo echaba de menos en su sen-

tencia para entender debidamente justificada en este caso la diferencia de trato entre hombres y mujeres.

La ya citada memoria de Extremadura se hace eco también de otra clase habitual de conflictos que acercan la temática del personal al servicio de las administraciones públicas al ejercicio de derechos fundamentales de orden laboral, como los derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga, dando cuenta en concreto de un ejemplo de controversia –relativamente habitual, por otra parte– respecto de la constitución de una mesa de negociación.

Aporta algún otro caso encuadrable en este apartado la sede de la Fiscalía autonómica andaluza en Sevilla, en relación con la asignación de horas de *crédito sindical*. Y, por supuesto, sigue constituyendo una materia habitual de la jurisdicción contenciosa, y de la intervención del Fiscal, la imposición administrativa de servicios mínimos en supuestos de huelga (v. gr., Andalucía –Granada–, donde se debatió una decisión de fijar dichos servicios en el 100 % en una huelga dentro del sector sanitario; o el País Vasco, que refleja la «especial relevancia por la trascendencia social que ha tenido» un procedimiento relativo a una de huelga de los trabajadores del ámbito de la siderometalurgia en Bizkaia y de los trabajadores de contratas de limpieza de edificios públicos).

Otra materia reiteradamente presente, en los últimos años, en las memorias de las fiscalías, como ya se ha reflejado en anteriores ejercicios, es la de las autorizaciones judiciales de entrada en domicilio o lugar para cuyo acceso se requiera el consentimiento del titular con el fin de ejecutar una resolución administrativa, contemplada en el artículo 8.6 LJCA a los meros efectos, sin más precisiones procesales, de atribuir su competencia al Juez de lo Contencioso-Administrativo.

La profusa utilización de esta norma para llevar a cabo, en realidad, *registros* en busca de documentación en el marco de un expediente de infracción tributaria, ha sido objeto de una larga y compleja controversia que, en alguna medida, ha venido a ser aclarada –respecto de los requisitos y condiciones que ha de reunir la solicitud para que el Juez pueda conceder la autorización– a partir de una sentencia del Tribunal Supremo, de 10 de octubre de 2019, a la que se refiere expresamente el Fiscal de Castilla y León, cuya doctrina sería completada por otra de 1 de octubre de 2020 (rec. 2966/2019). A ella se refiere el Fiscal de Madrid subrayando que «... en su fundamento jurídico 5.º establece que: “1). La autorización de entrada debe estar conectada con la existencia de un procedimiento inspector ya abierto y cuyo inicio se haya notificado al inspeccionado, con indicación de los impuestos y periodos a que afectan las pesquisas, por derivar tal

exigencia de los arts. 113 y 142 LGT. Sin la existencia de ese acto previo, que deberá acompañarse a la solicitud, el juez no podrá adoptar medida alguna en relación con la entrada en el domicilio constitucionalmente protegido a efectos de práctica de pesquisas tributarias, por falta de competencia (arts. 8.6 LJCA y 91.2 LOPJ)”. Por tanto –concluye la Fiscalía madrileña– por primera vez se contempla, como presupuesto para autorizar la entrada, que el procedimiento inspector haya sido notificado al inspeccionado».

Esa misma fiscalía y unas cuantas más, como la ya citada Fiscalía de Castilla y León y la de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, por ejemplo, se refieren a otra área de aplicación de esa misma norma competencial que se ha visto sustancialmente incrementada en los últimos años (Madrid da una cifra de aumento del 81,5 %, pasando de 27 intervenciones en 2019 a 49 en 2020): la de la ejecución de las resoluciones de desalojo de viviendas de titularidad pública. Estos asuntos presentan además una problemática singular, objeto continuo de notable controversia jurídica por la dispersión de criterios judiciales, en aquellos casos en que entre los ocupantes existen menores u otras personas vulnerables que como consecuencia del desahucio pueden quedar en situación de riesgo de exclusión social. También en este terreno las mencionadas fiscalías dejan constancia del progresivo efecto clarificador de la jurisprudencia mencionando las SSTs de 23 de noviembre de 2017, 10 de diciembre de 2020 y 15 de febrero de 2021 que han ido perfilando la exigencia de que el órgano judicial tome en consideración, al motivar y adoptar su decisión, las medidas de protección y amparo que la Administración haya dotado respecto de los afectados, valorando su proporcionalidad y suficiencia en atención a las circunstancias concurrentes.

En cualquier caso, la palmaria insuficiencia normativa del art. 8.6 LJCA, que, como ya se ha apuntado, se limita a establecer una mera norma de atribución competencial, careciendo por tanto de todo contenido regulador de un procedimiento propiamente dicho, sigue arrojando dudas y generando interpretaciones a veces sorprendentes. Así sucede, por ejemplo, con la cuestión relativa a la intervención del Fiscal en esos procedimientos. A estas alturas, la Fiscalía de Canarias relata que «en este año 2020 se ha consolidado en todos los juzgados el criterio de falta de legitimación del Ministerio Fiscal, asentado fundamentalmente en el artículo 19.1.f) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa», y la de Navarra, al referirse a que la reforma operada en el mismo art. 8.6 LJCA por Ley 3/2020 en materia de autorización de medidas sanitarias urgentes ha introducido expresamente en el nuevo art. 122 *quater*

la exigencia de intervención del Fiscal, apunta que «parece que con la disposición legal indicada se refuerza la tesis mantenida por algunos de que el legislador no quiere que intervenga el fiscal en los mismos [los procedimientos de autorización de entrada en domicilio], ya que si hubiese querido tal intervención, lo hubiera indicado expresamente».

Como ya se ha anticipado al comienzo de este apartado, ese tipo de interpretaciones choca con un elemental entendimiento de la misión que atribuye al Ministerio Fiscal el artículo 124 CE, norma esta que -como es obvio- no debería obviarse a la hora de cumplir el artículo 5 LOPJ, que dice: «1. La Constitución es la norma suprema del ordenamiento jurídico, y vincula a todos los Jueces y Tribunales, quienes interpretarán y aplicarán las leyes y los reglamentos según los preceptos y principios constitucionales (...)».

Más allá de su incidencia en los mentados procedimientos de autorización de entradas en domicilio o lugar cerrado, la actividad de la Agencia Tributaria sigue también generando un considerable grado de litigiosidad en el marco de la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, de la que dan cuenta varias fiscalías. Por citar una, la de Andalucía (Málaga) deja constancia de su intervención en un complejo asunto en el que se ventilaba la supuesta actuación «en vía de hecho» -que la Fiscalía no apreciaba- de la Dependencia Regional de Inspección de la Delegación Especial de Andalucía en un procedimiento de comprobación e inspección con conexiones internacionales en Suiza.

En otro orden de cosas, son frecuentes también los procedimientos de protección de derechos fundamentales en que los cargos públicos representativos (concejales, sobre todo, pero también miembros de asambleas parlamentarias autonómicas) invocan el artículo 23 CE, en su vertiente de *ius in officium*, para reclamar el acceso a información o documentos que les niegan los órganos de la propia Cámara o Corporación, o del gobierno municipal o autonómico. La Fiscalía de Sevilla llega a cuantificar este tipo de asuntos como *numerosos*.

Asimismo, hay que dar cuenta del positivo desarrollo que puede observarse, en general, respecto de la aplicación de la Circular 6/2019 relativa a la intervención del Ministerio Fiscal en los procedimientos de expropiación forzosa. A ella se refieren, entre otras, las Fiscalías de las Comunidades Autónomas Castilla y León, Navarra, País Vasco, o la provincial de Badajoz, dando noticia de un importante número de procedimientos y de la efectiva intervención del Fiscal en ellos, con arreglo a los criterios de defensa de la legalidad y, sobre todo, de tutela del derecho de los afectados a intervenir, previa su adecuada identi-

cación y localización, en el procedimiento expropiatorio. La Fiscalía Provincial de Valencia informa incluso de la utilización con este fin, tal y como se contemplaba en la citada Circular, del incidente de nulidad de actuaciones previsto en la Ley 39/2015, de procedimiento administrativo común, con vistas a una posible impugnación ante los Juzgados y Tribunales de lo Contencioso-Administrativo.

La Fiscalía de Cataluña incluye en su memoria una cuestión de notable interés, al destacar «la importancia que tiene la intervención del Fiscal en las ejecuciones, o inejecuciones, en materia de urbanismo» en ejercicio de la acción popular (art. 105 LJCA), «incluso aunque no haya sido parte en el procedimiento», de modo que si dicho procedimiento se halla en fase de ejecución de sentencia, o se pide la inejecución de esta, como establece la STS de 28 de mayo de 2008 aludiendo a la citada norma, es imprescindible oír al Fiscal, precisamente en virtud de la naturaleza *pública* de la acción. En este sentido —explica la Fiscalía catalana— se ha conseguido que la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJC dé traslado al Fiscal de todas las ejecuciones urbanísticas, no solamente cuándo se haya instado la inejecución o el acuerdo, lo que «supone un considerable trabajo que no queda reflejado suficientemente, porque los informes son muy detallados y exhaustivos y a veces no se realiza informe por escrito sino que se van estudiando los pasos que se van dando en la ejecución».

Por último, es de justicia realizar una especial alusión a la actividad que en materia contencioso-administrativa desempeña la Fiscalía de la Audiencia Nacional. La reciente decisión de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de elevar al TJUE, conforme a las pretensiones inicialmente sostenidas por esa Fiscalía y mantenidas después por la del TS, una cuestión prejudicial referida al régimen de gestión de los cursos para la recuperación de puntos del permiso de conducir, constituye un hito muy importante en la decisiva apuesta del Ministerio Fiscal por hacerse presente en los procesos contencioso-administrativos que tienen por objeto la protección de los derechos de los consumidores y usuarios. Otras actuaciones, como su contribución decisiva a la agilización de un voluminosísimo número de procedimientos relativos a la supresión de la inscripción registral de partidos políticos que no han actualizado sus datos conforme a la legislación vigente, o la emisión de informes de una delicada trascendencia en materia de aprobación judicial de medidas *anti-COVID* adoptadas por el Gobierno de la Nación al margen del régimen jurídico del estado de alarma nuevo artículo 11.1.i) LJCA— constituyen ejemplos de la capital aportación de la Fiscalía de la Audiencia Nacional al fortalecimiento de la figura y la misión constitucional del Ministerio Público.

4. ÁREA SOCIAL

4.1 Memorias de las Fiscalías de las Comunidades Autónomas y Fiscalías Provinciales

De las memorias remitidas por las fiscalías provinciales y de los tribunales superiores de justicia y provinciales deben resaltarse los siguientes datos:

1. Comunidad Autónoma de Andalucía. Según se dice en la memoria de la Fiscalía, los fiscales que atienden a esta jurisdicción son conscientes de la relevancia que tiene su intervención en defensa de la legalidad y protección de los derechos fundamentales de los trabajadores. En este sentido, destacan en sus informes los Fiscales Delegados de Sevilla, de Málaga, y la Fiscal Delegada de Huelva y Teniente Fiscal de la Fiscalía de Huelva, todos de una larga trayectoria profesional en este orden jurisdiccional, que la intervención del Ministerio Fiscal, como expresa el Fiscal Delegado de Sevilla, es de capital importancia para proteger el derecho de los trabajadores que, en ocasiones, sufren una situación de abuso por parte de las empresas que intentan mermar sus derechos acudiendo a artificios para impedir en la medida de lo posible que la vulneración de los derechos fundamentales no sea admitido por los tribunales, bajo la apariencia de decisiones que están legitimadas por el poder de dirección del empresario pero que esconden la vulneración denunciada. En este convencimiento se expresa la Fiscal Delegada de Huelva al decir que pese al esfuerzo que supone para los integrantes del servicio asistir a la totalidad de las vistas señaladas –práctica consolidada en esta Fiscalía– el examen de la cuestión controvertida por el Ministerio Fiscal sigue siendo una garantía para el trabajador que siente que se le ha vulnerado un derecho subjetivo propio, gozando esta intervención de un importante reconocimiento por la magistratura, letrados de la administración de justicia y profesionales de la abogacía. En la misma línea, el Fiscal Delegado de Málaga, insistiendo en la importancia de la intervención del Ministerio Fiscal en defensa de la legalidad y de los derechos fundamentales, resalta la especialidad y profesionalidad del equipo y da por cumplidas durante este año las misiones encomendadas por el art. 124 de la Constitución Española (CE), la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social y la Instrucción 4/2012 de la FGE.

2. Comunidad Autónoma de Aragón. Como en anteriores memorias las fiscalías ponen de manifiesto el elevado número de asuntos en los que concluyen sin celebración de vista oral por conciliación, desis-

timiento o suspensión para tratar de conciliar. La Fiscalía de Zaragoza concreta que, de las 363 vistas orales, únicamente se celebraron 48 (el 13,22 %) lo que supone personaciones y esperas innecesarias que repercuten en el adecuado y efectivo trabajo de la Fiscalía.

También informa la Fiscalía de Zaragoza que se incoaron numerosos procedimientos por despido nulo o modificación sustancial de las condiciones de trabajo frente a las industrias cárnicas tras las actas levantadas por la Inspección de Trabajo, por considerar que las personas que allí trabajan como autónomos eran trabajadores por cuenta ajena.

3. Comunidad Autónoma de Asturias. A pesar de que sigue manteniendo que el Fiscal solo debería intervenir cuando exista un interés social parece que, al menos, los fiscales asisten a las vistas en donde se alega directamente la vulneración de derechos fundamentales.

4. Comunidad Autónoma de Baleares. Constatan que la agenda de señalamientos está desbordada en los cuatro juzgados de lo social, existiendo ya señalamientos incluso para el año 2022, a pesar del refuerzo acordado en el Plan de Actuación Covid-19 dedicado exclusivamente a resolver las demandas de despido.

5. Comunidad Autónoma de Canarias. Resalta que sigue funcionando con absoluta normalidad la total digitalización de los procedimientos de la jurisdicción social y se sigue acudiendo a las vistas en donde, previamente, se había apreciado por el contenido de la demanda, la existencia de indicios de vulneración del derecho fundamental alegado, declinando la asistencia por escrito en otro caso.

6. Comunidad Autónoma de Cantabria. Señala que se sigue asistiendo a las vistas cuando se describe en la demanda unos hechos que pudieran ser vulneradores de derechos fundamentales, pero también reconoce que no ha sido posible la asistencia dada la inexistencia de un señalamiento coordinado por parte de los juzgados.

7. Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Reitera que en todas las fiscalías provinciales la materia social ha sido llevada de manera exclusiva por parte de alguno o algunas de las fiscales de las respectivas plantillas, lo que redundaría tanto en la especialización de los fiscales como en la posibilidad de atender la mejor parte de las demandas de intervención del fiscal requeridas, beneficiando esta asistencia al calendario prefijado y coordinado de los señalamientos establecido en Albacete y Toledo.

Por su parte la Fiscalía de Toledo (al igual que la de Ciudad Real) reitera que persisten las deficiencias consignadas en las anteriores Memorias en el programa Fortuny, que ralentizan la actividad diaria desplegada por la Fiscalía, señalando como más relevante: 1.º La

necesidad, por su evidente utilidad, de incluir en el desplegable de la pantalla a que la aplicación remite tras el registro del asunto el acontecimiento «*señalamiento*» por ser de los más utilizados en este ámbito de actividad. En la actualidad, para registrar un señalamiento judicial, es necesario abandonar dicha pantalla para volver a la «*bandeja de notificaciones de entrada*» y, a través de la opción «*tramitar*», disponer de la posibilidad de generar el acontecimiento del señalamiento en el procedimiento correspondiente. Obviamente, esta situación se evitaría si en la totalidad de los procedimientos en los que, según la L. R. J. S., resulta preceptiva la intervención del Ministerio Fiscal se generase una itineración para el intercambio de información judicial –Minerva– con la aplicación «Fortuny», migración de datos judiciales, actualmente, sólo se realiza en aquéllos procedimientos cuya tramitación se sigue por las normas del proceso especial de tutela de derechos fundamentales en cumplimiento de las directrices impartidas a los responsables de la oficina judicial. 2.º Asimismo, resultaría muy operativa la introducción de una opción, para cualquier procedimiento, de «*notificación genérica –sin dictamen–*» pues ello posibilitaría la comunicación al Fiscal de aquellas resoluciones judiciales que no demandan un pronunciamiento específico y de las que el Fiscal encargado de la materia debe tener conocimiento por circunstancias varias. 3.º Finalmente, debiera permitirse que la aplicación de gestión procesal permitiera, en relación con los procedimientos ordinarios, la generación del acontecimiento «*señalamiento*» pues en el momento presente únicamente es posible crear el acontecimiento «*informe competencia*».

8. Comunidad Autónoma de Castilla y León. Persiste la queja de que la invocación de la vulneración de derechos fundamentales en las demandas es claramente deficiente, limitándose en ocasiones a mencionar que existe vulneración de varios de ellos, pero sin describir mínimamente los hechos en que se fundamentan o haciéndolo de forma imprecisa y confusa, sin que los letrados de los juzgados les requieran para que concreten tales hechos, como establece la LRJS.

9. Comunidad Autónoma de Cataluña. La Fiscalía del Tribunal Superior este año da cuenta de su actividad en esta jurisdicción informando de su asistencia a las vistas señaladas. Por otra parte, menciona que solo deberían notificarse al Fiscal las sentencias recaídas en los procedimientos en que haya sido parte, olvidando que el art. 219 LRJS confiere legitimación al Fiscal para interponer, de oficio, recurso de unificación de doctrina cuando no exista doctrina unificada del Tribunal Supremo, una importante labor que se nos reconoce por la LRJS.

La Fiscalía de Lleida reitera que incumple la Instrucción 4/ 2012 porque con los medios personales de que dispone se le hace de todo punto imposible. Las Fiscalías Provinciales de Barcelona y Tarragona solo mencionan la realización de informes sobre cuestiones de competencia, por lo que cabe deducir que también incumplen dicha Instrucción.

10. Comunidad Autónoma de Extremadura. La Fiscalía de Badajoz sigue sin tener un fiscal especialista en la jurisdicción social, repartiendo su actividad entre toda la plantilla.

11. Comunidad Autónoma de Galicia. No indican ninguna novedad importante en su organización las cuatro fiscalías provinciales, cumpliendo o intentando cumplir la Instrucción 4/2012 a pesar del incremento de señalamientos habidos en el segundo semestre de 2020.

12. Comunidad Autónoma de Madrid. La Fiscal delegada en la Fiscalía Provincial se vuelve a quejar de insuficiente número de fiscales adscritos a esta especialidad, lo que se acrecienta en el año 2020 por la creación de tres nuevos juzgados y uno de refuerzo, habiendo asistido los tres fiscales de la especialidad a un total de 1150 vistas orales de las 9.464 en que fue citado.

La Fiscalía del Tribunal Superior no menciona ninguna actividad propia en el orden social.

13. Comunidad Autónoma de Murcia. Señala la Fiscalía que «la tendencia de crecimiento sostenido que ha experimentado nuestra intervención en este orden en los años anteriores, sin aparente supeditación a los vaivenes de la coyuntura económica, se ha visto, sin embargo, zarandeada por la grave crisis sanitaria padecida a lo largo del ejercicio aquí contemplado, pues a la inevitable paralización de la actividad que impuso el confinamiento en el momento crítico de la pandemia, se ha unido una reanudación ralentizada, enfocada en afinar los criterios de seguridad implantados para proteger la salud de los trabajadores, los profesionales y demás personas involucradas en el funcionamiento de la Administración de justicia, tales como racionalización de la ocupación de los espacios, secuenciación horaria más distendida, habilitación de períodos extraordinarios para el enjuiciamiento, etc.

La reorganización abordada para paliar las graves consecuencias de los meses de inactividad, complementada con diversas medidas procesales (reversión del cómputo de los plazos procesales, ampliación de plazos para la interposición de recursos), no alivia la expectativa de un horizonte de recuperación de las agendas y de repercusión social verdaderamente sombríos.

14. Comunidad Autónoma de Navarra. Resalta la Memoria que, como ha ocurrido en prácticamente todas las jurisdicciones, el

año 2020 ha estado marcado por la situación especial generada por la pandemia vivida y que ha llevado a alterar el desarrollo normal de la actividad judicial, que lógicamente también ha afectado a la desarrollada en el ámbito de esta jurisdicción, dando lugar a la suspensión de gran cantidad de vistas en los meses en que estuvieron suspendidos los plazos procesales, y que, quizás en contra de lo que al principio cabría pensar, dada la situación económica generada por la pandemia, no se ha producido un aumento generalizado de demandas por despido, siendo razonable pensar que ello se ha debido a la vigencia de los ERTES, que han impedido el despido de los trabajadores también durante sus sucesivas prórrogas, aunque cuando terminen éstas resulta previsible un considerable aumento de los despidos.

15. Comunidad Autónoma del País Vasco. Tanto la fiscalía de Bizkaia como la de Gipuzkoa asignan a dos fiscales el despacho de los asuntos de la jurisdicción social. Por el contrario, la Fiscalía de Araba reparte la asistencia a las vistas entre toda la plantilla, siendo la fiscal delegada la que tiene encomendado el despacho de los dictámenes.

16. Comunidad Autónoma de la Rioja. Destaca que, a pesar de la suspensión de señalamientos entre los meses de marzo a mayo, esta circunstancia ha sido paliada incrementando el número de señalamientos en los meses posteriores, hasta recuperar la normalidad, y que la fluidez en la relación de la Fiscalía con los juzgados de lo social se sigue manteniendo, siendo citado el fiscal con suficiente antelación para asistir, en su caso, a las vistas.

17. Comunidad Autónoma de Valencia. La Fiscalía Provincial de Valencia, a la espera del plan normativo destinado a lograr una agilización de la actividad jurisdiccional establecida en la DA 19.º del RDL 11/2020 con la finalidad de contribuir al objetivo de una rápida recuperación económica, sugiere la adaptación de las siguientes medidas: tramitación preferente de los despidos y casos derivados de la pandemia, incrementar la celebración de actos procesales telemáticamente, la configuración del expediente digital de la justicia y la notificación al dominio electrónico, el teletrabajo, y la limitación de la extensión de los escritos procesales, tomando por ejemplo la habilitación para la limitación de los escritos establecidos en el art. 87.bis.3 LJCA.

4.2 **Recapitulación**

En resumen, como en la Fiscalía del Tribunal Supremo, se registró en todas las fiscalías provinciales y de los tribunales superiores de

justicia una disminución de la entrada de asuntos debido a la ausencia de la normal actividad durante los meses en que duró el confinamiento, consecuencia de la reducción del número de funcionarios que pudo asistir a las oficinas judiciales, aunque debe hacerse también hincapié en que, una vez establecida la normal actividad y los refuerzos acordados por el Ministerio de Justicia y el CGPJ, se experimentó un aumento considerable en la entrada de asuntos, correlativa al incremento de las demandas derivadas de la negativa situación económica y social.

Se mantienen, como en anteriores memorias, las quejas sobre la utilización abusiva de la alegación de vulneración de derechos fundamentales sobre todo en el procedimiento de despido.

CAPÍTULO V

ALGUNAS CUESTIONES DE INTERÉS CON TRATAMIENTO ESPECÍFICO

Incidencia de la pandemia por coronavirus en la actividad especializada del Ministerio Fiscal. Particularidades detectadas durante la crisis sanitaria en los diferentes órdenes jurisdiccionales y ámbitos de actuación propios de los Fiscales de Sala coordinadores y delegados. Disfunciones, nuevas necesidades y propuestas de futuro para mejorar el servicio público de la administración de justicia, también en circunstancias excepcionales.

1. INTRODUCCIÓN

La grave crisis sanitaria a la que nos hemos visto enfrentados desde los primeros meses del año 2020 ha tenido un impacto determinante en cualquier expresión de la vida personal y la actividad profesional de la ciudadanía. También en la forma en la que la institución del Ministerio Fiscal ha debido hacer frente a los inéditos y numerosos problemas de toda índole directamente derivados de la inicial declaración y ulterior prolongación de la situación de pandemia mundial por coronavirus.

Muy tempranamente, el día 10 de marzo de 2020, la Fiscal General del Estado, tras evacuar consulta con las instituciones sanitarias y el resto de operadores jurídicos, dictó un Decreto con las primeras medidas extraordinarias y urgentes con las que enfrentarse a la situación de pandemia sanitaria que sería declarada tan solo un día después. Desde ese momento, y a lo largo de los diferentes escenarios que han ido surgiendo, los integrantes del Ministerio Fiscal afrontamos de forma decidida la labor de ofrecer un servicio público de la mejor calidad en circunstancias realmente complejas. La estructura territorial del Ministerio Público y la flexibilidad que ofrece su autonomía funcional han sido esenciales para atender las concretas necesi-

dades de la ciudadanía con prontitud y eficacia. Buena prueba de ello es la recopilación realizada a fecha 29 de julio de 2020 por la Fiscalía General del Estado de toda su actividad durante los meses más difíciles de la pandemia, y que se recoge bajo la rúbrica «La Fiscalía ante el reto de pandemia COVID-19 (marzo-junio 2020)».

Sobreponiéndonos a un dolor que nos es común, las y los fiscales debemos realizar ahora un análisis riguroso de la situación generada por la pandemia en nuestros respectivos ámbitos de actividad, las nuevas necesidades detectadas, las consecuencias, disfunciones y carencias normativas que hemos apreciado y cuya previsión y corrección nos permitirían dar una mejor respuesta a la sociedad en el futuro a corto, medio y largo plazo, tanto en situaciones extraordinarias, como una vez recuperada la total normalidad.

Es por ello que se ha considerado, dada la magnitud del hecho acontecido en el año 2020 y que aún padecemos, cual es la irrupción de una pandemia en nuestras vidas y en nuestra actividad, que la materia de interés con tratamiento específico en la Memoria de la Fiscalía General del Estado referida al año 2020 lleve el siguiente título: «Incidencia de la pandemia por coronavirus en la actividad especializada del Ministerio Fiscal. Particularidades detectadas durante la crisis sanitaria en los diferentes órdenes jurisdiccionales y ámbitos de actuación propios de los Fiscales de Sala coordinadores y delegados. Disfunciones, nuevas necesidades y propuestas de futuro para mejorar el servicio público de la Administración de justicia, también en circunstancias excepcionales».

Los estudios que a continuación se exponen y que dan respuesta al anterior enunciado han sido realizados por los/las fiscales integrados en las diferentes especialidades objeto de las coordinaciones y delegaciones a cuyo frente se encuentra un/a Fiscal de Sala: Violencia de género, Siniestralidad laboral, Medio Ambiente y Urbanismo, Extranjería, Seguridad vial, Menores, Cooperación penal internacional, Criminalidad informática, como coordinaciones, y Protección y tutela de las víctimas en el proceso penal, Vigilancia penitenciaria, Delitos económicos, Delitos de odio y contra la discriminación y órdenes jurisdiccionales Civil, Contencioso-administrativo y Social, como delegaciones.

Ha sido a los/as Fiscales de Sala coordinadores/as y delegados/as de las diferentes especialidades y órdenes jurisdiccionales a quienes ha correspondido la selección y compendio de los trabajos realizados en esta materia por las diferentes fiscalías territoriales.

A la hora de analizar las siguientes páginas debe hacerse la salvedad de que, si bien el presente capítulo se refiere resumidamente a la

incidencia de la pandemia según el enfoque y la selección de contenidos de las/os Fiscales de Sala, en sus respectivas memorias se contienen más datos sobre dicha incidencia.

2. VIOLENCIA DE GÉNERO

Antes de comenzar a exponer los datos estadísticos sobre el volumen de diligencias penales incoadas por violencia de género (en adelante VG) y, en general, el trabajo global desarrollado por la red de fiscales especialistas, como siempre es imprescindible realizar algunas reflexiones sobre la evolución y situación en la lucha contra la VG desde esta Unidad Coordinadora, que nos permite tener una visión general de la respuesta judicial, de sus fortalezas y debilidades, de sus progresos, de sus puntos pendientes y de los retos de futuro que debemos afrontar.

Este análisis requiere inexcusablemente comenzar por la incidencia que la pandemia provocada por la enfermedad COVID-19, la declaración del estado de alarma y el posterior desconfinamiento han tenido sobre el trabajo de la Unidad especializada en VG y, especialmente, el gran impacto que ha tenido en el colectivo de las mujeres víctimas de violencia de género, tema además de obligado tratamiento en esta memoria. Sus efectos han sido analizados con mayor detalle en las daciones de cuentas remitidas a lo largo del año, por lo que aquí se realizará un resumen.

La enfermedad de COVID-19 ha sido definida como una pandemia por la OMS que ha producido importantísimos efectos en nuestra vida social, laboral, económica y privada, limitando nuestros derechos y, en especial, nuestra libertad de deambulación.

Esta excepcional situación de crisis ha hecho que diversos organismos internacionales hayan llamado la atención sobre el impacto que la misma provoca en las mujeres o niñas y, por ello, en la necesidad de anticiparnos y arbitrar medidas de asistencia, apoyo y protección.

Así, el Parlamento Europeo ha señalado que «este periodo es especialmente peligroso para las mujeres. Todos nos enfrentamos a importantes riesgos psicológicos debido al aislamiento o la cuarentena, pero las mujeres y a veces también los niños en domicilios no seguros viven una situación particularmente delicada. Debemos prestar atención a esta cuestión y ampliar las medidas para atajar la violencia contra las mujeres». «No dejaremos a las mujeres europeas solas», e insta a todos los Estados miembros a tomar medidas.

La Resolución 1/20 de la Convención interamericana de Derechos Humanos, recuerda la importancia de mantener los principios de proporcionalidad y pro persona en estos estados excepcionales de crisis.

ONU Mujeres señala que está aumentando «otra pandemia en la sombra», ya que ha producido impactos diferenciados por género. Así las cosas, es más probable que sean más las mujeres trabajadoras sanitarias de primera línea (a nivel mundial, el 70% de los trabajadores del sector de la salud son mujeres) o personal de servicios en instalaciones sanitarias (por ejemplo, limpiadoras y lavanderas) y, como tales, tienen más probabilidades de estar expuestas al virus y de tener que hacer frente a un enorme estrés al tener que equilibrar las funciones de trabajo remunerado y no remunerado. Las restricciones de movimiento, combinadas con el miedo, la tensión y el estrés, pueden poner a las mujeres y niñas en un mayor riesgo al estar confinadas con sus abusadores.

La publicación en el BOE del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, *por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19*, ha repercutido, entre otros ámbitos, en el trabajo desarrollado hasta la fecha por la Fiscalía, tanto en sus actuaciones ante los órganos judiciales, como con las instituciones con las que trabaja diariamente. Igualmente, el trabajo diario de la FSVM y su red de fiscales se ha visto afectado por esta situación.

Mediante Decreto de la FGE de 10 de marzo de 2020 se estableció el modo de cumplimiento del servicio ante la situación provocada por la COVID-19, instando la aplicación del sistema de teletrabajo. A pesar de la paralización de los plazos procesales y administrativos, se estableció como actuaciones esenciales y urgentes todas las relacionadas con la protección de las víctimas de VG y sus hijos, a través de los juzgados de guardia, carácter esencial que se amplió a las víctimas de trata y explotación sexual y a los servicios de atención y asesoramiento jurídico, de instalación y mantenimiento de dispositivos telemáticos de control de penas y medidas cautelares y a los servicios de acogida, como centros de emergencia, de acogida, pisos tutelados, pudiendo incluso disponer de establecimientos hoteleros para atender a las víctimas, de acuerdo con el RD-L 12/20, de 31 de marzo, que, además, habilita los fondos necesarios a favor de las CCAA, permitiendo la utilización de fondos transferidos en virtud del Pacto de Estado y no comprometidos, y estableciendo la necesidad de llevar a cabo campañas institucionales para facilitar el acceso de las víctimas a los servicios de asistencia, además de sensibilizar al entorno familiar y social de la víc-

tima para que denuncie. Se ha facilitado el acceso a la vivienda de las víctimas de VG y otros colectivos vulnerables.

En esta línea se han puesto en marcha dos números de WhatsApp a través de los cuales pueden realizarse consultas y recibir atención psicológica, que han recibido un importante número de comunicaciones, habiéndose constatado un aumento de un 250% de consultas *online*.

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad han mantenido su compromiso y esfuerzo con las víctimas, y se dieron instrucciones en orden a incrementar la vigilancia y control sobre aquellas víctimas incorporadas al sistema VioGén, con comunicaciones más frecuentes y actualizaciones de la valoración del riesgo, trabajo que ha supuesto una proximidad y una mayor sensación de seguridad para ellas. También se ha mejorado la aplicación ALERTCOPS que las víctimas pueden instalar en sus teléfonos: si se pulsa más de cinco segundos se recibe alerta en la policía con la geolocalización de la víctima lo que facilita la rápida actuación policial.

Por último, a través de los administradores de fincas, se difundió la campaña: «Si escuchas violencia de género, actúa y denuncia: no la dejes sola».

2.1 Actuaciones de la Unidad Coordinadora de violencia de género

Desde el inicio, la Unidad fue consciente de la mayor vulnerabilidad de las mujeres y menores en esta crisis sanitaria y, en consecuencia, se alertó a las/os delegadas/os de la situación excepcional que se nos presentaba, las dificultades para desarrollar nuestro trabajo y los riesgos de incremento de la VG derivada del confinamiento mediante una carta remitida el 18 de marzo, señalando entre otras reflexiones que «es un hecho constatado que la convivencia prolongada y forzada acrecienta los conflictos familiares y provoca crisis y explosiones de mayor o menor violencia. Junto a ello, las dificultades para llevar a cabo una guardia presencial por la falta de medios adecuados, el cierre de determinados servicios y recursos como algunos centros de acogida, ciertos tratamientos psicológicos, los puntos de encuentro familiar, anuncian posibles situaciones y nuevas necesidades de no fácil solución que preocupan a esta Unidad, y ante las cuales, la sensibilidad y el firme compromiso del MF supone un soporte y un aliado importante para encontrar soluciones a las mismas y asegurar la prestación de la protección adecuada a las víctimas que denuncian».

Uno de los problemas que inmediatamente comenzó a plantearse fue la incidencia del confinamiento en la ejecución de los regímenes de visitas acordados judicialmente, que requerían una interpretación del Decreto de declaración del estado de alarma, especialmente las realizadas a través de los PEF. Ello motivó una nota de régimen interno, remitida el 22 de marzo de 2020, para intentar unificar la postura de la Fiscalía ante las diferentes incidencias que pudieran surgir y con ella la de los órganos judiciales. En ella se establecían una serie de pautas de actuación basadas en el interés superior del menor y en no exponerle innecesariamente a riesgos de contagios, lo que necesariamente conllevaba la suspensión de muchas visitas, sin que realmente se lograse la uniformidad pretendida.

Por otra parte, a lo largo de estos meses se trabajó en contacto con la FGE y otras instituciones, recabando datos y resolviendo consultas de los/as Fiscales delegados/as. Junto a esta actuación a nivel nacional hay que poner de relieve el intercambio de información, experiencias y campañas con los Ministerios Públicos de los países iberoamericanos y Portugal, integrantes de la red de género de la AIAMP, que igualmente ha difundido un comunicado señalando la preocupación por la incidencia que la COVID-19 va a tener en mujeres y niñas.

2.2 Balance de la incidencia de la COVID-19 en la atención a las víctimas de violencia de género

De los datos recabados una vez concluido el año, podemos hacer ya un balance.

La pandemia ha cambiado nuestra forma de trabajar, evitando el contacto personal y la presencia física, optando por el teletrabajo y la actuación e intervención en las actividades de la guardia que requerían la intervención del MF a través de videoconferencia, lo que ha sido posible en la mayoría de los casos al disponer de medios tecnológicos adecuados (Cisco, Circuit, etc.), evitando así los desplazamientos y los correspondientes riesgos de contagio, situación a la que nos hemos ido acostumbrando poco a poco tras los problemas de los primeros días en los que se actuaba de forma presencial sin disponer de equipos, guantes y otro material adecuado de protección.

Estos mismos medios tecnológicos han permitido realizar denuncias telemáticas e incluso telefónicas, desplazándose los agentes al domicilio de la víctima para obtener su firma, si bien no disponemos de datos que permitan cuantificar el uso de estas vías. No obstante, las nuevas tecnologías y el teletrabajo, que han sido herramientas funda-

mentales para el funcionamiento de la administración de justicia, no favorecen la acogida y el apoyo que precisan las víctimas de VG.

Asimismo, el recurso telemático ha permitido el contacto entre progenitores e hijos como sustitutivo cuando el régimen de visitas ha sido suspendido en interés superior del menor para preservar su salud evitando desplazamientos.

La respuesta judicial a la VG se ha visto afectada en esta situación de diversas formas. En primer lugar, y aunque la protección de la víctima y sus hijos/as menores se declaró actuación esencial y urgente, su atención en general no ha sido realizada por el juzgado y el personal especializado, sino por el juzgado que se encontraba de guardia en ese momento, situación que ha derivado en una mayor disparidad de pronunciamientos en detrimento de la seguridad jurídica.

El tipo de procedimiento incoado también ha sido diferente, pues mientras algunos órganos judiciales (Jerez, Ayamonte, Condado del Río) entendían que no entraba dentro de los supuestos del Decreto de actuaciones urgentes el dictar sentencia de conformidad en los casos que la ley lo permite y, en consecuencia, no se incoaban diligencias urgentes sino diligencias previas, otros muchos sí incoaban diligencias urgentes en supuestos de conformidad o cuando se acordaba el sobreseimiento y dictaban sentencias de conformidad cuando el detenido reconocía los hechos (Algeciras, Teruel, Las Palmas, Badajoz, Granada, entre otros).

También han seguido funcionando las OAV al declararse servicios esenciales, pero con servicios mínimos que atendían y orientaban a víctimas sin hacer acompañamientos al haberse suspendido los señalamientos. El funcionamiento de las Unidades de Valoración Forense Integral, donde existen, también se han visto afectadas, realizando el médico forense de guardia los informes sin reconocimiento físico.

Las incidencias en cuanto al régimen de visitas acordado han sido las más numerosas y la respuesta judicial ha sido bastante dispar, pues junto a la nota de servicio de la Fiscalía, ha habido acuerdos de jueces a nivel autonómico, provincial e, incluso, local, no siempre en la misma dirección. También se han planteado problemas de interpretación procesal en cuanto la suspensión del régimen de visitas, solicitado normalmente al amparo del art. 158 CC; ha sido resuelto por el juzgado de guardia en general sin problemas, dadas las especialísimas circunstancias concurrentes; sin embargo, ha habido órganos judiciales, como en Melilla, que han entendido que no había peligro y en realidad era un incidente de ejecución de la resolución que establecía ese régimen de visitas y, por lo tanto, no entraba a resolver por estimar que no era una actuación urgente. En otras ocasiones, solicitadas medidas cautelares

para la mujer y la suspensión de las visitas al amparo del art. 544 *ter* o *bis* LECrim, se ha acordado la suspensión al amparo del art. 158 CC.

2.3 Incidencia en la violencia sobre las mujeres

En cuanto al volumen de trabajo durante la pandemia, todos los/as fiscales señalaron que los asuntos que principalmente llegaron a los juzgados de guardia, además de los incumplimientos del confinamiento, fueron los derivados de la VG y la violencia doméstica; mientras esta última se ha mantenido, la VG ha sufrido una importante, clara y rotunda reducción del número de denuncias (a excepción de Béjar y Castellón), que en comparación con el mismo periodo del año 2019 o con los datos que poseen de enero y/o febrero de 2020 en ocasiones llegan al 65% en DU y 50% en DP, Badajoz, 60% en Cádiz y 50% en Valladolid y Barcelona.

Por otro lado, es importante reflejar que se ha reducido la violencia física en sus formas más graves, sin duda porque el agresor al tener el control total de su víctima no precisaba de la fuerza, de manera que desde el 15 de marzo hasta el 30 de junio, es decir, 3 meses y medio, tuvimos que lamentar el asesinato de 4 mujeres por parte de su pareja o expareja, más el ataque a dos hijos menores, uno de ellos fallecido, número muy inferior a la media mensual que se sitúa en 5 muertes y, por supuesto, más bajo que el número de asesinatos producidos a lo largo de los últimos meses. Enero y febrero, 7 cada uno, 4 en julio y en agosto volvió a subir a 7 víctimas mortales, lo que tiene su reflejo en el cómputo anual de víctimas mortales.

Ahora bien, el descenso en el número de denuncias fue muy acusado en el primer mes, para después incrementarse hasta que en junio los niveles eran parecidos al año anterior, pero sin el especial incremento o avalancha que se preveía. Sin embargo, no podemos concluir que haya existido una disminución real de la violencia de género, sino que influyen, según reflejan las/os fiscales en sus informes, varios factores que inciden en su estado de latencia.

El confinamiento y la limitación de la movilidad que conlleva una clara limitación para que el agresor pueda acercarse a la víctima con la que no convive por existir una medida de alejamiento, han supuesto que los delitos de quebrantamiento de condena, que constituyen aproximadamente un 15% de las denuncias, se hayan reducido de una forma importante. Salvo algún caso de quebrantamiento consentido descubierto por los controles del confinamiento, otros se han cometido al comunicarse a través de redes sociales. El confinamiento ha

impedido el contacto entre personas que mantienen una relación afectiva sin convivencia. La imposibilidad de salir a la calle y relacionarse socialmente ha reducido las situaciones de presión que provocan los celos y las agresiones.

A pesar de la reducción de las denuncias, es evidente que la obligada convivencia las 24 horas del día con el agresor ha sido una durísima prueba para las mujeres que, además, ha multiplicado las dificultades para formular denuncia. Todo ello hace que la mujer se sienta más insegura y no vea como opción viable la denuncia en ese momento y prefiera disminuir su respuesta hacia el agresor no enfrentándose, de manera que la espiral de la violencia latente reduce su presión. Sin olvidar el freno que para el agresor supone percibir la presencia constante de vecinos, posibles testigos, al otro lado de la pared o de la ventana. La tardanza en denunciar la VG, que se considera de más de 8 años de media, según reflejan los últimos estudios elaborados por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, es otro factor que permite concluir que ante un escenario de violencia psicológica y maltrato habitual no es esta situación la adecuada para que la mujer tome esa difícil decisión.

No obstante, la esperada avalancha de denuncias tras el fin del confinamiento, que se presentía como un momento especialmente sensible, no se ha producido.

En efecto, según los datos facilitados por la Secretaría de Estado de Seguridad, en el mes de mayo el descenso de victimizaciones fue muy ligero en relación al año anterior, que fueron 6692, frente a las 6296 de 2020. En junio se produjo un aumento ligeramente superior al esperado y ya en julio se produjo un aumento en torno al 9%-10% que es el sostenido año tras año.

Y así lo reflejan los datos anuales aportados en las memorias, constatando en general un descenso de las denuncias y más concretamente de las diligencias urgentes y correlativo incremento de las diligencias previas, como señalan Cádiz, Zaragoza, Granada, Cáceres, Lérida, siendo más acusado y próximo al 30% en Valladolid, Ciudad Real y Asturias, mientras Madrid y Málaga señalan un 12,88% y Barcelona una disminución del 18%. Por el contrario, Huelva y Zamora reflejan aumento de las denuncias, y Castellón y Navarra señalan un número similar al año anterior.

Como conclusión podemos decir que la violencia física denunciada o aflorada disminuyó por las razones expuestas, pero no la psicológica y la cometida digitalmente que, en este periodo, ha sufrido un notable incremento como en otros tipos delictivos.

2.4 La desescalada

El fin del confinamiento y la desescalada judicial nos exige enfrentarnos al problema común del considerable atasco y preocupante pendencia producida como consecuencia de la suspensión de las vistas, comparecencias, informes de peritos, etc. Las medidas sanitarias establecidas para evitar la concurrencia masiva de personas en los órganos judiciales impone distanciar más los señalamientos e impide la necesaria agilidad para solventar el retraso producido.

La insuficiencia e inadecuación de muchas dependencias judiciales, unido a la falta de incremento de medios personales en juzgados y fiscalías, dificultan la resolución del problema.

Ante ello, entre las normas y criterios establecidos para la llamada *desescalada judicial*, e impulsadas desde la FGE, se contempla como un mecanismo especialmente práctico y adecuado a la situación originada no solo el uso de las nuevas tecnologías y la utilización del sistema de videoconferencia previsto en el art. 229.3 LOPJ, evitando en la medida de lo posible la actividad presencial, sino también el fomento de la justicia pactada, es decir, de la mediación y particularmente de las conformidades en las distintas fases procesales, promoviendo a tal fin la suscripción y desarrollo o, en su caso, actualización, de protocolos entre las distintas fiscalías y los respectivos colegios de abogados, que ya se refleja en un ligero incremento de las conformidades.

No obstante, sin negar su eficacia, en muchos casos adquiere unos matices especiales cuando hablamos de VG. El desequilibrio y dominación que define esta delincuencia es poco propicia a un acuerdo libre y voluntario, razón por la que no cabe la mediación. Además, las peculiaridades de la víctima, del agresor y del contexto que la rodea invitan, por un lado, al acuerdo para evitar su declaración y revictimización, pero por otro apelan a la prudencia.

En otro orden de cosas, anticipar que el número total de víctimas mortales ha bajado a 47, siendo una de las cifras más bajas registradas en los últimos años. Ello no significa que la violencia que se ejerce sobre las mujeres por sus parejas o ex parejas haya disminuido, solo ha cambiado, las circunstancias han favorecido otros tipos más invisibles, fundamentalmente la psicológica y de control haciendo innecesaria la violencia física. La imposibilidad de salir del domicilio donde se produce el maltrato ha servido a los agresores para perpetuar la dominación en la que basan su relación agresiva y para las víctimas ha supuesto una mayor vulnerabilidad, en cuanto el hogar donde estaban obligadas a permanecer no era un refugio sino un lugar peligroso.

3. SINIESTRALIDAD LABORAL

El presente apartado se abordará desde dos prismas distintos, pero a la vez complementarios; por una parte, la incidencia que la crisis sanitaria producida por la COVID-19 ha tenido en el funcionamiento y organización de la Unidad de Siniestralidad Laboral y, por otra, la que ha tenido en las diferentes secciones especializadas.

3.1 Incidencia de la pandemia en la Unidad de Siniestralidad Laboral

Para un mejor entendimiento de la afectación que la crisis sanitaria producida por la COVID-19 ha tenido en el funcionamiento de la Unidad, hay que partir obligatoriamente de la complicada situación en que se encontraba sumida la Unidad en el mes de marzo de 2020, en plena elaboración de la memoria del año 2019. El Fiscal de Sala Coordinador había procedido a su jubilación tres meses antes, y la funcionaria titular se encontraba en situación de baja. A ello se añadía que la funcionaria que ocupaba el puesto de secretaria del Fiscal de Sala había cesado en su puesto semanas antes. Durante un breve periodo de tiempo una funcionaria interina de la bolsa de trabajo, que ya había estado prestando sus servicios con anterioridad en la Unidad, había sustituido a la titular, pero por motivos de funcionamiento de la bolsa y, a pesar de su satisfactorio rendimiento, fue sustituida por una nueva funcionaria interina sin ninguna experiencia en la Unidad. Tan solo unos días después de su incorporación (finales del mes de febrero) y sin que tuviera a su disposición las herramientas necesarias para realizar su labor, se publicó el RD 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaraba el estado de alarma en el país, con las consecuencias por todos conocidas.

La situación en la secretaría de la Unidad era de colapso total, con asuntos sin registrar y sin archivar, con las mesas de los funcionarios/as totalmente inundadas y abarrotadas de expedientes. Es aquí cuando es preciso hacer una mención especial a la labor desarrollada por la funcionaria interina D.^a Ana Isabel Rico Garrido, que desde el primer momento demostró una profesionalidad exquisita, manifestando, incluso su predisposición a acudir a su puesto de trabajo en los momentos más duros de riesgo sanitario.

El Decreto dictado por la Excma. Sra. Fiscal General del Estado el 10 de marzo de 2020, cuatro días antes de la entrada en vigor del estado de alarma, ya indicaba que, en consonancia con las recomenda-

ciones sanitarias vigentes, se aconsejaba evitar la asistencia diaria de la totalidad de la plantilla a los diversos centros de trabajo, potenciando el uso del teletrabajo. Posteriormente, vieron la luz otros decretos (Decreto de 14 de marzo, que definía qué debía entenderse por «servicios esenciales de la administración de justicia»; Decreto de 19 de marzo, por el que se instaba a la utilización de las comunicaciones telemáticas; Decreto de 27 de marzo por el que se reiteraba que la presencia física de los/as fiscales en sus respectivas sedes debería ceñirse a los supuestos estrictamente imprescindibles para el cumplimiento de los servicios esenciales, así como el uso de las comunicaciones telemáticas), hasta llegar al Decreto de 30 de abril por el que se abordaba la presencia progresiva de las/os fiscales en sus sedes.

Siguiendo las recomendaciones realizadas en el Decreto de 10 de marzo de 2020, los fiscales adscritos permanecieron en sus respectivos domicilios tratando de organizar el funcionamiento telemático de la Unidad, para lo cual mantenían todos los días conversaciones telefónicas intercambiando ideas e inquietudes, así como remitiéndose por vía telemática el diferente trabajo que iban realizando.

En relación a la elaboración de la Memoria de la Unidad, la funcionaria interina, como ya adelantábamos, no disponía de las mínimas herramientas para realizar su labor desde su domicilio, ya que no podía acceder al correo de la Unidad, tampoco podía acceder al lugar donde se encontraban ubicadas las memorias de los diferentes delegados, ni a las direcciones de estos, ni al Registro.

La situación de los fiscales adscritos no era tan desoladora, en el sentido de que, al menos ellos sí podían acceder desde sus domicilios al correo electrónico, tanto al suyo personal, como al de la Unidad. Con esta simple herramienta se trató de mantener el día a día de la Unidad que, básicamente se bifurcaba en tres sendas: elaboración de la Memoria, contacto con los/as fiscales delegados/as y estudio del continuo torrente de normativa preventivo-laboral y sanitaria en relación con la COVID-19 publicada, así como las recomendaciones que se efectuaba por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

En relación con la elaboración de la Memoria de la Unidad, los fiscales adscritos, en contacto permanente con la Unidad de Apoyo, recibieron las instrucciones precisas para acceder a las memorias de las diferentes secciones especializadas. Con ello y con todos los datos que los mismos poseían archivados en sus equipos informáticos, algunos de los cuales se enviaban a la funcionaria por vía telemática para la elaboración de los diferentes cuadros estadísticos, se consiguió elaborar la Memoria en el tiempo previsto.

En cuanto a la relación con los/as fiscales delegados/as, se impulsó la toma de contacto con todos ellos, para comunicarles que la Unidad continuaba trabajando telemáticamente y que todas las dudas que pudieran surgir durante las siguientes semanas serían resueltas como hasta el momento, bien por vía telefónica, bien por vía telemática. Conviene, llegados a este punto, precisar que un determinado número de secciones especializadas remiten/remitían a la Unidad toda la documentación que periódicamente debe hacer llegar por vía telemática, lo cual suponía que, si bien la misma no podía ser dada de entrada en el registro de la Unidad, sí era despachada por los fiscales adscritos.

Es precisamente esta situación la que hizo ver que la Unidad trabaja a dos velocidades; una rápida y ágil que se corresponde con aquella documentación que tiene entrada por vía telemática y, la otra más lenta, tradicional y obsoleta que se colige con aquella que se recibe por correo ordinario. La primera también supone que los escritos y sentencias se remitan casi en tiempo real, mientras que la segunda supone, en muchos casos, una demora de meses en la recepción de la misma.

Sin duda, la situación vivida nos ha hecho reflexionar sobre el cambio organizativo que la Unidad de Siniestralidad Laboral precisa para el futuro, en el que debe prevalecer el expediente digital, eliminando en la medida de lo posible el papel.

En tercer lugar, la Unidad fue consciente desde el primer momento, en consonancia con las noticias que diariamente divulgaban los medios de comunicación, de la grave situación sanitaria en que vivía inmerso el país y del riesgo a que se veían sometidos determinados profesionales (primordialmente el personal sanitario) en el desarrollo de su actividad laboral. A la par, el examen diario de la normativa publicada en el Boletín Oficial del Estado en relación con la situación sanitaria del país y la reordenación de parte de la organización de la Administración como consecuencia del estado de alarma, hacían presagiar un incremento significativo de la actividad judicial ante eventuales reclamaciones. Pronto comenzaron a ver la luz los primeros pronunciamientos dictados por los órganos de la jurisdicción laboral y contencioso-administrativa respecto a la solicitud de medidas de protección, con las consiguientes resoluciones, a veces no uniformes, todas las cuales eran objeto de análisis por la Unidad. Igualmente, se accedía diariamente a la página web del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, a fin de recopilar toda la información existente en ella.

Se dio inicio al estudio y análisis de la posible repercusión que la falta de medidas de protección individual pudiese tener en el ámbito

penal y, en concreto, con su incardinación en los arts. 316 y 317 CP. De esta manera se pudo ir dando respuesta a las puntuales consultas que por los/as diferentes delegados/as hacían llegar a la Unidad.

En el mes de junio por parte del Excmo. Sr. Teniente Fiscal del Tribunal Supremo se encargó a la Unidad especializada el estudio de las diferentes querellas y denuncias que habían sido presentadas en el Tribunal Supremo contra diferentes miembros del Gobierno por la posible comisión, entre otros, de delitos contra los derechos de los trabajadores (arts. 316 y 317 CP) y los posibles resultados imprudentes derivados de los mismos. Tras un detallado estudio de las mismas se elevó en el mes de julio el oportuno informe.

3.2 Incidencia de la pandemia en las diferentes secciones

La incidencia de la pandemia en las diferentes secciones de sinies-tralidad laboral se tiene que analizar desde tres aspectos diferentes: la repercusión que ha tenido en el volumen de trabajo, las contingencias sanitarias que la prestación del servicio ha supuesto y, finalmente, las diligencias de investigación o diligencias previas incoadas como consecuencia de denuncias presentadas por ausencia de medidas de seguridad de los/las trabajadores/as.

En cuanto a la primera de las cuestiones, la práctica totalidad de las secciones ponen de manifiesto un significativo descenso en el número de asuntos tramitados (excepto Bizkaia que apunta un ligero incremento), aunque también es cierto que, en relación a los accidentes mortales, se ha producido un incremento en algunos territorios (Huelva, Cuenca y Burgos), muchos de estos acaecidos en el sector agrícola, el cual, al ser considerado como servicio esencial, no estuvo paralizado.

En relación con la problemática sanitaria existente en las respectivas fiscalías, conviene destacar los comentarios de tres de las secciones. Por una parte, Granada manifiesta que «no son infrecuentes las suspensiones por contagios o aislamientos por contacto estrecho con enfermos de la COVID-19, así como los riesgos por la presencia de un número elevado de personas en salas pequeñas y no ventiladas durante prolongados períodos de tiempo». Indica el delegado de Toledo lo siguiente: «sin que se haya desarrollado una real y efectiva labor de coordinación institucional necesaria para hacer compatible la preservación de la salud de los actores implicados y la reactivación del servicio público de la justicia, pues la reanudación de la actividad se produjo sin disponer de la información precisa en relación con las

condiciones y cumplimiento de las medidas de seguridad de las salas de vista en que habían de celebrarse los juicios, ni sobre las medidas de protección colectivas y/o individuales o las medidas de control y accesos a las instalaciones ni, en definitiva, todas las cuestiones de mayor incidencia práctica»; añadiendo que «en tal tesitura la única opción realista fue la de asumir irremediablemente la presencia física en la sala de vistas del fiscal integrante de la sección que, según turno establecido, hubiera de cubrir el correspondiente servicio en un espacio físico que, por otro lado carecía –y carece– de elementos de protección colectiva para asegurar la distancia interpersonal de seguridad en todos los ejes de la relación (lateral, anterior y posterior) para funcionarios y resto de operadores jurídicos sin que tampoco se hallan adoptado, pese al tiempo transcurrido y la evidencia científica de que se dispone, medidas de seguridad e higiene relativas a los sistemas de ventilación, máxime tratándose de estancias cerradas, sin posibilidad de ser ventiladas de forma natural en las que resulta muy difícil lograr una renovación óptima del ambiente, por no mencionar la incidencia negativa que, a efectos de un posible contagio, puede tener el flujo de aire producido por los sistemas de climatización en función de los criterios y recomendaciones dictados por las autoridades administrativas». Especialmente complicada parece ser la situación en los juzgados de Ávila ante la descripción del panorama que realiza el fiscal delegado, extractando los siguientes apartados: «Han sido numerosos los oficios remitidos al decanato de los juzgados de Ávila exponiendo la falta de seguridad de las salas de vistas, por la imposibilidad de ventilación natural, su ubicación en los sótanos, la falta de medios materiales para que la distancia de seguridad se respetara así como para que se mantuviera un orden en los señalamientos que permitieran cumplir con las recomendaciones del CGPJ en la Guía mencionada, y todo ello en aras a garantizar la seguridad para la salud de los fiscales. Las respuestas como antes indicábamos han sido desalentadoras». Añade a ello que «en el mes de octubre de 2020 se produjeron cuatro contagios por SARS-CoV-2 entre personal de los juzgados y de la fiscalía que obligaron a aislar a la mitad de la plantilla de la fiscalía. Dichos contagios se produjeron, todos ellos, en las salas de vistas de este edificio, en el mismo espacio temporal de escasos días. El edificio de los juzgados de Ávila tiene todas sus salas de vistas situadas en los sótanos del edificio. Se trata de espacios que carecen de cualquier tipo de ventilación natural. Las salas desembocan en pasillos estrechos y angostos, así como en un espacio común donde las personas esperan la celebración de su próximo juicio, lo que hace inviable cualquier tipo de ventilación, más allá de la artificial». Continúa manifes-

tando que «se constata cómo los señalamientos se realizan sin solución de continuidad, con la misma intensidad que ante de la aparición de la enfermedad, de tal forma que se impide la adecuada ventilación de los espacios tal y como se expone en la guía de buenas prácticas y adopción de medidas de salud profesional para la prevención de contagios elaborada por el CGPJ».

Finalmente, y en cuanto a las diligencias de investigación incoadas en las diferentes fiscalías territoriales, así como las diligencias previas tramitadas en los diferentes juzgados de instrucción, de lo que se ha tenido conocimiento en esta Unidad, son los siguientes:

A Coruña: Diligencias de investigación 64/2020, por falta de medidas de seguridad de los trabajadores ante la falta de equipos de protección individual. Se ha presentado denuncia; Diligencias de investigación 71/2020, en relación a mascarillas defectuosas. Se encuentran archivadas.

Barcelona: Indica que se ha producido un aumento de la litigiosidad relacionada con lo que se ha entendido en las distintas denuncias que se trataba de situaciones de riesgo grave para la salud de los trabajadores, por ausencia o insuficiencia de medidas de prevención de los contagios. Entre las denuncias presentadas en los juzgados de instrucción se mencionan las DP 256/2020 del Juzgado de Instrucción n.º 4 de Martorell.

Bizkaia: DP 485/2020 del Juzgado de Instrucción n.º 1 de Barakaldo, en el que un técnico de dietética denunció al servicio de prevención de salud laboral de un centro hospitalario por no realizarle la prueba de detección del virus, tras haber dado positivo otros trabajadores con los que compartía un espacio reducido. Se solicitaba como medida cautelar la realización de la prueba. Dicha solicitud fue desestimada; Diligencias preprocesales 20/2020, las cuales se incoaron como consecuencia de un correo electrónico recibido en la Fiscalía de Bizkaia en el que se ponía de manifiesto que tras ser ingresado un trabajador con fiebre alta y, posteriormente diagnosticado de COVID-19, a su compañero de trabajo no se le había hecho la prueba de detección del virus. Las diligencias fueron archivadas.

Cantabria: DP 379/2020 del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción n.º 5 de Torrelavega, incoadas como consecuencia de la querrela interpuesta contra la directora de enfermería de un hospital, La querrela no fue admitida a trámite, ratificándose dicha inadmisión por la Audiencia Provincial.

Córdoba: Diligencias de investigación 95/2020 y 96/2020, por presunta falta de entrega de los EPIS necesarios a los trabajadores de

ayuda a domicilio en los primeros meses de la pandemia. Ambas fueron archivadas.

Cuenca: Diligencias de investigación 63/2020, las cuales han sido archivadas; Diligencias de investigación 74/2020, incoadas a raíz de la información suministrada por la Inspección de Trabajo, en relación a la ausencia de equipos de protección necesarios para los trabajadores de una residencia de mayores. Han sido archivadas.

Granada: Diligencias de investigación 68/2020–archivadas; Diligencias de investigación 85/2020–archivadas; Diligencias de investigación 104/2020–archivadas; Diligencias de investigación 177/2020–presentada denuncia.

Madrid: Diligencias de investigación 288/2020–archivadas; Diligencias de investigación 573/2020–archivadas; DP 685/2020, del Juzgado de Instrucción n.º 2 de Madrid– se solicitó el sobreseimiento; DP 1548/2020, del Juzgado de Instrucción n.º 18 de Madrid– inadmitidas a trámite; DP 1517/2020, del Juzgado de Instrucción n.º 12 de Madrid– inadmitidas a trámite; DP 617/2020, del Juzgado de Instrucción n.º 44 de Madrid–inadmitidas a trámite; DP 841/2020, del Juzgado de Instrucción n.º 34 de Madrid, de las que se decretó el archivo, siendo revocado el mismo por la Audiencia Provincial. Actualmente se ha citado a declarar a los investigados; DP 653/2020, del Juzgado de Instrucción n.º 2 de Madrid, las cuales se inadmitieron a trámite, siendo recurrida dicha resolución por el Ministerio Fiscal, acogándose el mismo. Actualmente en tramitación.

Ourense: Diligencias de investigación 47/2020 incoadas como consecuencia de la denuncia presentada por las posibles deficiencias de mascarillas FFP2 Garry Galaxy, con marcado N/95 que no cumplían la normativa CE. Fueron archivadas.

Valencia: DP 537/2020 del Juzgado de Instrucción n.º 17 de Valencia–sobreseídas; DP 549/2020 del Juzgado de Instrucción n.º 2 de Valencia–auto de inhibición al Tribunal Superior de Justicia; DP 958/2020 del Juzgado de Instrucción de Valencia n.º 1. El Ministerio Fiscal solicitó el sobreseimiento que no fue acogido por auto de 8 de octubre de 2020, el cual fue recurrido por el Ministerio Fiscal, siendo estimado por la Audiencia Provincial en auto de 16 de diciembre de 2020; la Sala de lo Civil y de lo Penal del Tribunal Superior de Justicia acordó en el mes de diciembre la inadmisión de diversas querellas contra el Presidente de la Generalitat de Valencia y la Consellera de Sanidad, aplicando los criterios del Tribunal Supremo en su auto de 18 de diciembre de 2020.

Pontevedra: Diligencias de investigación 60/2020 por denuncia presentada contra el Área Sanitaria de Vigo por la existencia de mascarillas defectuosas. Las diligencias fueron archivadas.

4. MEDIO AMBIENTE Y URBANISMO

Este apartado está destinado a exponer aquellos supuestos expresados por las secciones de medio ambiente de las fiscalías de España y en los que se observan novedades de las que ha sido determinante la pandemia provocada por la COVID-19.

4.1 **Disminución de temas ambientales a consecuencia de la COVID-19**

Un importante número de fiscalías se refieren a una reducción de denuncias y diligencias como consecuencia de la pandemia, tal como se ha puesto de relieve en la Introducción de esta memoria.

4.2 **Animales domésticos y fauna. Adopciones, malos tratos e irregularidades observadas al respecto**

Ante el estado de alarma decretado en 14 de marzo de 2020 se procedió a limitar la movilidad de las personas, pero permitiéndose la misma en determinados supuestos, como los casos de paseos acompañados de animales domésticos. En consecuencia, se abrió un Expediente Gubernativo en Fiscalía, con el número 31/2020, a iniciativa del Fiscal de Sala de Medio Ambiente y Urbanismo para hacer un seguimiento y control de dicha situación, en aras principalmente a prevenir el posterior abandono de los animales por quienes los hubieran adoptado torticeramente. Lo que ocurrió, en relación al tema, fue lo siguiente:

Según la memoria de Soria, las dos protectoras de esa capital informaron que habían suspendido todos los trámites de adopciones y acogimientos para evitar cualquier supuesto fraudulento. Sin embargo, no se ha detectado posteriormente un incremento de abandonos ni anomalía alguna al respecto.

Sevilla y un importante número de fiscalías, también señalan que no se han observado adopciones abusivas que pudieran preceder al abandono de animales durante el periodo de confinamiento por la pan-

demia de COVID-19, tras la petición hecha por la Fiscalía coordinadora al inicio de la pandemia y anteriormente citada.

Ourense refiere un incremento de casos de abandono de animales como consecuencia de la COVID-19, sin que consten, sin embargo, abandonos significativos posteriores.

En la misma línea abunda la Fiscalía de Salamanca. De hecho, esa provincia no se sustrajo a la fiebre de adopciones que supuso el estado de alarma. Así, una de las protectoras de la ciudad se quedó sin cánidos en solo tres días, lo que levantó suspicacias e hizo temer por el destino de estos animales una vez terminara dicha situación excepcional. Por ello se procedió a hacer un seguimiento de los acogimientos y un informe posterior por el SEPRONA, con la conclusión de que ninguno de los casos de maltrato animal investigados, tuvieron relación con el abandono de animales por haberlos adoptados al inicio del estado de alarma para poder sortear el confinamiento.

Según la Fiscalía de Zamora, durante el periodo de confinamiento se observó un aumento de la adopción de perros, habiéndose tramitado con posterioridad a este periodo cuatro denuncias por abandono.

La memoria de Tenerife resalta el aumento, con relación a años anteriores, en la incoación de diligencias previas, observando que un número importante de ellas fueron transformadas en delitos leves por abandono de animal doméstico del art. 337 *bis* CP. La memoria no cuantifica, sin embargo, el número de animales afectados.

Un importante caso mediático ha tenido lugar en Teruel, habida cuenta el sacrificio, ordenado por servicios veterinarios y sanitarios, de 92.700 visones americanos en una granja dedicada a la peletería y ante la amenaza de transmisión de la COVID-19. El asunto ha sido finalmente sobreseído.

4.3 Tratamiento de residuos hospitalarios

En un procedimiento seguido por el Juzgado de Instrucción n.º 7 de Arganda del Rey, según refiere la Fiscalía de Madrid, se investiga un posible delito contra el medio ambiente y delito contra los trabajadores por el almacenamiento, transporte y tratamiento de residuos altamente infecciosos, catalogados como biosanitarios, entre los que se encuentran los residuos relacionados con la COVID-19. El objetivo de esta investigación es una empresa especializada en la gestión de residuos generados en los hospitales y centros sanitarios que perseguía ahorrar costes. A consecuencia del inicio de esta operación, se llevó a cabo la detención e investigación de veinte personas en las

sedes empresariales de Catalunya, Valencia, Baleares y Madrid, además de en Portugal. La empresa reducía costes en el proceso, almacenando los residuos en la calle y sin los envases adecuados, asumiendo un volumen y tipo de residuos muy por encima de la previsión realizada con base en su capacidad. Ello ha repercutido en tratamientos incorrectos que no conseguían neutralizar la carga vírica y el riesgo de infección o posible riesgo de contagio. Esta operación llamada *Ribio* se enmarca dentro de las campañas operativas y preventivas desarrolladas por Europol en el marco de la emergencia COVID-19.

La gestión deficiente de los residuos sanitarios procedente de enfermos de COVID-19 también ha tenido su reflejo en una investigación encargada al SEPRONA de la Guardia Civil a instancia de la Fiscalía de Barcelona, y que derivó en la interposición de una querrela contra empresas y sus responsables que depositaban aquellos residuos en vertederos no acondicionados para su recepción, máxime teniendo en cuenta que esa no puede ser la forma de eliminación de tales residuos.

La Fiscalía de Granada detalla una interesante iniciativa en relación con este tema, instando al SEPRONA a llevar a cabo la pertinente investigación. Como resultado de la misma se elaboró un amplio informe, tras realizar inspección ocular en la Planta de tratamiento de residuos sanitarios granadina, así como en las distintas dependencias de la mercantil encargada de la gestión de los referidos residuos. Los agentes actuantes detectaron graves irregularidades, tales como la falta de señalización de riesgos, de identificación de riesgo o advertencia en el paso de la zona limpia a la zona sucia de la industria, falta de separación entre los residuos inertes y los peligrosos, observando que algunos residuos se encontraban en cajas de cartón abiertas. En el informe pericial, entre otras cuestiones, se hacía constar el incumplimiento del *Acuerdo Europeo sobre el transporte internacional de mercancías peligrosas por carretera* (ADR) al no emplearse el embalaje preceptivo. Los incumplimientos detectados suponen un transporte inseguro de materiales infecciosos (categoría 6.2) y, por tanto, ponen en peligro la salud de los trabajadores y demás personas que pudieran entrar en contacto con los residuos sanitarios peligrosos. En definitiva, el incumplimiento de la normativa relativa a la gestión y transporte de residuos peligrosos procedentes de hospitales, ambulancias, laboratorios y establecimientos que hayan estado en contacto con COVID-19 podrían poner en grave peligro la salud de las personas. En consecuencia, la Fiscalía acordó la incoación de diligencias de investigación por si existieran indicios de delito contra el medio ambiente del art. 326 CP por parte de los responsables de la empresa gestora de los residuos y encargada del transporte de los mismos.

La memoria de Baleares se refiere a un procedimiento del Juzgado de Instrucción n.º 3 de Palma, que se sigue, sin embargo, no por medio ambiente sino por delito contra la seguridad e higiene en el trabajo, por hechos relacionados con el tratamiento de residuos procedentes de material sanitario en contacto con COVID-19, procedimiento en el que se investiga a una empresa que opera en Mallorca y con conexiones de otras empresas en la península a donde se exportaban estos residuos.

También Baleares alude a una investigación y recogida de vestigios por un posible delito del art. 326 CP, solicitándose medidas de intervención telefónica que, a pesar de ser informadas favorablemente por el Ministerio Fiscal, sin embargo, no fueron acordadas por la juez instructora, siendo acordadas entradas y registros en la sede empresarial. Este procedimiento se encuentra en fase de instrucción y las últimas diligencias consisten en el oficio remitido por el juzgado a la mercantil para que facilite información sobre el cargo o empleo, funciones y demarcación territorial de una serie de trabajadores de la misma.

Según la Fiscalía de Alicante, se han llevado a cabo dos investigaciones relacionadas con la gestión y tratamiento de residuos relacionados con la COVID-19 que, como se informó en el Expediente Gubernativo 162/20, dieron lugar a las DP 852/20 del Juzgado de Instrucción n.º 1 de Alicante, y las DP 1182/20 del Juzgado de Instrucción n.º 3 de Alicante, en ninguna de las cuales se ha apreciado responsabilidad penal por delito medioambiental, acordándose el sobreseimiento provisional de las primeras y continuando la tramitación de las segundas por posible falsedad documental.

La Fiscalía de Las Palmas refiere un caso de gestión irregular de residuos sanitarios en una nave del polígono industrial *El Goro*, estando pendiente de la práctica de determinadas diligencias.

5. EXTRANJERÍA

En el año 2020 tanto la realidad social y económica sobre la que se proyecta la actividad de la Unidad de Extranjería de la FGE y la Red de Fiscales de Extranjería, como nuestra forma de proceder en el quehacer diario, se han visto seriamente alteradas.

Las necesarias medidas adoptadas para proteger la salud y seguridad del conjunto de la ciudadanía a través de la aprobación por Real Decreto 463/2020 del estado de alarma, significadamente el cierre total o parcial de fronteras, ha limitado seriamente el flujo de llegadas

de ciudadanos extranjeros no solo con fines turísticos, sino también migratorios regulares, laborales, de estudio, así como cualquier otro que no tuviera una condición esencial.

Sin embargo, por muy grave que fuera el riesgo sanitario, lo que la pandemia no ha logrado detener es la huida de multitud de personas –significadamente del continente africano– de la extrema pobreza, de las zonas de conflictos bélicos, de la indigna discriminación o movidos por la natural voluntad de reunirse con sus familiares más queridos ya instalados en Europa. Tampoco ha logrado frenar el anhelo de muchos seres humanos de alcanzar el sueño de un futuro en igualdad, libertad, seguridad y trabajo digno que creen erróneamente que van a recibir en territorio europeo en general, o en sus antiguas metrópolis en particular. Cómo será su determinación, a veces desesperación, que no dudan en arriesgar sus vidas y las de sus hijos/as en travesías marítimas muy peligrosas y, muchas veces, mortales. Es insoportable ver la imagen de un niño fallecido *abandonado* en una playa o los cadáveres de jóvenes que llegan en las barcasas como si fueran despojos humanos imposibles de identificar, o no saber con certeza cuántas mujeres y hombres han sido arrojados por la borda durante el transporte.

En efecto, según informa la UCRIF, durante el año 2020 han llegado en embarcaciones de diversos tipos procedentes de África 40.385 inmigrantes (15.688 a las costas peninsulares, 1426 a las Islas Baleares y 23.271 a las Islas Canarias).

En el año 2020 todas las materias sobre las que intervenimos se han visto afectadas por la pandemia y por las medidas adoptadas a nivel nacional como internacional para combatirla: desde la delimitación de todos y cada uno de los parámetros necesarios para analizar la situación y evolución criminológica del fenómeno de trata de seres humanos, de los delitos finales de explotación y los delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros, hasta la aplicación normalizada de la medida cautelar de internamiento administrativo de extranjeros con fines de expulsión o devolución (art. 61 LOEX), la sustitución del proceso penal por la expulsión administrativa (art. 57.7 LOEX) y la sustitución judicial de las penas privativas por la expulsión (art. 89 CP).

En el caso de los delitos antecedentes y finales de explotación en cualquiera de sus modalidades el cese de determinadas actividades económicas no esenciales ha provocado el cierre temporal de muchos establecimientos abiertos al público con actividad no esencial (restaurantes, bares, pequeños comercios, etc.), lo que ha impedido la efectiva explotación laboral en muchos sectores económicos y la sexual por el cierre de los denominados clubes de alterne. En este campo, el

confinamiento decretado y posteriormente los toques de queda de obligado cumplimiento también han limitado considerablemente la explotación sexual en vías públicas, desplazando el lugar de dominación a los pisos o domicilios particulares, o la utilización de muchas mujeres en el ámbito de la explotación *online* (pornografía de contacto individualizado). Ello ha supuesto no solo poner obstáculos a la detección e identificación de víctimas, lo que se refleja en la disminución de la apertura de investigaciones policiales, sino también –lo que es mucho más grave– constatar que muchas víctimas habían sido abandonadas a su suerte y sin recursos por sus proxenetas.

Para paliar de algún modo la situación anterior, desde la Unidad de Extranjería se procuró mejorar el flujo de información entre las ONG, Policía Nacional y Guardia Civil especializadas, en aras a maximizar las posibilidades de detección, identificación y protección de posibles víctimas a través de un sistema de encuentros mediante videoconferencias. Las primeras reuniones, tuvieron lugar el 2 de abril, manteniendo una videoconferencia con el Interlocutor Social Nacional de UCRIF y otra con agentes de la Guardia Civil (representantes de la UTPJ y de UCO), con asistencia en ambos casos de la directora de APRAMP y previa consulta con otras ONG (Diaconía y Proyecto Esperanza), acordándose en la mismas que por parte de los correspondientes cuerpos, y a través de sus Interlocutores Provinciales, se pondrían en contacto con las ONG especializadas en víctimas de trata en sus respectivas regiones, para que cualquier información de interés pudiera ser compartida, optimizando así los diezmados recursos que, en ese momento, poseían unos y otros. Las citadas reuniones, a la vista de los buenos resultados obtenidos, se continúan celebrando en la actualidad, con una periodicidad mensual, en el mismo formato *online*.

A nivel territorial, la pandemia ha provocado efectos negativos –como en el resto de las especialidades– en el aumento de suspensiones de vistas orales (reduciéndose el número de sentencias) o la paralización de muchas actuaciones instructoras (significadamente, concernientes a la preconstitución probatoria). También, en el ámbito específico de nuestra actividad, ha provocado la imposibilidad de llevar a cabo un buen número de reuniones de coordinación del artículo XVI.B del Protocolo Marco de Protección de Víctimas de Trata de Seres Humanos, no solo presenciales sino también mediante videoconferencias pues muchos de los llamados carecían de los medios técnicos compatibles para concurrir y participar de una forma práctica y ágil.

En el ámbito de las expulsiones, tanto judiciales (art. 89 CP) como administrativas (art. 57.7 LOEX) y en relación con el internamiento de

cautelar de ciudadanos extranjeros (art. 61 LOEX), los efectos de la pandemia han sido evidentes: salvo supuestos muy excepcionales, la posibilidad de hacer efectiva la expulsión acordada en cualquiera de las modalidades señaladas, resultó de imposible materialización durante los meses de confinamiento riguroso, manteniéndose la dificultad posteriormente a lo largo de todo el 2020; además, la situación se ha ido tornando desigual dependiendo de las distintas medidas que iban adoptando los diferentes países en relación al cierre total o parcial, continuo o discontinuo de sus fronteras. En estas circunstancias no era procedente que los/as fiscales informaran a favor de la privación de libertad cautelar salvo que, en cada caso, se acreditara por la autoridad gubernativa la viabilidad del retorno acordado o por adoptar.

Ello motivó que con base a la Circular 2/2006 de 27 de julio de la FGE («los Sres. Fiscales se pronunciarán en contra del internamiento o instarán el cese del mismo, si su cumplimiento hubiera comenzado, cuando se constate que dicha ejecución resulta de imposible materialización») por la Unidad de Extranjería se dictara una Nota Interna el 31 de marzo de 2020 indicando los criterios a seguir para los supuestos de sustitución íntegra o parcial de las penas privativas de libertad, para los casos de sustitución del proceso penal por la expulsión, así como sobre la aplicación del artículo 61 LOEX.

Relacionado con esta problemática debemos destacar por su especial relevancia la reunión *online* de 6 de octubre de 2020 con los/as fiscales delegados de extranjería de Madrid, Barcelona, Las Palmas de Gran Canaria, Tenerife, Murcia, Almería, Cádiz, Mallorca, Ibiza y Granada, para analizar las dificultades y problemas derivados de la actual situación por el importante incremento de llegada de pateras a las costas del sur de la península e islas de Canarias y Baleares y la paulatina reapertura de los Centros de Internamiento de Extranjeros que se produjo después del verano. Resultado de la misma fue la elaboración el 10 de noviembre de 2020 de un informe remitido a la Secretaría Técnica en el que, además de señalarse los principales problemas generales detectados (situación, imposibilidad o grave dificultad de materializar expulsiones o devoluciones, y garantía de la seguridad de los internos respecto a la transmisión de la COVID-19), se trasladó la preocupación de la FDE de Las Palmas, por la situación en que se encontraba el Muelle de Arguineguín en Gran Canaria.

Como consecuencia de la pandemia, la labor de asistencia, asesoramiento y resolución de consultas de la manera que recomienda la Instrucción de la Inspección Fiscal de fecha 11 de enero de 2017, tuvimos que realizarla desde nuestros domicilios particulares mientras duraron los meses de confinamiento riguroso.

Solo pudimos regresar a nuestra sede oficial a partir del día 8 de junio. Desde entonces y hasta la actualidad la mayor parte de nuestra labor de coordinación interna y de relación interorgánica –nacional e internacional– se lleva a cabo por medios telemáticos hasta el punto de poder afirmarse que las plataformas *online* y las videoconferencias –a veces con un número importante de participantes– constituyen un elemento esencial en nuestro trabajo cotidiano.

A pesar de ello, las funciones de respuesta, control y seguimiento de todas las materias que nos están atribuidas se han llevado a cabo con aceptable normalidad, especialmente en materia de determinación de la edad de menores extranjeros no acompañados, en la supervisión de los procedimientos penales competencia de extranjería, en el registro y análisis de las diligencias de seguimiento del delito de trata de seres humanos, y en la confección del boletín de jurisprudencia de materias propias de nuestra especialidad.

En este periodo anual la Unidad de Extranjería ha elaborado una pluralidad de notas técnicas de distinto contenido para facilitar la labor de los/as fiscales delegados/as: Núm. 1, *Sobre el valor del informe policial para determinar la fiabilidad de un documento*; núm. 2, *Sobre la Doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de determinación de la edad*; núm. 3, *Sobre el delito de trata: negativa por parte de la víctima a denunciar, retiradas de denuncias o retrasos en interponer la denuncia, contradicciones, retractaciones y negativas a declarar*; núm. 4, *Sobre los móviles espurios en la declaración de la víctima de trata*; núm. 5, *Sobre testigos anónimos. La revelación de nombre y apellidos del testigo protegido previsto en la Ley 19/1994*; núm. 6, *Sobre la prueba testifical preconstituida y anticipada y la lectura de la declaración hecha por la víctima en instrucción*.

Del mismo modo, hemos dictado tres notas internas interpretativas: la ya citada *Sobre el internamiento cautelar administrativo de extranjeros; de la sustitución total de las penas privativas de libertad por la expulsión; y de la sustitución del proceso penal por la expulsión*, provocada por el cierre de fronteras a causa de la epidemia; y otras dos: *Sobre la impugnación de documentos en el proceso de determinación de la edad* (en unión con la Unidad de Menores); y, *Sobre el internamiento de los peticionarios de protección internacional y la sentencia de 25 de junio de 2020 de la Sala Cuarta del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el asunto c-36/20 PPU*). Además, se hizo preciso emitir una nota recordatoria *sobre las consecuencias del Brexit en la aplicación del art. 89 CP*.

En el ámbito de las relaciones interorgánicas nacionales internas se ha mantenido una constante y fluida relación con la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, especialmente con el Comisario de la UCRIF, con el Comisario de la UCER, con la Unidad Central contra la Trata de Seres Humanos y con el Centro de Inteligencia y Evaluación de Riesgos, en lo concerniente a la investigación y persecución de los delitos tipificados en los arts. 177 *bis* y 318 *bis* CP y sobre el régimen de aplicación normalizada del art. 61 LOEX. Idéntica y fluida comunicación se sostiene con las unidades de la Guardia Civil dedicadas a la investigación del delito de trata. Indudablemente favorece este tipo de relación la presencia en Fiscalía de un agente de la Policía y de la Guardia Civil de Enlace.

En otro orden de relaciones interorgánicas nacionales, debemos señalar que durante el año 2020 hemos participado activamente en los siguientes grupos de trabajo institucionales: 1) Grupo de Trabajo para la elaboración del Plan Nacional de Trabajo Forzoso y otras Actividades Forzadas, organizado por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo; 2) Grupo de Trabajo para la Elaboración del Plan Estratégico Nacional contra la TSH (PENRA), organizado por CITCO; 3) Participación en las reuniones del Foro Social contra la trata con fines de explotación sexual, dirigido por la DGVG, que tuvieron lugar en abril y octubre de 2020, donde se trató principalmente de la Ampliación del Plan de Contingencia contra la violencia de género ante la crisis de la COVID-19: medidas adicionales dirigidas a víctimas de trata, explotación sexual y a mujeres en contextos de prostitución; y, 4) Grupo de Trabajo para la propuesta de una nueva regulación de los procesos de determinación de la edad, a instancia del Ministerio de Justicia.

Igualmente, continuamos manteniendo e implementando nuestra participación en proyectos formativos nacionales en colaboración con Universidades, CEJ, CGPJ y otras entidades e instituciones públicas y privadas, en relación a las materias propias de nuestro ámbito de competencias. Entre ellas caben destacar: Formación Inicial y continuada para miembros de la Carrera Fiscal (CEJ); formación dirigida a Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado (Policía Nacional y Guardia Civil); formación para el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid (Determinación de edad de menores; unidad didáctica sobre TSH; curso sobre práctica procesal labor, sobre TSH, medios de investigación, identificación y protección de víctimas, nuevos retos); formación para el Ilustre Colegio de Abogados de Murcia, curso de TSH y Delitos de Odio; colaboración con universidades: Sistema de protección a infancia y adolescencia, URJC; curso de expertos en la lucha

contra la TSH-UAH; curso virtual sobre gestión de solicitudes de asilo e integración de refugiados, Ministerio de Asuntos Exteriores; 25-N Día contra la violencia de las Mujeres, la necesidad de medidas eficaces contra la violencia hacia las mujeres; XII Jornadas sobre mujeres inmigrantes, violencia y TSH, ONG Isadora Duncan; formación multilateral en TSH, Cruz Roja; seminario sobre la TSH en tiempo de pandemia, DIACONIA, (presencial); formación sobre colectivos vulnerables, Asociación de Jueces Francisco de Vitoria; curso de formación inspectores de trabajo (trata laboral). La mayor parte de nuestras intervenciones, comunicaciones o relaciones se ha realizado en formato *online*.

En la esfera internacional, dada la situación de pandemia, nuestra actividad se ha reducido sobre todo en el periodo de máximo confinamiento. No obstante, una vez se fue normalizando la utilización de las plataformas telemáticas, se comenzaron a celebrar algunos de los eventos paralizados y se convocaron otros nuevos, desarrollándose en la mayor parte de las ocasiones a través del formato referido.

En efecto, además de atender la petición de información recabada periódicamente desde distintas instituciones (GRETA, OSCE, UNDOC, EUROJUST, Embajada de EEUU), debemos recordar en este lugar los eventos más relevantes en materia de cooperación y colaboración internacional donde hemos participado activamente: 1) 1st and 2nd «Capacity Building Expert Meeting on Investigating and Prosecuting THB-related Crimes», (OSCE, junio y diciembre 2020, online); 2) The OSCE 20th Alliance against Trafficking in Persons Conference (julio 2020, online); 3) I Congreso Internacional Sobre Trata de Seres Humanos con Fines de Explotación Sexual, (Dirección General de Mujer y Diversidad de Género, Consejería de Mujer, Igualdad, LGTBI, Familia y Política Social de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia junto con la Universidad Politécnica de Cartagena, septiembre 2020, *online*); 4) X Periodo de Sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional – participación en el Evento Paralelo « Los Protocolos de Palermo en la Práctica: La Experiencia de REDTRAM, la Red Iberoamericana de Fiscales contra la Trata de Personas y Tráfico de Migrantes», así como en el Evento Paralelo «Deploying African Liaison magistrates to fight transnational organized crime: Building on the Nigerian experience», (octubre 2020, online); 5) Trafficking in Human Beings - Investigating and Prosecuting Cases Effectively Using Victim-Centered Approaches (OSCE - octubre 2020, online); 6) Jornadas sobre Smuggling of migrants on the Western Mediterranean route and investigative technique

(EUROJUST – octubre 2020, *online*); 7) Taller de Investigación Criminal sobre Delitos de TSH y elaboración de manual de buenas prácticas – (Perú, FIIAPP, *online*); 8) Reunión con la Magistrada de Enlace de Países Bajos (diciembre de 2020, presencial).

No debemos terminar sin recordar que la estructura y composición de la Unidad de Extranjería de la Fiscalía General del Estado durante el año 2020 no sufrió modificación alguna. Estuvo integrada por dos fiscales adscritos al Fiscal de Sala, el propio Fiscal de Sala, una secretaria integrada por dos funcionarias, una Policía Nacional de Enlace de la UCRIF y un Capitán de la Guardia Civil, también de enlace con la Unidad Técnica de Policía Judicial de la Guardia Civil.

En el año 2020 la Red de Fiscales especialistas en extranjería estaba compuesta por 117 fiscales: junto con los 3 fiscales de la Unidad FGE, la integraban 52 Fiscales delegados/as de extranjería (1 por cada provincia, 1 en la Fiscalía Antidroga y 1 en la Audiencia Nacional); 27 fiscales de enlace en las Fiscalías de Área; 35 fiscales adscritos a los/as fiscales delegados/as; y 2 fiscales coordinadores en las fiscalías territoriales de Cataluña y Castilla y León (coincidentes con los fiscales delegados de Barcelona y Valladolid).

6. SEGURIDAD VIAL

6.1 Movilidad sostenible

Como ya se dijo en la memoria del año pasado, «en este punto estábamos cuando aparece el COVID-19. La primera y acertada respuesta de movilidad sostenible ha sido el Proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición energética remitido por el Gobierno al Congreso el 19 de mayo (...). Es preciso, de otra parte, repensar con perspectiva histórica la ciudad y sobre todo la gran ciudad, pues tras la industrialización se añadió un modelo de intercambio de productos, bienes y experiencias con graves carencias de servicios y fracturas sociales que el COVID ha puesto al descubierto. Surge el planteamiento de recuperar o mejor aplicar el proyecto de la llamada ciudad de lo intangible basada en la cultura, proximidad, cuidado mutuo que está ya en el ideal de la movilidad sostenible a que aludimos (...) hay que insistir en la aplicación de la normativa europea reseñada sobre emisiones contaminantes y apoyar un imprescindible transporte colectivo destinado a las personas vulnerables por razones económicas, de salud, de discapacidad y de edad (...). Por eso parece necesaria, sin merma de la autonomía municipal del art. 140 CE, la anunciada Ley

estatal de Movilidad que aborde las cuestiones básicas de la gestión de la circulación en las ciudades y que complemente el tan citado Proyecto de cambio climático (...)».

Lo que dijimos hace un año se ha cumplido en cuanto al nuevo modelo de movilidad que se está consolidando tras la COVID-19 con los consiguientes cambios normativos. Hay que decir que en la realidad diaria el uso del automóvil ha ido en creciente progresión, con el dato ya conocido de la antigüedad media del parque móvil español superior a 12 años, uno de los más envejecidos de la UE, la mayor presencia de motos que ayuda sin duda a la movilidad y la mejora del transporte público, incrementándose progresivamente la presencia de ciclistas y usuarios de VMP. Se ha aprobado por el Congreso el proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética. El objetivo de esta norma es ayudar a España a cumplir con sus compromisos internacionales en la lucha contra el cambio climático para alcanzar «antes de 2050» la denominada «neutralidad climática» (que el país solo emita los gases de efecto invernadero, GEI, que puedan ser absorbidos por los sumideros, por ejemplo, los bosques). Para ello, la norma establece una serie de metas intermedias y de medidas concretas, entre ellas para 2030 alcanzar un sistema eléctrico con, al menos, un 74% de generación a partir de energías de origen renovable (frente al 40% de este momento).

Respecto a la movilidad se dice que en 2019, el último año del que hay datos oficiales, casi el 30% de las emisiones de gases de efecto invernadero de España procedieron del sector del transporte, en gran medida del transporte por carretera. La ley aprobada intenta acompañar la tendencia de cambio en la movilidad que ya se está dando en la sociedad y el sector industrial hacia el vehículo eléctrico, fundamentalmente. De otra parte, todos los municipios de más de 50.000 habitantes deberán adoptar planes de movilidad sostenible que, entre otros asuntos, incluyan zonas de bajas emisiones similares a las puestas en marcha en Madrid y Barcelona que solo se podrán revertir con un informe favorable del Gobierno autonómico. Además, el Gobierno elaborará una ley de movilidad sostenible y financiación del transporte público, que también contemplará objetivos de penetración del ferrocarril en el transporte de mercancías en distancias superiores a los 300 kilómetros.

El Ministerio de Transportes tramita, en concordancia con este texto normativo, el Anteproyecto de Ley de Movilidad Urbana Sostenible y Financiación del Transporte bajo la idea de una Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada. Parte del derecho de todos a la movilidad ya citado en la Circular 10/2011 FGE como

«derecho a la movilidad y libertad deambulatoria en un entorno seguro» y que, bajo nuestro punto de vista, puede conectarse con los llamados derechos constitucionales de tercera generación con fundamento en el art. 19 CE, referido a la libertad de circulación que no puede hacerse efectiva si no se cuenta con los medios necesarios y seguros para desplazarse. Se hace referencia a la esencial consideración y derechos de la mujer para evitar desigualdades de género y a los discapacitados bajo el prisma de su derecho de acceso universal a todas las formas de movilidad. Asimismo, se parte del principio de intermodalidad antes referido para conectar los trasportes urbanos y por carretera con los aéreos, marítimos y ferroviarios sin olvidar el ámbito europeo.

El concepto de seguridad incluye la seguridad vial con una regulación normativa más severa, operacional, de las infraestructuras, frente a actos ilícitos y ciberseguridad, fomentando el uso de bicicletas y de los VMP, entre otras medidas con deducciones en el IRPF, el fomento del transporte público y reducción del uso del automóvil con peajes urbanos de acceso a las ciudades. Asimismo, investigación científica (coche autónomo, drones, *blockchain*, análisis *big data*), la formación en movilidad, planes de empresa, planificación y transformación urbanísticas, intermodalidad urbana con resalte de los sistemas logísticos de distribución de mercancías, homogeneización normativa para la bicicleta, los VMP y aspectos básicos del transporte, coincidente con lo que venimos sosteniendo en las últimas Memorias y en esta, así como mejora de la señalización. Se propone reforzar la inspección de carreteras para detectar deficiencias. Todo ello sin olvidar el impacto medioambiental, pues los GEI producen unas 30.000 muertes prematuras al año. Sobre este Anteproyecto se está realizando un seguimiento como se expuso por el Fiscal de Sala y fiscales adscritos y se halla en fase de consulta pública.

6.2 El RD 970/2020, de 10 de noviembre

El RD 970/2020, de 10 de noviembre, dice en su Preámbulo que «sin embargo, especialmente en el ámbito urbano, el vehículo a motor ya no es el protagonista y ha dado paso a un uso compartido de la vía, donde motocicletas, bicicletas, bicicletas de pedales con pedaleo asistido (EPAC por sus siglas en inglés), vehículos de movilidad personal y peatones cobran cada día más importancia. En este sentido, las políticas de movilidad y seguridad vial que desarrollan las administraciones locales cuentan con un objetivo principal: la reducción de la

siniestralidad en el ámbito urbano. Por este motivo, las ciudades españolas vienen demandando cambios en la normativa general de circulación urbana, que les permitan desarrollar adecuadamente nuevos modelos de ciudad. En este contexto debe recordarse que en 2017 fallecieron en las ciudades españolas un total de 509 personas. De ellas, el 80% correspondía al grupo de personas usuarias que configuran el denominado colectivo de personas vulnerables (peatones, ciclistas, motoristas y personas usuarias de ciclomotor). La experiencia demuestra que la reducción de la velocidad tiene un efecto directo en la reducción de la siniestralidad de los vulnerables, no suponiendo por el contrario una mayor ralentización del tráfico, los vehículos a motor en sus desplazamientos urbanos no superan velocidades medias que, en los centros urbanos, sean generalmente superiores a los 20 km/h. Los diferentes estudios coinciden en que el riesgo de fallecer como consecuencia de un atropello se reduce como mínimo cinco veces si la velocidad del vehículo que impacta es de 30 km/h respecto a uno que circule a 50 km/h. La velocidad del vehículo tiene una relación directa con las probabilidades de supervivencia del peatón atropellado».

Como se puede ver, la interconexión expresa o implícita con la Ley de Cambio Climático, Anteproyecto de Movilidad Urbana y Proyecto de Reforma de la LSV antes referenciado es clara. La limitación de velocidad garantiza al mismo tiempo la fluidez de los desplazamientos realizados en las grandes avenidas de las ciudades, así como la reducción del impacto negativo en la calidad del aire, e indirectamente facilita otros modos de desplazamiento. Favorece, sin duda, la presencia de peatones y ciclistas, disuade del excesivo uso de vehículos de motor, con lo que ayuda al modelo de movilidad urbana que tiende a normativizarse y reduce como se dice la contaminación. Sin dudas, disminuye la siniestralidad y revela la íntima conexión entre seguridad vial y movilidad sostenible y fundamenta lo que defendimos en la Memoria del año pasado en torno a la imprescindible reconfiguración de la figura de Fiscal de Sala de Seguridad Vial que aborde la realidad de una nueva circulación por las vías públicas en un contexto muy diferente al de 2006 cuando empezó a ejercer sus funciones.

Lo expuesto hasta el presente se plasma en la modificación del art. 50 RGCir cuyo texto queda como sigue: «1. El límite genérico de velocidad en vías urbanas será de: a) 20 km/h en vías que dispongan de plataforma única de calzada y acera. b) 30 km/h en vías de un único carril por sentido de circulación. c) 50 km/h en vías de dos o más carriles por sentido de circulación. A estos efectos, los carriles reservados para la circulación de determinados usuarios o uso exclusivo de transporte público no serán contabilizados. 2. Las velocidades

genéricas establecidas podrán ser rebajadas previa señalización específica, por la Autoridad municipal. 3. Excepcionalmente, la Autoridad Municipal podrá aumentar la velocidad en vías de un único carril por sentido hasta una velocidad máxima de 50 km/h, previa señalización específica. 4. En las vías urbanas a las que se refiere el apartado 1.c) y en travesías, los vehículos que transporten mercancías peligrosas circularán como máximo a 40 km/h. 5. El límite genérico de velocidad en travesías es de 50 km/h para todo tipo de vehículos. Este límite podrá ser rebajado por acuerdo de la Autoridad Municipal con el titular de la vía, previa señalización específica. 6. El límite genérico de velocidad en autopistas y autovías que transcurren dentro de poblado será de 80 km/h, no obstante, podrá ser ampliados por acuerdo de la Autoridad Municipal y el titular de la vía, previa señalización específica, sin rebasar en ningún caso los límites genéricos establecidos para dichas vías fuera de poblado. 7. Las autoridades municipales y titulares de la vía podrán adoptar las medidas necesarias para lograr el calmado del tráfico y facilitar la percepción de los límites de velocidad establecidos».

Examinemos cómo queda el régimen normativo de la velocidad en el ámbito urbano. En el art. 50 RGCir se estructuraba según las características de las vías y vehículos con las siguientes diferenciaciones. A) Vías Urbanas. Se establecía un límite máximo de 50 km/h que podía rebajarse por decisión del órgano competente de la Corporación, sin prever un límite mínimo en la disminución. B) Travesías. Se le aplicaba el mismo límite máximo que podía ser rebajado por acuerdo del titular de la vía con la autoridad municipal cuando son especialmente peligrosas y en las mismas condiciones ampliado mediante la correspondiente señalización teniendo como tope los límites de velocidad en vías fuera de poblado. C) Autopistas y Autovías dentro de poblado. Sus límites máximos eran los mismos que los previstos para travesías pudiendo ser ampliados como ellas. En defecto de señalización el límite lo constituía 80 km/h. D) Vehículos que transportan mercancías peligrosas. Su velocidad máxima era de 40 Km/h que podía disminuirse del mismo modo que en travesías y vías urbanas.

A partir del Decreto examinamos las modificaciones: A) Vías Urbanas. Dentro de ellas se distingue entre las que dispongan de plataforma única de calzada y acera con un límite máximo de 20 km/h, las que cuenten con un único carril por sentido de la circulación (sin contabilizar los carriles reservados para determinados usuarios o uso exclusivo de transporte público) cuyo límite es de 30 y las que cuentan con dos o más carriles por sentido de circulación en que es de 50.

Todas ellas pueden ser rebajadas por la autoridad municipal y excepcionalmente aumentadas hasta 50 en las vías de único carril previa señalización específica. B) Travesías. La velocidad máxima es 50 que podrá ser rebajada del mismo modo sin que se requiera que concurra una especial peligrosidad, no pudiendo ser ampliada. C) Autopistas y autovías dentro de poblado. El límite genérico es ahora de 80 km/h que podrá ser ampliado del mismo modo que en la norma hasta ahora vigente. D) Vehículos que transportan mercancías peligrosas. El nuevo art. 50.4 da a entender que ahora sólo pueden circular por vías de dos o más carriles por sentido de circulación y travesías (en el ámbito urbano) siendo idéntico el límite máximo y desprendiéndose del espíritu de la norma que puede rebajarse. E) Se introduce como novedad el concepto de calmado del tráfico ligado a la movilidad sostenible y que faculta a las autoridades municipales y titulares de las vías para adoptar las medidas necesarias, expresión que supone una amplia atribución competencial que va más allá del régimen normativo de la velocidad. Su normativización es, sin duda, trascendente y adquiere gran valor hermenéutico.

La entrada en vigor en virtud de la disposición final única lo es a los seis meses, en definitiva, el 11 de mayo. Como se ve, la norma de mayor enjundia del RD 970/2020 es esta modificación del límite genérico urbano de velocidad y disminuirlo, de facto, de 50 a 30 km/h, pues las vías de sentido único son muy numerosas en las vías urbanas. La DGT en colaboración con la Confederación Española de Municipios y Provincias ha elaborado un manual para resolver supuestos dudosos y se está en pleno proceso de señalización y formación ciudadana en la materia, por lo que el criterio de algunos ayuntamientos es no imponer sanciones en el primer mes. A efectos del delito del art. 379.1 CP desde luego hay que tener en cuenta los nuevos límites.

6.3 El estatuto jurídico de los llamados vehículos de movilidad personal (VMP)

Junto a la bicicleta, los vehículos de movilidad personal (VMP) están llamados a constituir una relevante alternativa en la movilidad sostenible urbana y hasta ahora carecían de regulación normativa. La reciente y cada vez más creciente irrupción en las calles de nuestras ciudades de un elenco muy heterogéneo de los denominados, en ocasiones de forma incorrecta, VMP, junto con los indudables beneficios citados, ha generado en algunos ámbitos una específica problemática de seguridad y siniestralidad vial, junto con otra de inseguridad jurí-

dica y de catalogación de algunas de estas nuevas formas de movilidad, ante la –hasta ahora– ausencia de una clara regulación normativa a la que se refieren las memorias de los/as fiscales delegados/as. Ello motivó el oficio del Fiscal de Sala, de 13 de diciembre de 2018, dirigido a las Policías Judiciales de Tráfico con pautas de actuación sobre estas cuestiones.

El último hito legal para clarificar la materia lo constituye el Real Decreto 970/2020, de 10 de noviembre, que entró en vigor el 2 de enero de 2021. Señala en su preámbulo que «la rápida proliferación de los vehículos de movilidad personal, así como el riesgo de su comercialización indiscriminada, exige la aplicación de las normas de circulación de la misma forma que para el resto de vehículos, así como la categorización técnica de los mismos en el Reglamento General de Vehículos, para diferenciarlos claramente de los ciclos de motor, ciclomotores y motocicletas, y de este modo evitar disfunciones derivadas del desconocimiento de las características técnicas del vehículo utilizado.» Asimismo, se refiere a su finalidad de «armonizar la normativa nacional con la europea para delimitar su aplicación respecto de aquellos vehículos que no se encuentran en su ámbito», por referencia al Reglamento (UE) 168/2013, de 15 de enero de 2013, *relativo a la homologación de los vehículos de dos o tres ruedas y los cuatriciclos, y a la vigilancia del mercado de dichos vehículos*.

Para ello, incorpora una modificación del Reglamento General de Vehículos (RD 2822/1998, de 23 de diciembre), en adelante RGV, que en esencia somete la circulación de los VMP a la exigencia de un certificado de circulación que garantice el cumplimiento de los requisitos técnicos exigibles por la normativa nacional e internacional recogidos en su manual de características –que deberá ser aprobado por resolución del Director General de Tráfico–, así como su identificación (art. 22 bis RGV en relación con la disposición transitoria única). El certificado es obligatorio a los dos años de publicación del manual. Al mismo tiempo, introduce en el Anexo II RGV una definición de los VMP –entre otras definiciones de vehículos con la finalidad de armonización normativa invocada–.

Debe resaltarse que el RD 970/2020 ha matizado el concepto de vehículo de motor del anexo I apartado 9 LSV, definido el de bicicletas de pedales con pedaleo asistido del apartado 7 e introducido nuevas categorías conceptuales como la de vehículos de movilidad personal, cuatriciclo ligero, cuatriciclo pesado y ciclo de motor por remisión al Anexo I del Reglamento Europeo, pero sin incluirlas en la LSV y cobijándolas en el RGV.

Sentado lo anterior, puede decirse que el fenómeno de proliferación de vehículos comercializados como VMP, de muy diferentes características técnicas (por citar algunos, *hoverboard* o *balance scooter*, *segway* o dispositivo de transporte con autobalanceo, *mini segway*, bicicletas eléctricas, monociclos eléctricos o *airwheel*, patinetes eléctricos, vehículos autoequilibrados o no, con o sin asiento, en ocasiones con apariencia de ciclomotores y con elevadas prestaciones y nivel de potencia) está generando una específica problemática en el ámbito de las funciones encomendadas a la Fiscalía para promover la unificación de criterios en materia de persecución de las infracciones penales citadas ante resoluciones judiciales contradictorias, derivada de la dificultad de determinar, en algunos casos, su encaje en el concepto de ciclomotor o vehículo a motor como instrumento típico de los delitos contra la seguridad vial de los arts. 379 y ss. CP, sobre lo que está casi ultimado el correspondiente dictamen. Desde la óptica de la prevención se abordarán asimismo las frecuentes infracciones de la normativa de homologación en los fabricantes, distribuidores y centros y establecimientos comerciales, así como de la legislación de consumidores y usuarios, generadora de una situación de descontrol e inseguridad que exige conforme al Reglamento Europeo mencionado la enérgica intervención de las autoridades de vigilancia del mercado.

7. MENORES

7.1 Incidencia en la instrucción de causas

En la semana previa al confinamiento decretado el 14 de marzo y en los meses subsiguientes se suspendieron todas las declaraciones presenciales de personas investigadas y testigos, salvo detenidos/as y expedientes en los que se adoptaron medidas cautelares.

Con posterioridad se han reducido las declaraciones presenciales a las estrictamente necesarias. Las delegaciones transmiten, en general, una sensación que Granada califica de «desasistencia», en los primeros momentos, por falta de suministro de los equipos de protección precisos para desarrollar el trabajo presencial.

Hay que destacar el enorme esfuerzo e ingenio desplegado por las/os delegadas/os que han diseñado verdaderos protocolos sanitarios antes y después del confinamiento, adaptados a las peculiaridades de cada lugar. Entre otras precauciones se ha restringido el acceso a las dependencias solo a las personas citadas; se han espaciado las citaciones entre 30-45 minutos; se han buscado y habilitado salas más

amplias y con ventilación; se ha efectuado una higienización posterior tras las declaraciones (en ocasiones por el personal administrativo o los propios miembros del MF).

Se ha acudido, cada vez más, a las declaraciones por videoconferencia una vez configurados los equipos. Por cuestiones de garantías o tecnológicas, en la práctica, se han reducido, más bien, a declaraciones de investigados ingresados en centros de reforma o protección, o detenidos si las comisarías o cuarteles disponían de medios. Fuera de esos casos, su uso ha sido más restringido, pues la mayoría de las delegaciones tiene dudas sobre sus garantías de autenticidad, a lo que se une la imposibilidad práctica de su grabación e incorporación al sistema informático, en la mayoría de los casos.

Por precaución sanitaria a veces las declaraciones no se han firmado, haciéndolo constar el/la fiscal con la aquiescencia de las partes, o las firmaba solo el/la fiscal con firma digital. En las que se realizaban por videoconferencia, para solventar el problema de la firma, se remitían las actas por correo electrónico o fax a las dependencias policiales donde estuviera la persona detenida, reintegrándose firmadas por el mismo conducto. En algún lugar donde es posible la documentación (atestado) también se cursaba por *Lexnet* (Pontevedra).

Los equipos técnicos, en ocasiones, han recurrido también a la videoconferencia para sus entrevistas.

7.2 Incidencia criminológica

Las consideraciones específicas sobre la incidencia criminológica de la pandemia se desarrollaron ampliamente en los apartados correspondientes. Por eso aquí se incidirá únicamente en dos aspectos.

Hay que destacar el comportamiento de los/as internos/as en los centros de reforma durante el confinamiento, que puede tildarse prácticamente de ejemplar, aun estando privados de salidas. Solo consta una excepción, de la que da cuenta Cantabria: el primer día del estado de alarma, en el centro de internamiento de Parayas, un interno –ya mayor de edad– lideró un amotinamiento que obligó a intervenir a la Guardia Civil. El interno en cuestión ingresó en prisión provisional por estos hechos y se acordó que el resto del internamiento cerrado que quedaba por cumplir lo hiciera en prisión.

Un problema que se planteó, sobre todo durante el confinamiento, fueron las fugas de menores de centros de protección y de sus domicilios particulares. Como se transmitió en su día a las diferentes secciones por parte de la Unidad y posteriormente en dictamen 1/2020, los

expedientes y las alegaciones por estos hechos se han reducido a los casos de atentado o fugas reiteradas. Sí ha habido condenas por desobediencia tras reiteración y requerimientos, aunque la mayoría han sido por conformidad. En el País Vasco, cuando no se llegó a conformidades, los juzgados optaron por absolver.

7.3 Actuaciones ante los juzgados

Ya se ha aludido al uso creciente de la videoconferencia en las comparecencias judiciales, sobre todo en la adopción de medidas cautelares. Pero también se ha empleado y se sigue haciéndolo en audiencias de asuntos en los que existe previa conformidad. Se ha acudido, más aún si cabe que otros años, a los señalamientos solo para conformidad sin citar a testigos.

En materia de prescripción solo algunas secciones de las Audiencias Provinciales de Las Palmas y Valencia, actuando en contra del criterio de la FGE y de las resoluciones dictadas por las/os jueces de menores, estimaron recursos de acusaciones particulares contra autos de archivo por prescripción, al entender que el RD 463/2020 de estado alarma suspendía los plazos de prescripción de los delitos previstos en el CP.

7.4 Incidencia en soluciones extrajudiciales y ejecución de medidas

Si bien han seguido cumpliéndose las mediaciones, buena parte de las reparaciones extrajudiciales no pudieron llevarse a efecto o hubieron de ser suspendidas durante el confinamiento de la primavera, y luego se reanudaron o dieron por cumplidas. Parecida suerte a la de las reparaciones corrieron, por su propia naturaleza, las prestaciones en beneficio de la comunidad. Con independencia de las recomendaciones de esta Unidad, muchas de las impuestas no pudieron terminar de ejecutarse. Durante el confinamiento devino imposible y después muchas siguieron siendo inviables (piénsese que no pocas se desarrollaban en residencias de ancianos). Como excepción, algunas que se realizaban en entornos rurales no se vieron afectadas (Zamora o Burgos). A veces se han sustituido por tareas socioeducativas.

En cuanto a las libertades vigiladas, se están cumpliendo en la medida que las circunstancias lo permiten. Las entrevistas de los técnicos de LV mediante videoconferencia, para el seguimiento de los menores, sí tuvieron sentido durante el confinamiento, por el apoyo que les brindó. Pero la medida no debe quedar reducida a eso, si las

circunstancias lo permiten, por el problema además de las familias que carecen de medios para conectarse (Las Palmas). Interesantes resultan la reconversión de tareas socioeducativas que se llevan a cabo por videoconferencia (Baleares) o actividades en centro de día de la misma manera.

En los centros de internamiento la privación de permisos y salidas a los/as internos/as, tanto en régimen cerrado como semiabierto durante el confinamiento, se palió luego con los correspondientes abonos de esos días y adelantando su conversión en libertades vigiladas. La promesa de tales beneficios, como se propugnó por la Unidad, contribuyó al buen comportamiento y responsabilidad de los internos durante ese difícil período.

Las visitas de inspección y entrevistas con los internos hubieron de realizarse por videoconferencia, como se siguen haciendo actualmente, lo mismo que en los centros de protección

7.5 Valoración de la jurisdicción

Ha sido un año de dificultades extremas. Sin ningún sentimiento de autocomplacencia (menos aún en las circunstancias actuales), las/os fiscales delegadas/os y esta Unidad no pueden sino transmitir una valoración positiva del trabajo realizado, de adaptación a una realidad ardua, cambiante y desconocida.

Los esfuerzos desplegados se están traduciendo en mejoras de cara a un futuro inmediato. Con todo, convenimos con el fiscal delegado de León en que, si las circunstancias no fueran las del momento actual, nada sustituye con ventaja a la instrucción con presencia física de todos los intervinientes, a la inmediatez en la práctica de las diligencias, con la posibilidad de explorar la disposición de llegar a acuerdos o soluciones extrajudiciales, pues en la jurisdicción de menores esos aspectos son esenciales.

8. COOPERACIÓN PENAL INTERNACIONAL

Las limitaciones a la movilidad derivadas de la pandemia han alterado de forma muy significativa la actividad de la Unidad de Cooperación Internacional durante el año 2020. La imposibilidad de realizar reuniones presenciales tanto nacionales como internacionales ha afectado definitivamente a la actividad de la Unidad y aunque las nuevas tecnologías han permitido utilizar la vía virtual para mantener gran

parte de las reuniones y actividades, otras han sido pospuestas o directamente canceladas. No ha ocurrido lo mismo con la actividad procesal relacionada con la ejecución de solicitudes de auxilio judicial internacional que ha mantenido el ritmo habitual, con un incremento de la actividad procesal de ejecución de órdenes europeas de investigación –en adelante OEI– habida cuenta de que corresponde al Ministerio Público la competencia principal para la ejecución de este instrumento de reconocimiento mutuo conforme a lo dispuesto en 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.*

Este crecimiento de competencias de los fiscales en relación con OEI y otras solicitudes de asistencia judicial mutua ha determinado que la mayor parte de las fiscalías provinciales hayan ido ampliando el número de fiscales que integran las secciones especializadas junto a los delegados de la especialidad. De esta forma, contar con más de un especialista permite una mejor atención y una mayor eficacia para poder atender las tareas de la especialidad, compatibilizándolo con la atención a otras cuestiones y asegura la debida cobertura en periodos vacacionales de los delegados. La incorporación de nuevos fiscales a las secciones de cooperación evidencia la necesidad creciente de formación previa de estos especialistas, una formación que ha sido demandada por la Fiscal de Sala de Cooperación Internacional y que debe ser asegurada, priorizando el acceso de los nuevos especialistas a cursos de formación virtual. Este año ha podido finalizar la preparación de un curso *online*, aprobado desde 2018, que no había podido comenzar debido a distintas circunstancias y que comenzó a impartirse ya en 2021.

Es importante destacar que el sistema de registro de cooperación internacional (conocido como CRIS) permite cada vez más la completa tramitación electrónica de gran parte de los expedientes, de forma que actualmente la mayoría de las OEI se reciben directamente por correo electrónico, lo que ha permitido que la ejecución de las mismas haya podido seguir realizándose en gran parte sin necesidad de presencia física en las fiscalías. No obstante, parte de ellas sufrieron retrasos durante los primeros meses de confinamiento debido a la imposibilidad de realización de actividades presenciales, algo que afectó de forma generalizada a todos los países europeos y que fue advertido a todas las fiscalías y autoridades judiciales europeas a través de la Secretaría de la Red Judicial Europea (RJE) a la que, el 15 de marzo, la Fiscal de Sala de Cooperación Internacional remitió un escrito en el que se advertía de la posibilidad de retrasos en la ejecu-

ción de las OEI. Otros países remitieron, a su vez, notas informativas similares sobre la afectación de las oficinas judiciales y las dificultades y retrasos en las ejecuciones de solicitudes. En la citada nota se proporcionaba el correo corporativo de la Unidad de Cooperación Internacional de la Fiscalía General del Estado –UCIF– para la recepción de cualquier cuestión urgente, y se indicaba la necesidad de que las autoridades de emisión destacaran la urgencia en los correos a través de la señal de prioridad. Lo cierto es que se produjeron algunos retrasos especialmente los tres primeros meses de la pandemia, pero la mayoría las ejecuciones retrasadas se pudieron acelerar y cumplimentar durante el segundo semestre del año.

Sin duda, pese a todas las dificultades experimentadas por la limitación de movimientos, el resultado no ha sido especialmente negativo en la tramitación y ejecución de solicitudes de auxilio internacional, y, por otro lado, ha servido como oportunidad para sumar nuevos trámites al ámbito digital y para extender el uso por las/os fiscales de Cooperación Internacional de los instrumentos de trabajo electrónico a distancia. No ha ocurrido igual con los/as funcionarios/as que tramitan este tipo de expedientes en las diferentes fiscalías y así, mientras que todos los/as funcionarios/as de la UCIF consiguieron rápidamente el acceso remoto a sus escritorios y pudieron seguir con su actividad de gestión y tramitación desde sus domicilios, otros/as de fiscalías especiales y provinciales no tuvieron igual acceso remoto a las aplicaciones, lo que deja patente la necesidad de una mejor previsión y gestión de medios que asegure que también las/los funcionarios/as de auxilio y gestión puedan realizar las tareas de tramitación procesal y de registro desde sus domicilios.

Durante este año, las organizaciones internacionales han estado atentas a las disfunciones y problemas que la pandemia ha provocado, especialmente en el área de la cooperación internacional, y tanto la UE, a través de Eurojust, como el ámbito iberoamericano, a través de la AIAMP, han recopilado en distintos cuestionarios informaciones sobre experiencias, dificultades y soluciones que las administraciones de justicia de los distintos países han vivido y aportado para mantener una práctica razonable de la asistencia judicial internacional, incluidos especialmente los problemas provocados por los cierres de fronteras y limitaciones de movimientos en los traslados de personas privadas de libertad, tanto en relación con las OEDE y las extradiciones como con el traslado de condenados. Con las respuestas e informaciones proporcionadas por los distintos países, que en España fueron recogidas y resumidas por la UCIF, se han ido elaborando informes de la situación

en la UE, en el ámbito iberoamericano, que siguen siendo actualizados en 2021 y que son expuestos en esta memoria.

La habitual participación en las diferentes cumbres, reuniones, redes y asociaciones regionales y mundiales de fiscales se vio directamente afectada ya que la mayoría de estas reuniones fueron pospuestas o directamente canceladas. Todas las reuniones regionales o mundiales de alto nivel entre Fiscales Generales fueron canceladas, con la única excepción de la reunión de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos –AIAMP– que tuvo lugar en noviembre de modo virtual. En el mantenimiento de la actividad en formato virtual de esta Asociación, la Fiscalía española, que ejerce la Secretaría General de la AIAMP, ha tenido un protagonismo esencial junto a la presidencia chilena, permitiendo que todas las posibilidades de la tecnología se aprovecharan para mantener una agenda activa, tanto en reuniones plenarias como las del Comité Ejecutivo y de las distintas redes especializadas y grupos de trabajo.

La realización de asistencias técnicas y asesoramiento jurídico dentro del marco de lo que tradicionalmente se conoce como cooperación al desarrollo, también se ha visto alterado por las restricciones de movilidad. Los proyectos de la Unión Europea, El PACCTO o Eurosocial, suspendieron viajes y actividades presenciales en marzo pero establecieron mecanismos de adaptación, de forma que, a partir de abril, la mayoría de las actuaciones programadas se realizaron a distancia, de la misma forma que todas las actividades posteriores fueron programadas en este formato. En este ámbito de actuaciones, es importante destacar la adjudicación a la Fiscalía española del Proyecto de hermanamiento con Marruecos, *MA 18 ENI JH 01 19 para el apoyo a la Presidencia del Ministerio Público de Marruecos* que comenzará a ejecutarse en 2021.

En definitiva, la UCIF ha realizado este año un enorme esfuerzo de adaptación a las nuevas tecnologías, tanto para la coordinación de la actividad de los/as delegados/as de cooperación judicial internacional como para mantener su presencia en distintos foros internacionales a través de formatos digitales, de forma que puede decirse que la facilidad de reunión virtual ha aumentado el número de actividades internacionales celebradas con presencia de la Fiscalía española.

Durante el año 2020 se tramitaron solo 27 comisiones de servicio para la participación de fiscales en distinto tipo de actividades internacionales, todas ellas antes de marzo. De conformidad con el Decreto de la FGE de 10 de marzo, que contiene una llamada a evitar los desplazamientos conforme a las alertas de las autoridades sanitarias, el mismo 10 de marzo la Fiscal de Sala remitió una nota suspendiendo

todos los viajes programados, de forma que 28 viajes fueron suspendidos en esa fecha. A partir de entonces no se ha producido ningún desplazamiento al extranjero de fiscales durante el año 2020. Sin embargo, han sido realizadas 35 asistencias técnicas a distancia por fiscales españoles en proyectos de mejora de la administración de la justicia gestionados principalmente por FIIAPP.

9. CRIMINALIDAD INFORMÁTICA

Uno de los aspectos de la vida de los ciudadanos y ciudadanas en el que se han percibido con mayor claridad los efectos de la pandemia causada por la COVID-19 es, sin duda, el relacionado con el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (en adelante TIC). Las medidas de aislamiento social que nos hemos visto obligados a asumir la mayoría de habitantes del mundo para prevenir el contagio y la propagación de la infección han determinado, de forma inevitable, que todos los seres humanos con medios y posibilidades para ello, hayamos recurrido a las herramientas tecnológicas como mecanismo para mantener con la mayor normalidad posible nuestra vida personal y las relaciones con los demás.

La urgencia con la que hubo de llevarse a efecto esa transformación en la actividad política, económica y social; la situación anímica de las personas preocupadas especialmente por su propia salud e integridad física y la necesidad de acomodar la actuación de toda clase de organismos, instituciones y entidades de carácter público o privado a esta nueva realidad, determinó que en muchos casos no fuera posible adoptar inmediatamente todas las medidas que resultaban precisas para dar plena continuidad al desenvolvimiento ordinario de la sociedad, garantizando al tiempo la seguridad exigible en el uso de dichas herramientas tecnológicas. Ello ha generado consecuencias perversas de distinta naturaleza en los múltiples sectores de la actividad humana: limitaciones en el normal desarrollo de las relaciones de carácter social y económico y en la prestación de servicios públicos; alteración en la actuación ordinaria de las instituciones; aparición de brechas de seguridad en los sistemas informáticos y mecanismos de comunicación, etc. y también ha tenido su incidencia en el ámbito de la delincuencia, como a continuación analizaremos con detalle.

Esta especial situación que afecta a la humanidad en su conjunto ha traído como consecuencia una intensificación del nivel de penetración de las tecnologías en los hábitos personales y sociales y en las formas y mecanismos de interrelación en toda clase de actividades y

ha obligado a los poderes públicos de todos los Estados del mundo a promover e impulsar líneas de acción que mejoren la protección frente a los riesgos derivados del uso irregular del ciberespacio. La Comisión Europea en el documento *Nest Generation EU*, publicado en mayo del pasado año, al hilo de los trabajos de elaboración de una nueva Estrategia de Ciberseguridad, reflexiona acerca de cómo la pandemia ha evidenciado *la importancia de la digitalización en todas las áreas de la economía*, derivando de ello, a medio o largo plazo, *cambios permanentes y estructurales en la vida social y económica* entre los que menciona, como claramente perceptibles en el momento presente, la popularización del teletrabajo y la progresiva implantación de la formación en línea, el comercio electrónico y la Administración digital.

Obviamente, la actividad en la administración de justicia no podía ser ajena a toda esta situación y ello ha tenido también su reflejo en el trabajo que asume el Área de Especialización contra la Criminalidad Informática. Ciertamente, pese a los esfuerzos realizados tanto por la Fiscalía General del Estado como por el Ministerio de Justicia y el Consejo General del Poder Judicial para facilitar el funcionamiento de los órganos judiciales y la Fiscalía con las mínimas alteraciones, el obligado aislamiento social determinó la suspensión de una gran parte de los actos procesales, especialmente de aquellos que por disposición legal se celebran oralmente y en forma presencial y, como consecuencia, la paralización, o al menos la ralentización en la tramitación ordinaria, de la generalidad de los procedimientos judiciales. En ello influyó, sin duda, la rapidez con la que por razones de seguridad y salud pública hubo de sustituirse un modelo de actividad desarrollado habitualmente en un entorno físico y articulado (todavía en muchos territorios) sobre expedientes en papel por la utilización masiva del teletrabajo y los sistemas informáticos como medio de tramitación y resolución de los asuntos que nos competen. Las carencias existentes al respecto dificultaron la normalización en el funcionamiento de los Tribunales, que no se logró hasta transcurridos varios meses desde la declaración del estado de alarma.

Todas estas circunstancias han tenido influencia en los resultados estadísticos obtenidos en el área de especialización en criminalidad informática que, como comentaremos detalladamente en este mismo informe, aun cuando mantienen la tendencia alcista que venimos detectando en los últimos años, reflejan un índice de crecimiento más moderado que el registrado en la anterior anualidad tanto en el volumen de incoaciones como en el de acusaciones formuladas por el Ministerio Fiscal durante el año 2020. Efectivamente, si en la Memoria precedente informábamos de un incremento interanual

del 44,92% y del 46% respectivamente en el volumen de nuevos procedimientos judiciales y escritos de acusación de la Fiscalía, el análisis comparativo entre los años 2019 y 2020 revela unos índices de aumento sensiblemente inferiores, 28,69% en referencia a nuevas incoaciones y 12,64% en acusaciones formuladas por la Fiscalía. No obstante, llamamos la atención sobre la circunstancia de que pese a las anomalías surgidas en la tramitación procesal, justificadas por la compleja situación existente, la actividad de los juzgados y del Ministerio Fiscal en este ámbito ha seguido creciendo, particularmente en el segundo semestre del año, a medida que se iba retomando el ritmo normal de actuación tanto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad como de los propios órganos de la jurisdicción penal e iba siendo factible «recuperar» una buena parte del retraso generado en los periodos más rígidos de aislamiento social. Este incremento de la criminalidad en el entorno tecnológico no es sino la consecuencia lógica de la profunda digitalización de las relaciones sociales y económicas, a la que la pandemia sin duda ha contribuido, que ha traído consigo el *traslado al ciberespacio* de la generalidad de las manifestaciones criminales, fenómeno, desde nuestro punto de vista, imparable y cuyos efectos en el momento presente solo somos capaces de vislumbrar pero que percibiremos con mayor claridad en un futuro próximo.

Uno de los ejemplos más claros de esta progresión es precisamente el de las conductas que atentan contra la libertad e indemnidad sexual de los y las menores de edad, manifestaciones criminales que se han visto extraordinariamente favorecidas por la necesidad de recurrir a las tecnologías como medio imprescindible de comunicación entre las personas. Las inmensas posibilidades que ofrecen estas herramientas y, por ende Internet, para facilitar la conectividad y la elaboración y difusión de todo tipo de contenidos está teniendo una demoledora influencia en la planificación y ejecución de este tipo de conductas delictivas y en concreto en el acoso *online* a menores con fines de carácter sexual y en la elaboración, distribución y puesta a disposición de terceros de material pornográfico. Así, la utilización masiva por niños, niñas y adolescentes de estas herramientas para todo tipo de comunicaciones y las limitaciones que les son propias, por su edad y falta de madurez, para prevenir los riesgos que asumen al mantener determinados contactos en la red (propiciados en buena medida por las posibilidades que ofrecen estas tecnologías para ocultar la verdadera identidad de sus interlocutores) ha acrecentado su vulnerabilidad ante acciones ilícitas que afectan muy seriamente a sus derechos y a su normal desarrollo y evolución y que son planificadas y ejecutadas por auténticos depredadores sexuales.

Esta situación ha ido agravándose con el paso de los años, a medida que las tecnologías han ido capilarizando las relaciones personales y sociales, y ha encontrado en las medidas de confinamiento derivadas de la infección por COVID-19 un perverso entorno facilitador. Los parámetros no pueden ser más evidentes y sobre ellos han llamado la atención organismos e instituciones nacionales o internacionales: los y las menores obligados a la utilización permanente de los dispositivos informáticos, incluso para la realización de sus actividades escolares incrementando, de esta forma, su exposición al riesgo de ser víctimas de agresores sexuales; sus progenitores, tutores o guardadores, en ocasiones más preocupados por las circunstancias sanitarias, económicas o sociales que por la atención a la actividad *online* de sus pupilos; una buena parte de la población adulta más ociosa y sin otro medio de entretenimiento y/o diversión que el que ofrecen las tecnologías y, por último, los cuerpos policiales y organismos estatales volcando sus esfuerzos para atajar la pandemia y en proteger la seguridad y salud pública. Todo ello ha determinado –y así lo reseñan los cuerpos policiales y también muchos de los/as fiscales delegados/as– un aumento en la demanda y, en definitiva, en el tráfico de pornografía infantil en la red y, por ende, un mayor riesgo para el colectivo de personas menores de edad de sufrir conductas de cibercoso ya sea con la finalidad de elaborar material pornográfico o incluso de llevar a efecto abusos sexuales en el entorno tecnológico.

Según el Informe publicado por Europol en junio de 2020¹ sobre delincuentes y víctimas menores de abuso sexual en línea durante la pandemia, el número de reportes recibidos por esa Institución desde el NCMEC², por sospechas de distribución de pornografía infantil desde el territorio comunitario, ascendió a más de 1.000.000 en el mes de marzo, coincidiendo con el punto álgido de la pandemia en Europa, lo que implica un incremento del 1000% respecto de las 100.000 notificaciones recibidas en enero del mismo año, volviéndose a recuperar los niveles normales en el mes de mayo.

Esos datos se confirman en nuestro país con la información obtenida y facilitada por los cuerpos policiales a la Unidad Especializada en Criminalidad Informática. Así, según el informe elaborado en abril

¹ Se trata del Informe titulado: *Exploiting isolation: Offenders and victims of online child sexual during de Covid-19 pandemic*.

² El Nacional Center for Missing and Exploited Children (Centro Nacional para Menores Desaparecido y Explotados) de EEUU es una corporación privada sin ánimo de lucro uno de cuyos objetivos es el de reducir la explotación sexual de los menores. Dicho organismo opera la CyberTipline destinada a la denuncia de pornografía infantil, tráfico sexual de menores y explotación sexual infantil.

de 2020 por el Departamento de Delitos Telemáticos de la Guardia Civil sobre actividades vinculadas a la explotación sexual de menores en internet, los reportes del NCMEC dirigidos a España se incrementaron diariamente tras la declaración del estado de alarma en un 449% –de 105 a 578 reportes diarios– ascendiendo dicho índice al 730% con ocasión del periodo de confinamiento más intenso. Igual progresión se detectó en relación con otras vías habituales de intercambio de pornografía infantil. Concretamente el volumen de direcciones IP relacionadas con el tráfico de material ilícito en redes P2P se elevó en un 19,63% a partir de la declaración del estado de alarma, alcanzando un índice al alza del 23,76% en el periodo de confinamiento total. Igualmente se detectó un repunte significativo en las conexiones a la red TOR con idéntico objetivo que se concreta en un 36,51% tras declararse el estado de alarma y en un 42,21% durante el periodo de aislamiento más intenso.

A similar conclusión, a partir de los mismos indicadores, llegan también los grupos encargados de la actuación contra la explotación sexual infantil de la Unidad Central de Ciberdelincuencia del CNP, añadiendo además el dato obtenido en su línea abierta de atención a la ciudadanía, el correo electrónico denuncias.pornografia.infantil@policia.es. Los registros de esa *hotline* no pueden ser más esclarecedores: entre el 15 de marzo y el 30 de abril de 2020 se registraron 1732 avisos/denuncias de particulares por detección *online* de material pedófilo, lo que supone un incremento del 352% respecto de las 491 notificaciones recibidas en el mismo periodo temporal del año 2019.

Obviamente, la mayoría de esta información se obtiene mediante el uso de herramientas de rastreo que captan el *hash* de los archivos ilícitos que circulan por el ciberespacio, por lo que se trata de información que en la generalidad de los supuestos no llega a concretarse en investigaciones específicas y lo mismo ocurre con las denuncias ciudadanas que no siempre ofrecen datos suficientes para iniciar pesquisas por parte de las unidades especializadas de la Policía Judicial. Por esta razón no debe sorprender la diferencia entre estas cifras y las que resultan del análisis de los procedimientos judiciales por delitos de pornografía infantil tramitados durante el año (a las que nos referiremos detalladamente en el apartado correspondiente) que en 2020 reflejan un levísimo crecimiento de un 0,9% respecto del año precedente.

Por ello, lo que pretendemos con esta información es poner de manifiesto la gravedad del problema al que nos enfrentamos y sobre el que están llamando la atención tanto los organismos especializados de nuestro país como las instituciones internacionales. A título de ejemplo cabe mencionar la Comunicación que la Comisión Europea remi-

tió el 24 de julio del pasado año al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones acerca de la necesidad de elaborar una Estrategia en la Unión Europea para hacer posible una lucha más eficaz contra el abuso sexual de menores. Según dicho informe la UE se ha convertido en el mayor centro de actividad relacionada con la pornografía infantil del mundo, vergonzante récord que implica necesariamente el desarrollo en el territorio comunitario de actividades destinadas a la producción de dicho material, es decir, abusos sobre menores que en muchas ocasiones se planifican y ejecutan *online*.

Tal y como se deja constancia en dicho documento, en el ámbito de la UE ya se venía detectando desde hace años un drástico aumento de las denuncias por abuso sexual de menores *online* que han evolucionado desde las 23.000 del año 2010 a las más de 725.000 en 2019, situación que se ha agravado con ocasión de la pandemia. De hecho, el informe ofrece el escalofriante dato de que actualmente en Europa uno de cada cinco niños/as es víctima de alguna forma de violencia sexual ya sea *online* o en el entorno físico. En dicha comunicación se hace referencia también a la dificultad de investigar estas conductas dado el desarrollo constante de nuevas técnicas de transmisión de contenidos y también de mecanismos de encriptación o cifrado de extremo a extremo que, si bien contribuyen a garantizar el secreto de las comunicaciones, constituyen al tiempo importantes obstáculos para la investigación criminal. Se trata, por tanto –y a ello se refiere expresamente la citada comunicación– de que los Estados trabajen coordinadamente para mejorar las herramientas legales frente a este gravísimo fenómeno criminal, tanto en los aspectos penales sustantivos como en la articulación de técnicas de investigación que resulten realmente eficaces para esclarecer este tipo de acciones criminales, como es el caso de las relacionadas con la investigación secreta *online*, la infiltración policial o las que hacen posible el acceso a comunicaciones cifradas. En esta misma línea de acción, la propuesta europea apuesta por creación de un centro contra la explotación sexual de los y las menores, en el que ya se está trabajando y respecto del cual hemos efectuado algunas aportaciones desde esta Unidad de la Fiscalía General del Estado.

Desde un punto de vista cuantitativo, las manifestaciones criminales *online* que con mayor frecuencia se detectan en la red y las que dan lugar a la incoación de un número más elevado de procedimientos son las estafas y/o defraudaciones en sus múltiples y variadas modalidades y penalmente encuadrables en los arts. 248 y ss. CP. Esta clara preeminencia ha sido una constante observada invariablemente en los últimos años que en 2019 determinó que aproximadamente el 65% de

los procedimientos judiciales incoados por ciberdelitos tuvieran por objeto conductas de esta naturaleza.

A tenor de los datos disponibles para la Fiscalía en el pasado año 2020, el número de procedimientos judiciales registrados por esta clase de delitos asciende a 12.250, lo que supone un significativo incremento, de más del 40%, respecto de los datos registrados en 2019. Las especiales circunstancias acaecidas en este periodo anual, y el hecho incuestionable de que un número no determinado de denuncias no lleguen a conocimiento de los órganos de la jurisdicción penal, por mor de lo dispuesto en el art. 284 LECrim, determina la imposibilidad de pronunciarnos, por el momento y con los datos con que contamos, acerca de si dicho incremento –desde un punto de vista estrictamente cuantitativo– es atribuible en exclusiva a la generalización de la actividad comercial *online* a causa de las medidas de aislamiento derivadas de la pandemia o si en dicho resultado ha influido igualmente la evolución natural del fenómeno criminal que nos ocupa.

Ahora bien, lo que sí es posible afirmar rotundamente es que los y las delincuentes han ido adaptando los modelos defraudatorios a las peculiaridades de la situación vivida con ocasión de la pandemia, es decir, han utilizado como señuelo –y en cierta medida siguen haciéndolo– temáticas relacionadas con el confinamiento, los riesgos y consecuencias de la infección, los remedios para prevenir o curar la COVID-19 o la incertidumbre económica para captar la atención o el interés de sus futuras víctimas y articular el engaño generador del desplazamiento patrimonial o, en su caso, de la obtención de las claves o contraseñas personales que faciliten el apoderamiento económico en beneficio propio. Como se hace constar en el informe publicado por Europol el 27 de marzo de 2020³, *los criminales han sido rápidos para aprovechar las oportunidades que les ha proporcionado la crisis adaptando su modus operandi o adoptando nuevas actividades criminales*. Las técnicas empleadas por los/as delincuentes están siendo muy variadas, por lo que, sin pretensión alguna de exhaustividad, nos limitaremos a exponer las más frecuentes o llamativas o las que han tenido un mayor impacto en la ciudadanía.

En primer término, es de obligada referencia la utilización de páginas web, plataformas de correo electrónico o cuentas en redes sociales para difundir públicamente ofertas fraudulentas de todo tipo de bienes y servicios de especial utilidad para cualquier persona en atención a las circunstancias concurrentes. Así, en los periodos con

³ «*Pandemic profiteering: How criminals exploit the covid-19 crisis*».

medidas de aislamiento más estrictas han sido frecuentes las denuncias sobre publicaciones engañosas realizadas a través de dichos medios en las que se simulaba poner a disposición del público mascarillas, guantes o, en general, material de protección personal o también aquellas que ofrecían bienes o prestaciones útiles para atender otro tipo de necesidades: productos de alimentación, ropa e incluso servicios de entretenimiento como suscripciones a plataformas de TV, equipos electrónicos, aparatos para hacer ejercicio en el domicilio etc., efectos y servicios que los/as anunciantes no tenían intención de proporcionar pero que se ofrecían en condiciones tales que llevaban a las víctimas a efectuar el correspondiente desembolso económico, viéndose posteriormente defraudadas al no recibir los efectos o servicios adquiridos o concertados y resultar irrecuperable el importe adelantado que los/as delincuentes hacían propio en su beneficio.

Especial atención merecen en este apartado las ofertas fraudulentas *online* efectuadas con ocasión del confinamiento relativas a productos o compuestos médicos o farmacéuticos supuestamente aptos para prevenir o curar la infección, entre las cuales es especialmente llamativa la puesta a disposición en marzo de 2020, a través de un perfil de una popular red social, de una vacuna que se decía eficaz contra la COVID-19. Estas conductas, cuya finalidad suele ser exclusivamente la de obtener un beneficio económico irregular, presentan derivaciones de mayor interés cuando el consumo del producto ofertado puede generar un riesgo grave para la salud de las personas. En este último caso cabría incluso apreciar la comisión de un delito contra la salud pública, cuestión abordada específicamente por la Fiscalía de Lleida con ocasión de una investigación relativa a la publicitación a través de la red de un compuesto susceptible de prepararse artesanalmente al que se le atribuían efectos nocivos para el consumo humano, circunstancia que, tras las oportunas investigaciones, no pudo acreditarse debidamente por lo que las diligencias fueron finalmente archivadas.

Otras variantes de estas mismas actividades ilícitas son aquellas, también frecuentes en el periodo álgido de la pandemia, en las que los estafadores, siguiendo esta misma dinámica delictiva y haciéndose pasar por organismos o instituciones públicas o privadas, a través de páginas web falsas o de correos electrónicos, apelan a la solidaridad de las personas, solicitando la entrega de donativos supuestamente destinados a luchar contra la epidemia o a atender las necesidades de los colectivos más vulnerables, cantidades de las que posteriormente se adueñan en beneficio propio. Este tipo de conductas han dado lugar a la apertura de procedimientos judiciales en diversos territorios tal y como informan, entre otras, las Fiscalías de Valencia, Zaragoza

y Madrid. Ha de reseñarse, aunque se encuentren extramuros de lo que se entiende estrictamente como actividad ilícita *online*, que en ocasiones estas acciones fraudulentas se han planificado y ejecutado contactando con las víctimas por vía telefónica, empleando idéntico ardid para engañarlas y obtener de las mismas entregas dinerarias que los delincuentes hacían propias.

Junto a estas modalidades de fraude de dinámica más tradicional se han detectado también otro tipo de conductas basadas en técnicas de ingeniería social en las que el engaño, como elemento facilitador, no ha tenido por objeto motivar a la víctima a efectuar un desplazamiento patrimonial en su propio perjuicio sino obtener de la misma información personal que hiciera posible ordenar transferencias económicas en su nombre o que permitiera el acceso a su dispositivo móvil o sistema informático con la finalidad de apoderarse de sus claves y/o contraseñas bancarias o de cualquier otra información susceptible de utilizarse posteriormente para realizar disposiciones patrimoniales en propio interés y en perjuicio de las personas afectadas.

Buen ejemplo de ello son los supuestos en los que, a través de mensajería instantánea o correo electrónico y aprovechando las restricciones de movilidad de la población, los/as delincuentes simulaban la condición de miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y, con el pretexto de esclarecer supuestos hechos delictivos, solicitaban a la víctima información de carácter personal y/o bancaria. O también aquellos otros en los que, con idéntica finalidad de recabar datos personales, se hacían pasar por representantes de organismos públicos tales como la Agencia Tributaria o el Ministerio de Hacienda o en su caso de entidades prestadoras de servicios de primera necesidad –gas, electricidad, etc.– utilizando como reclamo la concesión de descuentos fiscales, ventajas en la facturación o supuestas ayudas económicas para afrontar los efectos de la crisis o, en otros casos, anunciando falsas ofertas de empleo para elaborar material sanitario.

La adaptación de la dinámica criminal a las circunstancias derivadas de la pandemia es claramente perceptible en referencia a los fraudes relacionados con la banca *online*, en los que el *iter criminis* combina el engaño con manipulaciones realizadas sobre sistemas informáticos para lograr los fines ilícitos pretendidos. Son muchas las variantes en que se manifiestan estas conductas, entre las cuales llama la atención la puesta en circulación de correos electrónicos maliciosos, aparentemente remitidos por los servicios correspondientes de diversas entidades bancarias, en los que falazmente se hacía creer a sus destinatarios/as que como consecuencia del confinamiento se estaban realizando modificaciones en sus protocolos internos de

actuación para reforzar la seguridad de las operaciones *online*. En ese contexto, y para gestionar supuestamente los trámites oportunos de actualización, en el propio correo electrónico, se invitaba al cliente a pulsar un determinado enlace inserto en el mismo que le conducía a una página web, previamente preparada imitando la genuina del banco, pero controlada por los/as estafadores, en la que la víctima confiadamente introducía sus datos y claves privadas que de esta forma quedaban a plena disposición de los/as criminales. Se trata de una técnica, ya habitual en las actividades fraudulentas relacionadas con la banca *online*, que los delincuentes han sabido hábilmente adaptar a la especial situación vivida por la ciudadanía.

Junto a estos supuestos se han detectado otros en los que el objetivo de la acción criminal era lograr el acceso irregular al sistema informático de la víctima con finalidades muy diversas. Es obvio que en las circunstancias vividas resultaba especialmente fácil invitar a cualquier persona a descargarse aplicaciones con variadas funcionalidades, algunas especialmente útiles como contrastar los síntomas de la enfermedad, asesorarse sobre medidas preventivas, obtener información sobre centros de asistencia próximos, etc. De una u otra forma, de lo que se trataba era de infectar el dispositivo o sistema informático de la víctima ya fuera para encriptar sus archivos, a través de un *malware* y posteriormente solicitar el correspondiente rescate por la recuperación de la información, ya para obtener información de diversa naturaleza sobre aspectos concretos de la vida del afectado/a —entre ellos los datos y claves bancarias a las que nos referíamos anteriormente— o, en su caso, de su actividad empresarial o incluso política o de relación social que pudiera ser posteriormente aprovechada por los/as agresores. Estas conductas, que también han dado lugar a la incoación de diversos procedimientos penales, serían encuadrables en las distintas figuras típicas que sancionan los ataques a los sistemas informáticos, tanto los de sabotaje previstos en los arts. 264 y 264 *bis* CP como los de espionaje informático contemplados en el art. 197 *bis* del mismo texto legal que, a su vez, y en atención a la información que irregularmente se pretende obtener, bien pudieran concurrir con otros ilícitos como los del art. 197.1 y 2 CP o de los arts. 278 y ss. y 598 y ss. CP.

La preocupación por las consecuencias de este tipo de acciones, particularmente tras el ciberataque dirigido contra el Hospital Universitario de Brno (República Checa) en el mes de marzo del año 2020, en pleno brote de COVID-19 en Europa, dio lugar a la difusión de distintas alarmas emitidas por organismos nacionales e internaciones orientadas a reforzar la protección de los centros médicos y sanitarios. Así, en nuestro país los distintos organismos de ciberseguridad a

mediados del mes de abril informaron acerca de la detección de un *ransomware* conocido como *Netwalker*, que se estaba difundiendo a través de una campaña de correos electrónicos que utilizaba como reclamo la temática de la COVID-19. El correo se acompañaba de un archivo adjunto *CORONAVIRUS_COVID-19.vbs* con un código que al ser ejecutado se instalaba en el sistema atacado y cifraba sus archivos. Si bien en España por el momento no se han detectado ataques causados por este virus, nuestros centros hospitalarios en algunos casos han sido objeto de accesos irregulares en sus sistemas informáticos orientados a la obtención y apoderamiento de datos personales de algunos pacientes para su utilización posterior con finalidades diversas como la difusión pública de dicha información o su aprovechamiento con fines lucrativos.

Finalmente, en este mismo apartado hemos de referirnos a las oportunidades que ha ofrecido y sigue ofreciendo el teletrabajo para el acceso o el apoderamiento de información a partir de deficiencias en las medidas de seguridad de los sistemas informáticos o de los mecanismos de comunicación electrónica establecidos con dicha finalidad que hacen posible, por ejemplo, el despliegue de VPN falsas o la obtención irregular de contraseñas o claves de acceso a los dispositivos personales en los que también pueden hallarse, dado el uso generalizado de este sistema de trabajo, datos o informaciones reservadas sobre actividades económicas de las empresas y de los organismos o instituciones públicas o privadas. De ello dan cuenta los diversos casos que hemos detectado de incursión no autorizada en reuniones o sesiones de trabajo o docentes por videoconferencia –recurso masivamente utilizado en estas fechas– aprovechando los delinquentes las propias vulnerabilidades del sistema o la configuración incorrecta de las opciones de privacidad.

No podemos finalizar este estudio sin abordar, aunque sea someramente, un problema que preocupa extraordinariamente por la incidencia que pudiera tener en los derechos y libertades de la ciudadanía y particularmente en las libertades fundamentales de expresión e información cuyo reconocimiento y ejercicio con plenas garantías resultan esenciales en la formación y mantenimiento de una opinión pública libre. Nos referimos a la utilización de las potencialidades que ofrecen las redes y sistemas informáticos para difundir información que, so pretexto de ofrecer soluciones o respuestas contra la infección o contra cualquier otro de los efectos sociales, políticos o económicos derivados de ello, lesiona el honor, la intimidad y la dignidad de las personas; incita al odio, la violencia o la discriminación respecto de determinados colectivos especialmente necesitados de protección; o

pretende socavar falazmente los valores democráticos o la credibilidad de las instituciones nacionales o internacionales.

La situación de incertidumbre social generada con ocasión de la pandemia y el uso masivo de las TIC derivado de las medidas de aislamiento determinaron tal exacerbación en la difusión pública de este tipo de contenidos que la Comisión Europea, en el mes de junio de 2020, estimase conveniente dirigir una comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones dedicada expresamente a llamar la atención sobre la desinformación acerca de la COVID-19. En ella se advierte sobre las graves consecuencias que pueden derivarse de las campañas de tergiversación informativa en personas, aisladas por la situación de confinamiento y especialmente vulnerables frente a este tipo de prácticas, y sobre las consecuencias perversas que estas conductas pueden tener no solo en la salud y seguridad de esas mismas personas sino también en la pervivencia de los valores democráticos de los Estados de la UE y la credibilidad de sus instituciones y autoridades nacionales y comunitarias.

En nuestro país también hemos percibido en algunas ocasiones el uso inadecuado de las TIC con dichos objetivos, especialmente en el periodo en el que las medidas de aislamiento fueron más rigurosas. Es evidente que cualquier ciudadano/a está perfectamente legitimado/a para manifestar su opinión e, incluso, criticar públicamente y, en particular, a través de las TIC, la actuación de terceras personas y también de las autoridades y organismos públicos o privados en razón a su actuación o a la gestión llevada a cabo con ocasión de la pandemia o por cualquier otro motivo, pero ello ha de hacerse sin rebasar los límites establecidos en el artículo 20.4 CE al ejercicio de las indicadas libertades. Ahora bien, no todas las manifestaciones o expresiones públicas que superan dichas limitaciones pueden ser objeto de sanción penal sino únicamente aquellas que por su contenido y circunstancias, o por estar diseñadas específica y conscientemente para engañar a partir de datos erróneos, manipulados o directamente falsos, son encuadrables en alguna de las figuras típicas previstas en el Código Penal, como los delitos contra el honor o las amenazas a particulares, autoridades o instituciones de carácter público, los ilícitos contra la integridad moral de las personas o, incluso, los delitos de odio cuando las afirmaciones vertidas en la red supongan una incitación al odio, la violencia o la discriminación o lesionen la dignidad de los colectivos –o personas pertenecientes a los mismos– incluidos en el marco de protección del art. 510 CP.

En el periodo anual que nos ocupa se han tramitado algunas diligencias de investigación/procedimientos judiciales por hechos de esta naturaleza que, en principio, presentaban caracteres de delito. Buen ejemplo de ello son las actuaciones seguidas por un juzgado de Cieza (Murcia) y también las diligencias de investigación incoadas por esta Unidad Especializada de la FGE por supuestos delitos de injurias y calumnias al Gobierno o a determinadas Instituciones del Estado –remitidas finalmente en ambos casos a la Audiencia Nacional– o los distintos expedientes incoados en diversos lugares del territorio nacional para investigar publicaciones *online* en las que se pretendía responsabilizar de la infección a determinados colectivos o desplazar hacia ellos los reproches de la ciudadanía.

En cualquier caso, se trata de comportamientos que han de ser valorados cuidadosamente y atendiendo a las particularidades de cada supuesto evitando, en palabras de la STC 112/2016, caer en el riesgo de hacer del derecho penal un factor de disuasión en el ejercicio de la libertad de expresión. Es decir, solo será posible actuar penalmente frente a esos comportamientos concretos cuando la conducta claramente rebase los límites de la libertad de expresión y de la libertad de información y además esté prevista expresamente como delito en el código penal vigente.

10. VIGILANCIA PENITENCIARIA

En fecha 1 de abril de 2020 el Fiscal de Sala de VP dictó la Nota de servicio 1/2020 con el siguiente contenido:

«En consideración a la situación generada por el estado de alarma decretado ante la pandemia ocasionada por el coronavirus COVID-19, la función del Ministerio Fiscal como garante de los derechos de los ciudadanos y del interés público, y la necesidad de atender las situaciones de diversa índole, peticiones, inquietudes y derechos de los internos que puedan suscitarse en los Centros Penitenciarios, el Fiscal de Sala Delegado, previo conocimiento y aprobación de la Fiscal General del Estado, establece las siguientes pautas de actuación de los Fiscales de Vigilancia en aras a dar una respuesta coordinada y eficaz:

Primero. En virtud del Decreto de la Fiscal General de 10 de marzo pasado han sido suspendidas temporalmente, por razones sanitarias, las visitas e inspecciones presenciales de los Fiscales a los Centros Penitenciarios.

Dichas visitas, en lo referente a su aspecto institucional, quedan en este periodo sustituidas por el contacto a través de medios telemáticos que el Fiscal de Vigilancia puede mantener con los responsables de los respectivos Centros Penitenciarios.

En lo referente a las visitas para atender a los internos que previamente soliciten entrevistarse con el Fiscal, la suspensión de la visita presencial debe ser paliada a través de medios telemáticos. Es fácil comprender que en momentos como el presente adquiera enorme relevancia la posibilidad que ello brinda a los internos de trasladar al Fiscal sus quejas o peticiones. En ese sentido, dentro de las posibilidades y medios telemáticos de cada Fiscalía y atendiendo, a su vez, a las necesidades de organización sanitaria de cada Centro, los Fiscales desarrollarán las entrevistas con los internos mediante el empleo de medios telemáticos (videoconferencia).

Ello no excluye que, en aquellos supuestos en que concurren razones de urgencia o gravedad que exijan no esperar a las disponibilidades de calendario de tales visitas, las peticiones de los internos puedan hacerse llegar directamente y atenderse a través de la remisión de la documentación vía electrónica por el Centro Penitenciario.

A tal fin, los Fiscales de Vigilancia pondrán en conocimiento de sus respectivos Centros Penitenciarios los datos necesarios para poder establecer telemáticamente tales entrevistas.

Segundo. Respecto del despacho de los expedientes, en atención a la reducción de efectivos en las oficinas por razones sanitarias, los Fiscales, en aquellos territorios en los que sea posible, procurarán establecer contacto con los Jueces de Vigilancia a fin de que los expedientes penitenciarios que recaben la intervención del Ministerio Fiscal y que, con arreglo a la Disposición adicional 2.ª del Decreto 463/2020, de 14 de marzo, hayan de entenderse urgentes (así, sin ánimo exhaustivo, aislamientos de más de 14 días, abono de preventiva que suponga libertad, concesión de libertad condicional por enfermedad, revocación de libertad condicional, permisos extraordinarios, los referentes a la dación de cuenta de los arts. 72 y 75 del Reglamento Penitenciario, etcétera) sean despachados por los Fiscales de Vigilancia mediante su remisión directa entre Juzgado y Fiscalía por vía de correo electrónico o cualquier medio telemático.

Fuera de dicho supuesto, es decir cuando no sea posible el traslado del expediente por medios telemáticos, se despacharán los informes del Fiscal de acuerdo con el sistema de turnos o la organización que se haya dispuesto en cada Fiscalía.

En aquellos supuestos en que el expediente, de naturaleza o materia propia de vigilancia penitenciaria, haya sido remitido al Juzgado

de Guardia, donde por tanto habrá de ser despachado, el Fiscal de Guardia, en aquellos casos de expedientes de complejidad o de relevancia o de albergar dudas sobre el sentido del dictamen, se pondrá en contacto telemático con los Fiscales de Vigilancia a fin de intercambiar información y establecer el criterio que haya de recoger el informe del Fiscal de Guardia al despachar el expediente.

En consecuencia, procederá estar a lo indicado mientras persista la actual situación de urgencia sanitaria».

Cabe expresar que la atención por medios virtuales a las visitas y solicitud de entrevistas en los centros y el despacho de los expedientes han funcionado correctamente gracias al esfuerzo y dedicación de las/los fiscales del servicio de Vigilancia Penitenciaria.

Desde el levantamiento del estado de alarma se ha recuperado la normalidad en el despacho de asuntos, manteniendo los contactos con las autoridades penitenciarias e internos de forma no presencial al continuar vigentes las disposiciones de la Fiscalía General para evitar desplazamientos a los centros penitenciarios.

En relación con las penas de trabajos en beneficio de la comunidad coincidentes en su ejecución con los días de confinamiento, el Fiscal de Sala dictó la Nota de Servicio 2/2020, de 8 de abril, que señala:

«Efectos de la paralización de los programas de trabajos en beneficio de la comunidad por razones de emergencia sanitaria.

Desde el pasado 16 de marzo, los Servicios de Gestión de Penas y Medidas Alternativas han dirigido comunicaciones a los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria y a los órganos judiciales sentenciadores, en sus respectivos casos, en relación con el cumplimiento de los trabajos en beneficio de la comunidad (en adelante, TBC). En las mismas, informan de que, ante la situación de emergencia sanitaria producida por el coronavirus COVID-19, situación que tildan de causa mayor, han quedado paralizados y/o suspendidos los planes de ejecución/intervención y seguimiento por el plazo de un mes.

Ponen asimismo de relieve que un gran número de entidades han notificado que dejan de colaborar en el cumplimiento de los planes. En dicha comunicación se solicita además que, a la vista de las consecuencias negativas que dicha situación puede generar en los penados (retraso en la ejecución, en la cancelación de antecedentes, planificación familiar y social), se indique si transcurrido el plazo de suspensión, ese tiempo será computado a efectos de cumplimiento penal efectivo o si se continuaría con la ejecución del Plan en el punto en el que fue interrumpido.

La respuesta dada hasta el momento por algunos órganos judiciales ha sido dispar. Desde la consideración de que no existe razón legal alguna para entender cumplidas las jornadas de TBC no prestadas, hasta la postura contraria de estimar que por razones de fuerza mayor han de considerarse prestadas.

Se hace necesario, por tanto, contar con una respuesta uniforme por parte del Ministerio Fiscal en todos aquellos dictámenes que se recaben y en la posición procesal que haya de adoptarse ante las distintas resoluciones.

Debe además tenerse en consideración, conforme a la Nota 1/2018 del Fiscal de Sala de Vigilancia Penitenciaria, que la competencia para el control de los TBC se halla dividida.

A los Juzgados de Vigilancia Penitencia (en adelante, JVP) les compete el control de los TBC en los supuestos de pena principal o pena del tipo y en casos de pena impuesta en aplicación del art. 71.2 CP.

A los órganos sentenciadores les compete ese control en los casos del art. 53 CP, al actuar los TBC como una especie de condición de la suspensión de la pena privativa de libertad (criterio jurisprudencial adoptado en Sentencia 603/2018, de 28 noviembre, dictada por el Pleno de la Sala Segunda del TS, por interés casacional), y en los casos de aplicación de la regla de la suspensión condicionada de los arts. 84 y 80.3 CP (ATS 3 de junio de 2016, recurso 20251/2016 y ATS de 8 de julio de 2016, recurso 20470/2016). Dicha división competencial agudiza la necesidad de una respuesta uniforme por el Ministerio Fiscal.

El Fiscal de Sala Delegado, previo conocimiento y aprobación de la Fiscal General del Estado, en aras a dar una respuesta coordinada y eficaz señala:

PRIMERO. En aquellos casos en los que el Plan de ejecución de los TBC se haya iniciado, viniera funcionando satisfactoriamente sin incumplimiento ni incidencia negativa alguna por el interno y haya sido suspendido o paralizado por la razón de causa mayor antes expuesta derivada de la situación de emergencia sanitaria, los Sres. Fiscales informarán a favor de considerar que se han de tener por cumplidas las jornadas de trabajo coincidentes con el plazo de suspensión.

Son varias las razones que apuntan a dicha interpretación:

A) El estado de alarma decretado por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, con reflejo en el ámbito penitenciario en la Orden del Ministro de Interior 227/2020, de 15 de marzo, en relación con las medidas que se adoptan en el ámbito de Instituciones Penitenciarias,

constituye una situación que, respecto de la imposibilidad de cumplimiento de las prestaciones de TBC, puede ser considerada de fuerza mayor.

Únicamente han podido ser mantenidos los programas en los TBC desarrollados en tareas de limpieza en el interior de centros penitenciarios por internos que simultáneamente cumplen dicha pena o en algún supuesto aislado de penados que cumplen TBC en bancos de alimentos. Fuera de esos casos –que son aislados y, por tanto, estadísticamente no apreciables– la paralización o suspensión de los mismos es prácticamente general y debida a una causa de fuerza mayor.

B) A tenor de lo previsto en el art. 4 del Real Decreto 840/2011, de 17 de junio, por el que se establecen las circunstancias de ejecución de las penas de TBC, corresponde a la Administración facilitar el trabajo en beneficio de la comunidad.

En el supuesto de que la suspensión del cumplimiento de la pena de TBC ya iniciada derive de la imposibilidad de mantener la situación por la Administración, aun por causa de fuerza mayor, como es el caso, no cabe hacer recaer las consecuencias negativas de dicha situación de fuerza mayor sobre el interno, en la medida en que no es a él, sino a la propia Administración, a quien compete proporcionar el trabajo que permita el cumplimiento de la pena.

C) La misma comunicación cursada por los Servicios de Gestión de Penas y Medidas Alternativas, dependientes de la Subdirección General de Penas y Medidas Alternativas, pone de relieve el perjuicio que supone la paralización y consideración de no cumplimiento en ese periodo de las jornadas de trabajo previstas. Alude a perjuicios para el propio interno (retraso en su licenciamiento, en la fecha de cancelación, planificación familiar y social), a los que cabría sumar la situación fáctica de confinamiento durante ese periodo que, aun siendo general para toda la ciudadanía, podría entenderse, para quien se hallaba cumpliendo y ve paralizado un TBC, muy cercana en sus efectos a una localización permanente (cuyo cómputo en día/prestación equipara el CP en su art. 53 in fine o en el derogado art. 88.1 CP).

A ello se unen perjuicios para la propia Administración por la paralización en los tiempos de gestión que se derivarían en caso de optar por la solución de obligar a reformular los planes o programas de cumplimiento.

D) El art. 6.2 de Real Decreto 840/2011, de 17 de junio, establece viene expresamente el principio de flexibilidad en la ejecución de esta pena, a fin de compatibilizar el normal desarrollo de las actividades diarias del penado con el cumplimiento de la pena impuesta.

Dicho principio debe engarzarse en este caso con la causa de fuerza mayor por emergencia sanitaria que supone tanto la paralización de la prestación de trabajo como el confinamiento del penado en su domicilio.

Dicha situación es distinta de la recogida en el art. 49. 7.ª CP que alude a la causa justificada concurrente en el penado para no considerar la ausencia como abandono de actividad laboral. Ciertamente es que, en tales casos, los días de inasistencia justificada no se tienen por cumplidos. Ahora bien, la causa justificada de inasistencia concurrente en un penado y por razones propias, a la que se refiere el art. 49. 7.ª, no es equiparable a la causa de fuerza mayor por cuanto se refiere a una causa concurrente no en los penados, sino en la Administración, en la medida en que la imposibilita para facilitar el trabajo. No es por tanto una circunstancia que concurra en los penados, aun cuando sí les afecta, resultando que los efectos negativos de dicha afectación no pueden recaer sobre el penado.

E) Otras medidas adoptadas por razones sanitarias (así, por ejemplo, la aplicación del art. 86.4 RP respecto de los terceros grados) implican un cumplimiento distinto, más favorable al penado, válido y adoptado por razones sanitarias.

En analogía con lo anterior, quien es paralizado en su cumplimiento de TBC y enviado a su domicilio para pasar allí el confinamiento, no puede ser perjudicado por ello en el desarrollo del cumplimiento de su pena o de la regla de conducta o condición en que consista el TBC.

SEGUNDO. La solución que se propone ha de operar solamente respecto de aquellos penados o sometidos a cumplimiento de TBC respecto de los cuales se haya iniciado un programa que, con anterioridad a generarse la situación de emergencia sanitaria, se estuviera desarrollando satisfactoriamente y sin incumplimiento alguno por parte del penado.

La solución que se ofrece alcanzará a las jornadas coincidentes con la paralización o suspensión del programa por causa sanitaria de emergencia.

En consecuencia y en lo sucesivo, los Sres. Fiscales procederán a informar conforme a lo indicado».

La respuesta judicial al criterio sentado en la citada Nota de servicio ha sido dispar. Muchos juzgados han seguido este criterio, si bien por otros órganos judiciales se ha negado la consideración de cumplidas por fuerza mayor las jornadas coincidentes con las fechas de confinamiento.

En fecha 16 de noviembre se dirigió comunicación por el Fiscal de Sala a todos los FVP exponiendo los criterios para informe a los JVP sobre las Medidas de actuación relacionadas por el COVID que han sido acordadas por IIPP y limitativas de derechos de los internos. La comunicación establecía:

«Se ha dado traslado por algún Juzgado de Vigilancia Penitenciaria para informe al Ministerio Fiscal del oficio de 6 de noviembre de 2020 del Secretario General de IIPP dirigido a los directores de centros penitenciarios sobre «medidas actuación (covid-19)». En el mismo se acuerdan, durante 3 semanas a partir del 9 de noviembre de 2020 (por tanto expira a las 00:00 horas del 1 de diciembre), tres tipos de medidas: primera, la supresión de las comunicaciones especiales de los internos como son las íntimas, las familiares y las de convivencia del art. 45 RP, referidas a comunicaciones con personas que entran en el Centro y que no se producen en el espacio de los locutorios; segunda, la restricción de las comunicaciones ordinarias del art. 42 RP que se producen en los locutorios, limitando el número de locutorios a la mitad y el número de visitantes de 4 a 2 personas, aunque estableciendo que en lugar de hacerse tres días a la semana se llevarán a cabo todos los días; y, tercero, la suspensión de los permisos de salida y de las salidas programadas.

Se invoca como motivación de la adopción de las medidas la evolución negativa de la pandemia en las últimas semanas y como marco legal habilitante los arts. 3.4 LOGP, 219 y 220 del RP y el apartado 4.4 del Plan de respuesta temprana en un escenario de control de la pandemia por COVID 19 del Ministerio de Sanidad de 16 de julio de 2020.

No se mencionan expresamente en el oficio los Reales Decretos 926/2020, de 25 de octubre y 956/2020, de 3 de noviembre, por los que se ha acordado el estado de alarma sanitaria y se ha dispuesto, en el segundo, su prórroga hasta las 00:00 horas del día 9 de mayo de 2021. No obstante, no puede ser obviado que en la justificación y marco legal para la adopción de las medidas se halla presente la vigencia de la situación de alarma sanitaria que ha sido declarada.

En todo caso, debe el Fiscal tener en consideración que la Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública, establece en su Disposición adicional tercera, dedicada a «La salud pública en las Instituciones Penitenciarias», que: «En el ámbito de las Instituciones Penitenciarias, la autoridad penitenciaria coordinará con las autoridades sanitarias las acciones encaminadas al cumplimiento de los objetivos de esta ley, y realizará las acciones necesarias para el

cumplimiento de sus disposiciones y de las que sean concordantes en aquellos servicios sanitarios dependientes de Instituciones Penitenciarias que no haya sido transferidos a las comunidades autónomas, dando de ello cuenta al Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad», lo que dota de competencia y sentido a las medidas acordadas.

El oficio termina ordenando a los directores de los Centros Penitenciarios que den cuenta al JVP del acuerdo y que, en caso de que ese disponga algo diferente, se esté a lo que decida la autoridad judicial.

En relación con el traslado conferido al Ministerio Fiscal para informe, se estima preciso hacer las siguientes consideraciones:

1. *El genérico deber de la Administración Penitenciaria de salvaguarda de la vida y salud de los internos debe cohererarse con los derechos reconocidos por la normativa penitenciaria a estos, cuya tutela reside en el art. 76 LOGP en los JVP. Los preceptos que cita el acuerdo y las recomendaciones del plan de julio 2020 no impiden el control judicial de la actuación penitenciaria, que solo estaría limitado por las disposiciones sanitarias dictadas en el ámbito estrictamente penitenciario o comunitario por la autoridad delegada de cada comunidad autónoma para el desarrollo del nuevo estado de alarma, no constanding una regulación específica sobre esta cuestión.*

2. *La tutela de los derechos de los internos y control de la actuación penitenciaria se articula a través de las quejas y recursos de aquellos y de las daciones de cuenta obligatorias previstas en la normativa penitenciaria, incoándose al efecto un expediente en relación con cada pretensión e interno.*

Por tanto, no procede por el Fiscal hacer consideraciones generales en relación con el acuerdo de 6 de noviembre de 2020 de IIPP antes citado y sí informar en cada expediente que se incoe por queja o dación de cuenta de la Administración.

3. *La limitación de las comunicaciones ordinarias en locutorios, en la forma en que se ha acordado, encuentra su justificación en la necesidad de limpiar e higienizar los mismos antes y después de cada comunicación, de evitar un número alto de personas que acceden a ellos y, por otra parte, de ampliar el número de días de su funcionamiento a modo de instrumento para contrarrestar o paliar aquella restricción.*

Se trata de medidas organizativas que concuerdan con las que se exigen en cualquier establecimiento público y que no existe razón para su cuestionamiento por el Fiscal.

4. *Respecto de la supresión o restricción de comunicaciones especiales que afecten a internos concretos, o de la suspensión de los*

permisos concedidos a los mismos ex art. 157 RP, el Fiscal deberá informar en caso de queja de algún interno o de dación de cuenta administrativa.

A tal fin podrá interesarse del Centro, si no constare, informe que deberá motivar suficientemente en cada supuesto las circunstancias que rodean la limitación o supresión de los derechos del interno.

Cuando exista disposición de la autoridad sanitaria competente incompatible con el disfrute de la comunicación o el permiso cuestionados (v.gr. confinamiento acordado que impida el desplazamiento al centro o desde el mismo) deberá hacerse constar en la comunicación.

Del mismo modo, cuando se invoque por la dirección del centro la imposibilidad o grave dificultad de mantener la normal convivencia o la seguridad en el mismo (v.gr. dificultad para la gestión espacial del período de cuarentena o para la realización de pruebas diagnósticas al retorno de permiso), deberán detallarse las circunstancias que justifiquen la causa alegada.

Solo así se podrá ponderar la justificación y proporcionalidad de la restricción acordada, ajustándose a la doctrina constitucional (STC 175/97) y a los principios relativos al tratamiento de personas privadas de su libertad en el contexto de la pandemia de Covid 19, establecidos por el CPT del Consejo de Europa el 20 de marzo de 2020.

Por ello, los Fiscales, en respuesta a las concretas quejas, recursos o daciones de cuenta que deriven de la implantación de las medidas establecidas en el Oficio de IIPP de 6 de noviembre de 2020, deberán atender a la consideración, en primer lugar, de la vigencia del estado de alarma sanitaria, que justifica en términos generales la adopción de tales medidas, y respecto de su aplicación en cada caso, procederán a evaluar la aplicación concreta de la medida en relación a las circunstancias específicas que sean informadas desde cada Centro Penitenciario.

En dicha ponderación los Fiscales habrán de tener en consideración, respecto de los permisos, que su supresión en el referido período no implica que el derecho al disfrute de ese permiso se pierda, sino que podrá ser disfrutado acumuladamente a otros en un momento sanitariamente propicio.

En la ponderación de los factores los Fiscales habrán de primar, a la vista del estado de alarma sanitario, los criterios médicos o de salud».

Con arreglo a estos criterios interpretativos se ha venido informando en los correspondientes expedientes por los/as fiscales de VP sin que se hayan suscitado cuestiones especiales a significar.

Los juzgados de vigilancia, con carácter general, han coincidido con el sentido de nuestros informes, exigiendo a los centros la justificación concreta, caso por caso, de las limitaciones acordadas.

El 25 de noviembre la SGIP dictó una nueva instrucción para los centros, con el fin de restablecer el disfrute de permisos y dar nuevas pautas para las restricciones de las comunicaciones. Los centros han informado a los juzgados de las previsiones *ad hoc* para su ejecución, condicionando el disfrute a la disponibilidad de espacios para poder realizar las obligadas cuarentenas al regreso de las salidas.

11. DELITOS ECONÓMICOS

Una palabra ha centrado el eje de la vida social y política de la nación –incluso, sería preciso añadir que del mundo entero– en los últimos meses, y desde luego, en el periodo de tiempo al que se contrae el presente estudio: pandemia.

En efecto, la enfermedad infecto-contagiosa no solo ha provocado (y ello ya supondría argumento suficiente) la muerte de decenas de miles de personas, provocando sufrimiento mayoritariamente en las más vulnerables por edad y/o patologías previas, además de costosas y duraderas secuelas a otras muchas, sino, y sobre todo, la sensación de fragilidad en la totalidad de la comunidad, con la constatación de que la forma de vida, tal y como hasta entonces la veníamos concibiendo, se había extinguido definitivamente.

Consecuencia directa de la pandemia ha sido un deterioro claramente perceptible en el nivel de vida de las españolas y los españoles, con incidencia especial en las clases más desfavorecidas, aun cuando sería más correcto afirmar que el propio concepto de clase desfavorecida ha aumentado exponencialmente. Las denominadas *colas del hambre* se han convertido en un fenómeno harto frecuente en nuestras calles, con el agravio añadido de que muchos de sus componentes eran hasta poco tiempo antes personas con trabajo estable y bien remunerado.

Señalar que la situación descrita ha afectado al ámbito de nuestra sección parece una obviedad. Al tiempo que desaparecían o, cuando menos, se hacían más infrecuentes aquellas infracciones que requieren del contacto físico para su perfección, proliferaban formas comisivas realizadas bajo el cobijo de las denominadas nuevas tecnologías.

Resulta fundamental perseverar en el esfuerzo por mejorar en la persecución de aquellas actividades defraudatorias que ocasionan pérdida de puestos de trabajo o perjuicios a pequeños ahorradores, lo que en la circunstancia actual de emergencia sanitaria y económica adquiere sin duda un punto álgido de vigencia.

12. DELITOS DE ODIOS Y CONTRA LA DISCRIMINACIÓN

Los dramáticos efectos de la pandemia han condicionado en buena medida la evolución de la criminalidad en esta materia y explican algunas variaciones que se detectan en los datos recabados a lo largo del año.

Las actividades de todo orden que desarrollan los ciudadanos y las ciudadanas se vieron intensamente limitadas y la interacción social fuertemente restringida, particularmente durante la vigencia de las medidas más estrictas de confinamiento. Y a causa de ello, buena parte de las relaciones entre las personas y los grupos sociales se desarrollaron no de forma directa y personal sino a través de las TIC y redes sociales.

La consecuencia es lógica y se aprecia en los datos que proporcionan las fiscalías territoriales. A partir de la información que estas facilitan, especialmente de la que proviene de aquellas de mayor tamaño y que concentran el grueso de la actividad del Ministerio Fiscal en esta materia, se detecta un doble efecto. Por un lado, una apreciable disminución en el número total de diligencias de investigación y procedimientos judiciales incoados y tramitados por delitos de odio. Por otro y en paralelo, un incremento en el número de aquellos que han tenido por objeto delitos de odio cometidos a través de las TIC.

Al mismo tiempo, con el dictado del Decreto 463/2020, de 14 de marzo, *por el que se decreta el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19*, se paralizaron durante semanas los procedimientos y apenas se registraron denuncias por estos hechos. La situación fue progresivamente normalizándose a lo largo del año, en paralelo al relajamiento de las medidas de confinamiento, y al final del año 2020 ya se apreciaba una práctica total normalidad en línea con años precedentes en lo que se refiere al número de diligencias y procedimientos incoados y tramitados por estos delitos.

Es claro que la pandemia de la COVID-19 va a implicar un cambio sustancial e irreversible en muchos aspectos del funcionamiento de la sociedad y de la vida cotidiana de la ciudadanía. Entre ellos se encuen-

tra el uso cada vez más intenso de las TIC en todos los ámbitos, el de las relaciones personales y económicas, el de la información y la expresión de opiniones o el del debate político. Ello hace prever que se producirá un aumento de los delitos de odio que se producen a través de las tecnologías digitales de la información y la comunicación. Es una situación a la que el Ministerio Fiscal deberá hacer frente profundizando en el conocimiento del funcionamiento de estos entornos de comunicación digital y en las herramientas legales de investigación que esta requiere.

13. ÁREA CIVIL

La Fiscalía Provincial de Málaga resume las diferentes fases por las que ha discurrido la actividad de las secciones: tras el impacto inicial del Real Decreto 463/2020 de 14 de marzo, *por el que se declaraba el estado de alarma*, con la suspensión de todas las actuaciones procesales, salvo los denominados servicios esenciales, pudo reanudarse la actividad de forma escalonada a partir de la entrada en vigor del Real Decreto Ley 16/2020 de Medidas Procesales y Organizativas, si bien pese a ponerse en marcha la maquinaria de la administración de justicia, todas las actuaciones que se han desarrollado con posterioridad estuvieron marcadas por las distintas acometidas del virus. A partir de la entrada en vigor, el 23 de mayo, del Real Decreto 537/2020 y la derogación, con efectos de 4 de junio, de la suspensión de plazos procesales, se reinició la actividad ordinaria, si bien con limitaciones como consecuencia de la reordenación de la agenda de señalamientos y las dificultades en la adjudicación de salas de vistas adaptadas a la situación sanitaria. En los dos primeros meses desde la promulgación del estado de alarma, en el ámbito de familia, la actividad quedó limitada a los servicios esenciales y solo se despacharon las causas urgentes relativas a situaciones de grave riesgo de menores, según lo dispuesto en el art. 158 CC. Tras realizar las adaptaciones pertinentes en los equipos informáticos de movilidad, de la Fiscalía y los órganos jurisdiccionales, a partir del 20 de mayo se celebraron vistas y comparencias telemáticas con los Juzgados de Primera Instancia n.º 5 y 6 de Málaga.

De un modo general, todas las Fiscalías potenciaron la comunicación y la realización de actos procesales mediante el uso de las TIC.

El Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, *de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia*, introdujo en sus arts. 3 a 5 un procedi-

miento especial y sumario en materia de familia para encauzar las pretensiones de restablecimiento del equilibrio en el régimen de visitas y las relativas a la revisión de las medidas definitivas por variación sustancial de circunstancias económicas. Se establecía un trámite procesal sumario y simplificado que remitía directamente a que se resolviera lo planteado en una vista oral.

Las secciones de lo Civil informan de forma prácticamente unánime en el sentido de que estos cauces específicos han sido utilizados en muy escasas ocasiones. La Fiscalía de Área de Alcalá, además de constatar que el nuevo procedimiento especial y sumarísimo para compensar los desequilibrios producidos en el disfrute del régimen de visitas por el progenitor no custodio durante el tiempo de confinamiento no tuvo demasiada incidencia, señala que en la mayoría de los supuestos se logró que las partes llegaran a un acuerdo en el sistema de compensación.

El procedimiento ha sido objeto de críticas generalizadas. Como resumen cabe destacar la valoración de la sección de lo Civil de la Fiscalía de Málaga: los procedimientos sumarios incoados y dirigidos a obtener una compensación de las visitas o estancias no disfrutadas, por regla general, se han resuelto alcanzando los progenitores un acuerdo, bien en la vista, bien antes de la misma, y en aquellos otros en los que ha persistido la contienda, se ha observado en bastantes casos que el progenitor, en posición de actor, partía de la idea errónea que la compensación debía ser automática y siguiendo criterios meramente aritméticos, olvidando que el interés primordial que debe prevalecer, no es otro que el derecho de los hijos e hijas menores de edad a relacionarse con sus progenitores.

Han sido más numerosos los procedimientos especiales iniciados por demanda en la que se ejercita una acción tendente a la revisión de la pensión de alimentos o de otras medidas de carácter económico acordadas en un proceso anterior, con fundamento en una alteración de las circunstancias económicas del obligado a prestarla o en las necesidades del que debe recibirla. Este procedimiento ha originado confusión en los profesionales, pues se han presentado muchas demandas basadas no en una disminución relevante, constatada y con cierta permanencia en el tiempo, de los ingresos del progenitor obligado al pago de la pensión alimenticia, sino en las esperadas consecuencias negativas que la situación económica general iba a tener sobre el demandante. Ya existía una consolidada jurisprudencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo sobre los requisitos exigibles para la modificación de medidas del art. 775 LEC por la alteración de las circunstancias en su día tenidas en cuenta para fijarlas. Y una de

ellas era que ese cambio de situación tuviera una cierta permanencia en el tiempo; es evidente que no podía reducirse la pensión alimenticia de los hijos e hijas menores por una disminución en los ingresos de escasa duración en el tiempo. La verdad es que la naturaleza de este procedimiento especial y sumario, sin contestación a la demanda y con escasa posibilidad de articular prueba en materia patrimonial, era poco compatible con un juicio que tenía por objeto valorar la realidad o no de un cambio sustancial y perdurable en la situación económica del sujeto provocada por la pandemia.

También se dictaron otras disposiciones afectantes a la sección Civil. En este sentido puede citarse la Resolución del Ministro de Justicia de 23 de marzo de 2020, en aplicación de la Orden SND/272/20, de Ministerio de Sanidad, de medidas excepcionales para el Registro Civil durante la pandemia COVID-19, por la que se dejaba en suspenso el plazo de 24 horas entre la defunción y el enterramiento, el servicio de registro estaba disponible todos los días en horario de mañana y tarde y las licencias de enterramiento podían ser firmadas por el Juez de Guardia. Igualmente, la Resolución de 27 de marzo de 2020, de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, por la que se acordaba la reanudación de los procedimientos de adquisición de la nacionalidad española.

Las secciones de lo Civil de las fiscalías suelen incidir en 4 puntos:

1.º La adopción de acuerdos urgentes de los juzgados de 1.ª Instancia para fijar criterios comunes y uniformes en el tratamiento de la litigiosidad que podía provocar el estado de confinamiento que se sufrió a raíz de la declaración del estado de alarma, en relación con la ejecución del régimen de visitas y la guarda y custodia compartida.

2.º Incremento en la utilización de medios telemáticos ante la dificultad que supone la celebración de las vistas y compareencias, sobre todo para evitar desplazamientos geográficos y conciliar con medidas de seguridad para evitar contactos innecesarios y superar limitaciones de aforo.

3.º La adopción de esas medidas de seguridad en sedes judiciales y fiscales.

4.º La paralización provocada por las semanas de confinamiento, especialmente en la celebración de juicios, con el consiguiente retraso al que se ha tratado de hacer frente en los meses siguientes, de manera que la celebración de los juicios se ha normalizado, con las incidencias lógicas derivadas de la continuidad de la pandemia.

Expone la Fiscalía Provincial de Castellón cómo durante la vigencia de la medida de confinamiento fijada en el estado de alarma decre-

tado en marzo de 2020 surgieron numerosos conflictos familiares que han llevado a la interposición de procesos solicitando medidas judiciales del art. 158 CC en relación a la presunta vulneración de las relaciones paterno-filiales, sobre las medidas de guarda y custodia y el régimen de visitas. La mayoría de ellos fueron desestimados al considerar que no existía situación de riesgo grave para los menores. Se adoptaron criterios por los juzgados de familia en relación a la compensación de las visitas y de las pensiones de alimentos.

La Fiscalía Provincial de Valencia expone que en estos procedimientos para la compensación de las visitas o custodia de los hijos la posición del fiscal fue la de defender el reequilibrio siempre y cuando con ello se garantizara el interés de los menores afectados y de forma paulatina, descartando automatismos de cómputo que pudiesen implicar un perjuicio para los mismos. Esta fiscalía también informa de la paralización del funcionamiento de los Puntos de Encuentro durante el confinamiento, con suspensiones fácticas de comunicación paterno/materno filiales que han producido situaciones de gran preocupación y angustia entre los progenitores y menores afectados.

La sección Civil de la Fiscalía Provincial de Cáceres destaca que tras el primer estado de alarma la tramitación de los asuntos civiles se vio drásticamente afectada en todos los órganos judiciales de la provincia. Desde su declaración, de conformidad con los acuerdos adoptados por el CGPJ, se procedió a la suspensión de las vistas civiles en toda la provincia, salvo las que tenían por objeto la adopción de medidas cautelares y las medidas provisionales. Todas las vistas correspondientes al resto de asuntos civiles fueron suspendidas, siendo afectadas una gran cantidad de procedimientos de familia. Respecto del orden civil, la FGE señaló en el primer estado de alarma que la tramitación del despacho de los asuntos del orden civil respondería a criterios de prevalencia de los intereses y circunstancias dignos de protección, debidamente ponderados por los/as Sres/as. fiscales. De esta forma, todos los asuntos que se han recibidos en Fiscalía, tras el traslado correspondiente del órgano judicial, han sido despachados en tiempo y forma, sin excepción, ya que los fiscales contaban todos ellos con una *surface* y la posibilidad de realizar el despacho de asuntos de forma telemática. Una vez superado el primer estado de alarma se reanudó la celebración de vistas y la tramitación ordinaria de los asuntos civiles. En esta fase y hasta la actualidad, en la asistencia a las vistas civiles se evitan en la medida de lo posible los desplazamientos, utilizando medios telemáticos (videoconferencia) y la presencia de los/as fiscales en las salas de vistas es la estrictamente imprescindible, y está condicionada fundamentalmente a la disponibilidad de los

medios técnicos necesarios, con las medidas sanitarias necesarias, manteniéndose el uso de las nuevas tecnologías en las actuaciones procesales. La primera fase de la evolución de la pandemia hizo que las vistas civiles fueran sistemáticamente suspendidas por los órganos judiciales. Esto provocó un retraso notable en la tramitación de los procedimientos. Sin embargo, una vez superado el primer estado de alarma, tras la implantación de las medidas organizativas y sanitarias para la celebración de las vistas civiles, los órganos judiciales, con carácter general, han recuperado ese retraso, de forma que la situación actual es de normalidad en la tramitación de asuntos en la provincia.

La Fiscalía Provincial de Salamanca expone que en las juntas de jueces hubo acuerdo en que debían suspenderse durante el confinamiento las visitas intersemanales sin pernocta y las visitas a favor de los abuelos. En relación con las visitas intersemanales con pernocta y –sobre todo– de las visitas de fin de semana otorgadas a los progenitores no custodios o del disfrute de la custodia compartida se debatió sobre si dar prevalencia al derecho del progenitor a disfrutar de las visitas o de la custodia compartida o bien considerar que habrían de ceder frente al derecho colectivo a la salud y las propias limitaciones estrictas de movimiento que establecía el Real Decreto de alarma para impedir cualquier interacción personal no necesaria. El criterio mayoritario a nivel nacional fue no mantener las visitas intersemanales con pernocta, mantener el turno en las custodias compartidas y mantener las visitas de fin de semana a disfrutar el progenitor no custodio. La junta de jueces salmantina celebrada el 19 de marzo optó por acordar la suspensión de la vigencia del régimen de visitas con menores, que permanecerán en el domicilio del progenitor custodio hasta el levantamiento del estado de alarma. Asimismo, se suspende el régimen de visitas con abuelos que esté acordado judicialmente, así como las vistas que se llevan a cabo en APROME.

La sección Civil de la Fiscalía Provincial de Valladolid informa que por los juzgados de familia de esa provincia se acordó mantener los regímenes de guarda y custodia y visitas en todos sus extremos, salvo las visitas en días entre semana, que se declaraban suspendidas, suspender todas las medidas que exigían la intermediación de los puntos de encuentro familiares, al haberse cerrado estos así como el conocimiento y resolución por cada uno de los respectivos Juzgados de los conflictos que pudieran plantearse al amparo del art. 158 CC, que se entendían no sujetos a la paralización procedimental general. La junta sectorial de los juzgados de familia y violencia sobre la mujer de Valladolid, en relación con el procedimiento especial, acordó que con carácter general no procede la compensación de visitas no disfrutadas

o estancias no realizadas, pues con ello se garantiza que el menor pueda restablecer en el menor tiempo posible su propia organización y que sin perjuicio de lo anterior, para aquellos casos excepcionales en los que siempre atendiendo al interés del o de la menor se considere conveniente la compensación, ha de tenerse en cuenta que no puede establecerse esa compensación con criterios cuantitativos equivalentes entre el tiempo pasado durante el período de confinamiento y las estancias en situación de normalidad. Por ello se procurará el acuerdo entre los progenitores, tratando de facilitarlo con las siguientes orientaciones: i) visitas intersemanales, con o sin pernocta. No se tendrán en cuenta para ser compensadas, pues su finalidad es asegurar un contacto fluido con el progenitor no custodio con lo que la compensación no cumpliría esa finalidad y sin embargo podría alterar la recuperación de las rutinas del menor; ii) visitas de fin de semana. Podría recuperarse un fin de semana por cada dos no disfrutados, estableciéndose un fin de semana adicional cada mes o añadiendo tres días a un período vacacional; iii) vacaciones de semana santa. Pueden recuperarse añadiendo los días perdidos a otro período de vacaciones; iv) guarda y custodia compartida. Se estima adecuada, para el caso de alternancia semanal en la custodia, recuperar tres días como máximo por cada semana no disfrutada, que se agregarían a las semanas siguientes que corresponda la custodia al progenitor afectado por la pérdida. En caso de custodia compartida por períodos superiores a la semana podría aplicarse un criterio análogo y proporcional al anterior.

La Fiscalía de la Comunidad Autónoma de les Illes Balears expone cómo la junta sectorial de jueces de familia del partido judicial de Palma y la junta sectorial de jueces de violencia sobre la Mujer del partido judicial de Palma acordaron como medida fundamental suspender las visitas intersemanales con posibilidad de recuperación, previo acuerdo de los progenitores o bien a través de un procedimiento de jurisdicción voluntaria.

El Real Decreto-Ley, en su art. 5, en cuanto a la audiencia de los hijos, estableció que «se dará audiencia reservada a los hijos menores si el tribunal lo considera necesario y en todo caso, a los mayores de doce años». La Fiscalía de Valladolid se ha opuesto a las pretensiones de las partes de practicar la exploración de manera telemática, exigiendo su desarrollo presencial, algo que ha sido aceptado por los juzgados de familia, con cumplimiento, por supuesto, de todas las medidas higiénico sanitarias que el momento exige.

La sección Civil de la Fiscalía Provincial de Valladolid expone cómo el funcionamiento del Registro Civil se ha visto afectado gravemente por la situación sociosanitaria. Aunque la fiscalía no se ha visto

especialmente afectada (pues el número de expedientes global se ha reducido), el estado de alarma decretado en marzo afectó en cuanto al personal y en determinadas materias al funcionamiento del Registro Civil pues se suspendieron plazos, matrimonios, expedientes de nacionalidad y otros, pero, bajo mínimos, siguieron inscribiéndose nacimientos y, sobre todo, defunciones, en un número muy superior al de años precedentes y con servicios prácticamente reducidos al mínimo. Al tratarse de resoluciones urgentes las colas fueron notables en las inmediaciones del edificio de los juzgados con no pocos conflictos motivados por la acumulación de personas en época de confinamiento. Los matrimonios sufrieron una disminución drástica: se inscribieron 421 matrimonios por 852 en 2019. La sección de Sevilla cuantifica el descenso en matrimonios en un 34% respecto al año 2019, añadiendo además que se ha producido un fuerte incremento de desistimientos tanto en expedientes de matrimonio en trámite, como en bodas civiles que ya tenían fecha en 2020 y que se han aplazado por la inequívoca voluntad de las parejas de posponer el matrimonio a momento en que las expectativas sanitarias mejoren y las restricciones en las celebraciones se atemperen o desaparezcan. En el mismo sentido informa la Fiscalía de Área de Getafe. En esta línea, para la Fiscalía Provincial de Huelva la pandemia ha provocado la suspensión de la tramitación de expedientes, tales como matrimonios civiles. En estos casos, se ha tenido en cuenta, a la hora de reanudar el procedimiento, lo dispuesto en la disposición adicional primera de la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, en la que se dispone la ampliación de plazos en el ámbito del Registro Civil. También ha provocado el retraso en la tramitación de expedientes, que en ningún caso ha afectado a aquellos que tenían un carácter urgente, pues se han dispuesto las normas de reparto pertinentes para asegurar que el expediente fuera informado en plazo por el fiscal correspondiente.

La Fiscalía Provincial de Málaga reflexiona sobre el hecho de que la crisis ha puesto de manifiesto la carencia de los medios materiales necesarios para afrontar en nuestro ámbito profesional la situación excepcional vivida y que aún se mantiene. Así, se ha evidenciado la imposibilidad de realizar el teletrabajo, dada la carencia de equipos informáticos por parte de los funcionarios y la falta de incorporación al sistema de notificaciones electrónicas. Constata igualmente la dificultad para realizar vistas y comparencias telemáticas pues solo están habilitados, para grabar estas actuaciones orales, una parte muy reducida de los equipos informáticos instalados en las salas de vistas.

En relación con los efectos en la materia de concursos, para la Fiscalía Provincial de Huelva en una primera valoración se puede afirmar

que se ha producido una disminución, pues el total de informes en 2020 ha sido de 33 mientras que en el año anterior fueron 42, así en 2020 se calificaron 13 concursos frente a los 33 del año 2019. Esa disminución cabe achacarla al parón que supuso el primer Decreto de estado de alarma, así como la normativa que alargaba el plazo para la solicitud voluntaria de la declaración de concurso.

Expone la Fiscalía Provincial de Sevilla que la actividad que pudiera calificarse de «exterior» de la sección de Familia se ha tenido que reinventar durante el año 2020, creándose una dirección de correo electrónico como vehículo de comunicación a fin de reducir la presencia física de los interesados en la sede de la fiscalía. En la misma línea, da cuenta cómo el Registro Civil se ha adaptado a la situación y ha arbitrado un sistema de cita previa, fomentando la presentación vía correo electrónico por parte de los ciudadanos de solicitudes, documentación y realización de actuaciones que no requirieran de la audiencia personal del interesado, evitando de este modo desplazamientos innecesarios y agilizando el funcionamiento del servicio y la atención ciudadana.

La Fiscalía Provincial de Toledo da cuenta de la paralización del funcionamiento del Registro Civil como consecuencia de la situación de pandemia, al haberse limitado tan solo a la inscripción de nacimientos y defunciones, teniendo como consecuencia una importante acumulación de trabajo una vez finalizó el confinamiento.

La Fiscalía Provincial de Badajoz ha detectado un incremento notable de las demandas de divorcio y separación entre cónyuges a partir del segundo semestre.

Son varias las Fiscalías que detectan cómo se han multiplicado las demandas de particulares por reclamaciones de devolución de reservas de viajes y alojamientos cancelados, generando cuestiones de competencia.

La Fiscalía de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia da cuenta de cómo la suspensión de las vistas generó un atasco en los juicios de familia y discapacidad, lo que obligó a los/as fiscales y jueces/zas de familia a tener una reunión urgente en mayo de 2020 procediéndose a señalar más juicios cada uno de los días que ya venían previsto, añadiendo todos los viernes que, hasta ese momento, estaban libres, incluyendo los llamados juicios de familia por COVID-19. Como consecuencia de esta actuación extraordinaria de celebración de vistas, los juzgados de familia se pusieron al día entre octubre y noviembre, habiendo sido todos ellos presenciales ante los múltiples problemas que presentaban las vistas telemáticas.

La Fiscalía de la Comunidad Foral de Navarra expone cómo el retraso que se ha generado en el ámbito civil es especialmente penoso, al tratarse de una materia en la que se resuelven asuntos que afectan de forma directa a la vida personal de los menores y por tanto su rápida y acertada resolución resulta especialmente relevante. Se trata tanto de las decisiones centrales acerca de la patria potestad, guarda y custodia de los menores como de cuestiones aparentemente menores como la forma de realizar las visitas, el horario, etc. a que afectan directamente a la vida cotidiana de los menores, lo que no es menos importante. Se considera que debe realizarse un esfuerzo para resolver estas controversias del modo más eficaz posible y en el menor tiempo posible, pero sin que la celeridad repercuta en la calidad de las resoluciones. Con esta finalidad se han llevado a cabo diversas actuaciones por parte de los juzgados que han contado con el constante apoyo de la fiscalía. Así, entre los meses de mayo y julio de 2020 se realizaron varias vistas civiles en línea a través del sistema *Webex*, al disponer de medios materiales para ello. A partir de ahí se dispuso de un sistema de comunicación virtual institucional *Cisco Webex Meetings* que permitió poder realizar vistas sin tener que acudir a otros métodos, asegurando de esta manera las medidas de seguridad exigidas por la pandemia y evitando desplazamientos y contactos innecesarios. A través de este sistema, sin embargo, no se pudieron llevar a cabo todo tipo de juicios, sino ciertas vistas y comparecencias previamente seleccionadas que cumplieran unos requisitos predeterminados de falta de complejidad. Se celebraron por este medio comparecencias de medidas provisionales en las que no hubiera grandes discrepancias entre las partes, que así lograban obtener cuanto antes una resolución judicial por la que regirse; asuntos en los que no fuera preciso oír a testigos y peritos ya que ello complicaría en exceso la celebración de la vista; vistas y comparecencias en rebeldía de alguna de las partes. Las partes podían estar en sus domicilios durante la celebración o bien desplazarse hasta los despachos de sus respectivos abogados que habitualmente disponen de más medios de este tipo que sus clientes.

La sección de la Fiscalía Provincial de Valencia expone que solo se incrementaron en el período de confinamiento los procedimientos de solicitud de medidas del art. 158 CC, puesto que, además de que los mismos no se suspendieron en dicho período, se declaró su tramitación preferente y se canalizaron por esa vía muchas solicitudes respecto a visitas y otros extremos relativos a menores algunas de las cuales no se ceñían exactamente a lo prescrito en el artículo citado con el fin de que se diera respuesta judicial.

La sección de Las Palmas expone cómo fue motivo de preocupación la posibilidad permitida primero en el RD Ley 16/2020 y después en la Ley 3/2020 respecto de las exploraciones médico-forenses y de los equipos psicosociales de menores y familia en el sentido de que se puedan realizar los informes por sus responsables «basándose únicamente en la documentación médica existente a su disposición, que podrá ser requerida a centros sanitarios o a las personas afectadas para que sea remitida por medios telemáticos, siempre que ello fuere posible». Se acordó extremar el celo al respecto e interesar de los juzgados –en el caso de procedimientos judiciales– u ordenar –cuando de expedientes propios de fiscalía se tratara– esas exploraciones (siquiera fuera de modo telemático) cuando se entendieran fundamentales, lo que sin duda ocurre en buena parte de los procedimientos en los que se actúa por tales profesionales (ya se trate de procedimientos de capacidad, de internamiento no voluntario o de aquellos otros derivados de los procedimientos de familia, como los matrimoniales o los de guarda y custodia) en los que se exige la máxima diligencia como garantía esencial en protección de la persona con discapacidad o en defensa del interés superior del menor, toda vez que el fallo afectará de pleno al desarrollo de su capacidad jurídica y, por ende, a la posibilidad o no del libre ejercicio de sus derechos, lo que afecta al libre desarrollo de su personalidad y, en última instancia, a su dignidad.

La Sección de Las Palmas expone, igualmente, que de acuerdo con el RD Ley 16/2020, de 28 de abril y, posteriormente, en la Ley 3/2020, de 18 de septiembre, se creó un sistema de atención al público y de recepción de las comparecencias en las diligencias preprocesales que potenciaba, en el primer caso, el uso del correo electrónico (que se ha convertido casi en el cauce principal de comunicación con particulares y con organismos públicos y otras entidades) y del sistema de videoconferencia, en el segundo. Todo ello sin dejar de tener en cuenta los problemas que pudieran derivarse de la llamada brecha digital, más acentuada entre las personas vulnerables cuyos intereses se atienden en esta sección especializada, y que han sido atendidas en persona con todas las precauciones establecidas.

La Fiscalía Provincial de Albacete da cuenta de cómo cuando se reanudaron las vistas, se fueron reduciendo notablemente, de modo que se señalan 4 o, a lo sumo, 5 vistas cada día de señalamiento, para evitar la aglomeración de personas en los pasillos y a fin de que dé tiempo a desinfectar la sala entre vista y vista. Por lo que respecta a la intervención del Ministerio Fiscal, salvo en el Juzgado de Primera Instancia n.º 6 de Albacete, al que se acude de forma presencial, en todos los demás la presencia del fiscal es por vía telemática.

La sección Civil de la Fiscalía Provincial de León expone que, una vez pasado el periodo de confinamiento, se está intentando por los juzgados minimizar los perjuicios colaterales que puedan repercutir en los intereses de los justiciables, máxime cuando estamos ante materias tan sensibles como establecer un régimen de visitas para los menores, divorcios, determinación de la capacidad de las personas.

La Fiscalía Provincial de Lugo da cuenta de cómo en el apartado de procedimientos matrimoniales no solo no se nota descenso, sino que incluso hay incrementos muy visibles en algunos campos, lo que demuestra que aquellos procedimientos civiles en que por existir menores afectados se encontraban dentro del catálogo de tramitación urgente, a pesar de la pandemia han seguido desarrollándose con bastante normalidad, lo que a su vez prueba que al menos en lo que se refiere al ámbito territorial de esta Memoria, tanto los juzgados como la Fiscalía han sabido adaptarse a las difíciles circunstancias para ofrecer al ciudadano una respuesta ágil y eficaz.

La Fiscalía de Área de Móstoles detecta un significativo aumento de los procedimientos de medidas previas. Considera que se debe a que las partes tienden a solicitar medidas previas a la demanda en los procedimientos de familia con el objeto de acelerar el proceso, y tratar de obtener una resolución judicial que ponga fin a sus controversias en un menor lapso de tiempo, aunque tenga carácter provisional. Esta Fiscalía detecta igualmente el aumento en el número de procedimientos relativos a repudiaciones de herencia. El incremento del número de fallecimientos inesperados con motivo del contagio por COVID-19 ha supuesto que determinados herederos se hayan visto obligados a repudiar la herencia, ya que el causante dejaba un caudal hereditario compuesto por deudas significativas, muchas de ellas hipotecarias, a las que los herederos no podían hacer frente. De este modo, ha crecido el número de procedimientos de jurisdicción voluntaria con intervención del Ministerio Fiscal en los que los progenitores o tutores solicitaban autorización judicial para repudiar la herencia en representación de sus hijos menores o cuya capacidad se encuentra modificada por resolución judicial, y con ello evitar sufragar cuantiosas deudas.

14. ÁREA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

Como apreciación de carácter general hay que señalar que en el conjunto del Ministerio Fiscal probablemente sea la actividad de los/as fiscales encargados del despacho de los asuntos correspondientes al orden jurisdiccional contencioso-administrativo los que hayan

afrontado el mayor impacto en términos de alteración de sus tareas ordinarias.

Esta observación no se refiere necesariamente a cuestiones de naturaleza organizativa o material, a los medios disponibles para hacer frente a las restricciones de la actividad presencial que ha comportado la prevención del contagio, o a las incidencias surgidas en los procedimientos de trabajo. De hecho, no faltan opiniones entre los Fiscales Superiores y Fiscales Jefes que, haciendo de la necesidad virtud, valoran positivamente el impulso experimentado en la dotación de medios tecnológicos y el esfuerzo que ha permitido instaurar fórmulas de teletrabajo y de realización de actos procesales sin presencia física (Asturias, Aragón, Cantabria), aunque otros (Andalucía, Canarias) ponen de manifiesto la insuficiencia de esa clase de recursos, solo superada –como dice la Fiscal Superior de Andalucía– «por la magnífica disposición de los fiscales y funcionarios».

En realidad, el aspecto singular de incidencia de la pandemia sobre el orden contencioso-administrativo, y muy especialmente sobre la acción de la Fiscalía en ese terreno, obedece a la propia naturaleza y dimensión jurídica de casi todo lo acontecido a partir de la aparición de los primeros contagios en febrero de 2020. El Fiscal Superior de Castilla y León hace un diagnóstico exacto en su Memoria cuando dice: «No creo que pueda estimarse exagerado afirmar que de entre las distintas jurisdicciones ha sido en la contenciosa en la que mayor incidencia ha tenido la crisis del coronavirus, tanto por la afectación de derechos fundamentales como por el número de destinatarios de las distintas medidas que se adoptaron, en realidad todos los españoles. Se trataba, además de una situación jurídica nueva, con instrumentos legales no siempre suficientes y que se iban cambiando y adaptando a las distintas necesidades que iban surgiendo de modo improvisado, precipitado y muy diverso según los distintos territorios». Otras muchas Fiscalías (País Vasco, Baleares, Cataluña, Comunidad Valenciana, Asturias, Madrid) destacan el notable incremento de trabajo y exigencia de dedicación derivados de la litigiosidad relacionada con la pandemia, y sobre todo con la autorización judicial de medidas sanitarias afectantes a derechos fundamentales, tanto en los casos de medidas adoptadas respecto de supuestos individuales como –según veremos– de las que han tenido por objeto a grupos indeterminados de personas o incluso a los habitantes de todo un territorio. La Fiscal Superior de Cantabria destaca en ese contexto, con justicia, que «la visibilidad que el Ministerio Fiscal ha obtenido durante la pandemia en dos especialidades en las que pocas veces se reconoce externamente nuestra función, y, que en estas circunstancias los ciudadanos y ciuda-

danas la han percibido y, creo que valorado, y es tanto la función tuitiva en relación con las personas mayores y/o con discapacidad, como el control de legalidad en las ratificaciones de medidas sanitarias, velando por el respeto de los derechos fundamentales».

Efectivamente, las dos principales coordenadas en las que se ha desenvuelto toda la actuación del Ministerio Fiscal en ese orden jurisdiccional han sido la afectación de derechos fundamentales por la adopción de medidas de restricción y limitación inéditas en muchos casos, que de manera sistemática ha determinado la legitimación forzosa del Ministerio Fiscal para el cumplimiento de su misión constitucional de defender los derechos de los/as ciudadanos/as, y la permanente sucesión, al hilo de la adopción de esas medidas con las que las autoridades pretendían atajar una situación sanitaria sin precedentes en la historia reciente de nuestro país, de problemas jurídicos novedosos a los que había, además, que dar respuesta prácticamente inmediata. Quizá por ello el reflejo más fiel de lo verdaderamente acontecido a lo largo de este tiempo pueda obtenerse, precisamente, mediante una exposición cronológica de esa vertiginosa sucesión de situaciones, sin dejar de advertir que, como se verá, cada etapa ha ido arrojando nuevas incógnitas, pero en general no ha supuesto la resolución de las que se habían planteado en la etapa anterior. Por ello, el balance, que ya se puede anticipar aquí, queda sustanciado en un alto grado de incertidumbre jurídica –problemas de constitucionalidad de las medidas, de adecuación de los procedimientos, de idoneidad de las normas, de definición y alcance de los derechos, de ajuste de los procedimientos, de legitimación de los sujetos implicados, etc.– que seguramente no alcanzará a despejarse hasta pasado un tiempo que previsiblemente no será corto.

Junto a esas dos coordenadas –afectación generalizada de derechos y abrumadora precipitación de controversias jurídicas sin precedente–, la convulsión generada por la pandemia de COVID-19 en la especialidad contencioso-administrativa ha presentado una tercera característica: ha afectado a todo su espectro orgánico, desde la Fiscalía del Tribunal Supremo hasta las Fiscalías Provinciales, pasando por las de las Fiscalías de las Comunidades Autónomas, y no como consecuencia –aunque también en ocasiones– del funcionamiento convencional del régimen de recursos devolutivos ordinarios o extraordinarios, sino principalmente por aplicación de las normas competenciales de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), incluida una importante modificación legal a mitad del camino, por Ley 3/2020, a la que se hará referencia más adelante.

El dato que se acaba de aportar ha supuesto, sobre todo, un especial esfuerzo de coordinación a través de la red de fiscales especialistas del orden contencioso-administrativo, que, con celo suplementario, añadido al que les exigía la gestión directa del aumento y la notable dificultad de su actuación sobre el terreno, han conseguido suplir en general las carencias e insuficiencias, estructurales, materiales y personales, del Fiscal de Sala delegado para la materia. Esta actividad de coordinación se concretó no obstante, además de en un contacto directo y continuo con las y los fiscales en los diferentes niveles de intervención, en la difusión, como recuerda también en su Memoria la Fiscalía de Cantabria, de un total de cinco comunicaciones –a la que se sumaría otra, ya en 2021, suscrita conjuntamente con el Fiscal de Sala de Civil y la nueva Fiscal de Sala para la protección de los derechos de las personas con discapacidad y mayores– a través de las cuales se trataba, como se verá, de recopilar información lo más completa y actual posible sobre la actuación de los órganos judiciales, y, sobre todo, procurar, a partir de esa información, generar algunos puntos elementales de referencia para asegurar una mínima unidad de criterio, esencial para hacer frente al carácter inédito de muchas de las cuestiones que, como se ha dicho, iban surgiendo casi a diario.

Siguiendo por tanto, conforme a lo indicado, el tracto de los acontecimientos, se puede señalar que las primeras intervenciones de los/as fiscales especialistas en contencioso se produjeron prácticamente desde el momento inicial del estallido de la pandemia, cuando ya a partir del mes de febrero las administraciones –principalmente las autonómicas, competentes en materia sanitaria– comenzaron a adoptar medidas de *cuarentena* en situaciones controladas de *foco de contagio*. El Fiscal de Canarias rememora «la detección en el Hotel H10 Costa Adeje Palace, sito en la localidad de Adeje (Santa Cruz de Tenerife), de personas portadoras del coronavirus transmisor de la enfermedad COVID-19» apuntando que «en lo que conocemos fue el primer asunto del que conoció la jurisdicción contencioso-administrativa en el país». En efecto, la existencia algún precedente raro y disperso dio la pista para la aplicación del artículo 8.6 LJCA, que desde su reforma en el año 2000 por la LEC atribuía al Juez de lo Contencioso-Administrativo la competencia para *la autorización o ratificación judicial de las medidas que las autoridades sanitarias consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen privación o restricción de la libertad o de otro derecho fundamental*. Aquellas primeras resoluciones ya invocaban, por otra parte, como derecho sustantivo aplicable, entre otras disposiciones, la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, *de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública* (LOMESP), que contempla

diversos escenarios de adopción de medidas en situaciones de riesgo para la salud de la población, y que concretamente en artículo 3 prevé que *con el fin de controlar las enfermedades transmisibles, la autoridad sanitaria, además de realizar las acciones preventivas generales, podrá adoptar las medidas oportunas para el control de los enfermos, de las personas que estén o hayan estado en contacto con los mismos y del medio ambiente inmediato, así como las que se consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible.*

En aquel escenario inicial se produjo la primera comunicación del Fiscal de Sala Delegado, a comienzos de marzo, recabando precisamente la dación de cuenta de aquellas incidencias relevantes que se fueran produciendo en esos procedimientos de autorización judicial. Pero surgió, sin embargo, una cuestión específica merecedora de especial atención: la posibilidad de que sobrevinieran conflictos en relación con el alta de pacientes de COVID que (comprensiblemente temerosos en un contexto de absoluta incertidumbre) se resistieran a abandonar el hospital, frente al criterio médico que, además, podía basarse en la necesidad de disponer de ese recurso hospitalario para atender a otro enfermo. Esta última era justamente, como razona la Memoria de la Fiscalía Provincial de Madrid, la razón fundamental por la que esa discrepancia entre médico y enfermo cobraba una dimensión de *salud pública*, y por tanto permitía concretar la imprecisa referencia a la decisión del *juez* –sin decir *qué juez*– que realiza la Ley de Autonomía del Paciente, en el entendimiento de que debía ser el Juez de lo Contencioso-Administrativo, en el marco del citado artículo 8.6 LCJA, quien autorizase o no esas decisiones clínicas. Esta tesis se difundió a las/os fiscales mediante una nueva comunicación del Fiscal de Sala Delegado, de 18 de marzo, y rápidamente se generalizó en el criterio de las administraciones y de los jueces de lo contencioso-administrativo.

Tampoco ofreció mayores sobresaltos (sin perjuicio de lo que se dirá más adelante acerca del concreto problema planteado por el tratamiento de determinados migrantes llegados irregularmente a las costas españolas) la aplicación de ese mismo cauce procesal para autorizar decisiones sobre la eventual hospitalización forzosa, de la que por ejemplo da cuenta la Fiscalía de Madrid.

Aunque algunas medidas coercitivas impuestas por razones de salud pública generaron alguna puntual controversia (por ejemplo la Fiscalía de Cádiz se refiere a la negativa de determinados progenitores a realizar la prueba PCR a sus hijos/as menores, que eran contacto estrecho de enfermos diagnosticados), en realidad la situación jurídica comenzó a complicarse cuando la rápida expansión del virus puso de

manifiesto el patente desbordamiento de esas medidas de control individualizado, y algunas autoridades comenzaron a adoptar decisiones meramente preventivas, es decir, basadas en datos estadísticos de incremento del número de afectados por la enfermedad, y no en el dato de que los destinatarios de la medida fueran *enfermos* o sus contactos directos. Recuerda por ejemplo el Fiscal de Barcelona que, al acordar el 12 de marzo el *cierre perimetral* de una serie de municipios, la urgencia llevó a la autoridad autonómica a *olvidar* que una restricción a la movilidad como esa exigía ineludiblemente la autorización judicial y que «incluso cuando quince días después trataron de que el juez autorizara la prórroga de dichas medidas (...), incluyeron el confinamiento domiciliario para los habitantes de dichas poblaciones».

Pero, además, el hecho de que tales medidas incidieran sobre los derechos fundamentales de grupos de población o incluso de todas las personas residentes en un determinado territorio, con independencia de que se tratara de personas enfermas o sanas, en contacto con enfermos o sin él, comenzó a suscitar dudas en relación con el sustento legal de tales decisiones desde el punto de vista sustantivo, dado que, tratándose de decisiones restrictivas de derechos fundamentales, entra en juego obviamente la *reserva de ley* del artículo 53 CE, e incluso –según el alcance y función de la norma– la de *ley orgánica* que contempla el artículo 81. Sin embargo, el desarrollo de esa polémica resultó *suspendido* por la declaración del estado de alarma mediante Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, que no solo daba cobertura explícita a este tipo de actuaciones, sino que además *ratificó* en su disposición final primera todas las decisiones previas autorizadas judicialmente que habían adoptado las autoridades autonómicas, y, lo que es más determinante, generó el efecto de homologación *ex nunc* de las que estaban pendientes de autorización.

La entrada en vigor del estado de alarma, y los términos en que lo regulaba el Real Decreto, fue sin embargo fuente de nuevas polémicas, principalmente centradas en su ámbito objetivo de aplicación, puesto que había opiniones discrepantes respecto del encaje legal –en la L. O. 4/1981, de los estados de alarma, excepción y sitio, interpretada de acuerdo con el art. 55 CE– del *confinamiento domiciliario*, por la intensidad de sus efectos sobre la libertad de circulación, pero sobre todo por la afectación colateral de otros derechos fundamentales, como el de reunión y manifestación o la libertad de culto. Al margen de la controversia jurídico-política (no exenta de un notable trasfondo ideológico), la cuestión afectó directamente, en este caso, a la Fiscalía del Tribunal Supremo, que hubo de hacer frente a un significativo número de dictámenes sobre la falta de jurisdicción del orden conten-

cioso-administrativo para conocer de los recursos contra el citado Real Decreto que interpusieron principalmente algunos particulares (y, en su caso, la correspondiente denegación de las medidas cautelares de suspensión que pretendían), tal y como ya había establecido la STC 83/2016, de 28 de abril, al dejar claro, con ocasión del estado de alarma declarado en 2010 por razón de una huelga de controladores aéreos, que los decretos de declaración y prórroga de los estados excepcionales contemplados en la LO 4/81, y en particular el estado de alarma tienen, en atención a su contenido y efectos, *rango o valor de ley*; lo que no evitó sin embargo la insistente contumacia de algunos de esos recurrentes en relación con las sucesivas prórrogas, o con los estados de alarma que, como se verá, fueron proclamados más adelante. Como es obvio, la Sala Tercera del Tribunal Supremo resolvió sistemáticamente en línea con la doctrina del TC, declarando su falta de jurisdicción para conocer de todos estos recursos. Sí se consideró competente, por el contrario, para enjuiciar las impugnaciones que iban dirigidas contra resoluciones dictadas por los ministros a los que el art. 4 del RD 463/2020 delegaba la gestión del estado de alarma, por entender, conforme a la doctrina tradicional de la Sala, que la competencia judicial había de establecerse no con arreglo a la autoridad delegada de la que emanaba el acto recurrido, sino en atención al órgano administrativo *delegante*, que en este caso era el Gobierno de la Nación, cuyas decisiones corresponde juzgar (art. 12.1.a LJCA) al Tribunal Supremo.

En ese ámbito fueron diversas las resoluciones impugnadas, tanto de las que desarrollaban los preceptos del Decreto de alarma como las que después regularon el denominado proceso de *desescalada*, con objetos variopintos como la aplicación de medidas de higiene (uso de mascarillas), la habilitación de autorizaciones para la desinfección desde aviones, las concreciones reglamentarias en materia restricciones de la movilidad, las limitaciones de la concurrencia a actos de culto o velatorios, la prohibición de práctica de determinadas actividades deportivas, etc. Todas ellas fueron, en general, desestimadas por el Tribunal Supremo, atendiendo a la preponderancia del objetivo de preservación de la salud pública en la ponderación del efecto causado sobre los derechos de los recurrentes.

Otra cuestión de gran interés enmarcada en la vigencia de ese primer estado de alarma de la pandemia fue la relativa al ejercicio del derecho de reunión, que dio lugar al único pronunciamiento motivado que ha efectuado hasta el momento el Tribunal Constitucional en un asunto relacionado con el estado de alarma. Concretamente se trató de la inadmisión, por Auto 40/2020, de 30 de abril, de un recurso de

amparo interpuesto por los convocantes de una manifestación en Vigo, cuyo valor más significativo fue la declaración que contiene acerca de la consideración de la salud pública a los efectos del *orden público* caracterizado en el artículo 21.2 CE como factor de limitación del ejercicio de ese derecho fundamental. De ella surgió una nueva comunicación del Fiscal de Sala Delegado a las/os fiscales especialistas (20 de mayo de 2020), obteniendo dos consecuencias: que la mera existencia del estado de alarma no servía de justificación *abstracta* de la prohibición de una reunión o manifestación, y que la competencia y procedimiento para resolver los conflictos entre convocantes y autoridades debían seguir siendo, bajo el estado de alarma, los que con carácter ordinario resultan de la LJCA, sin perjuicio de la especial valoración de la protección de la salud pública al ponderar los límites del ejercicio del derecho. En muchos de estos casos, por otra parte, la Fiscalía defendió que existía un matiz diferenciador entre la restricción de las reuniones particulares en el ámbito social y familiar y el ejercicio del derecho de *reunión pacífica y sin armas* que se proyecta en el ámbito constitucional *público*, en estrecha vinculación con los derechos fundamentales a la libertad de expresión –art. 20.1 CE– y a la participación en los asuntos públicos –art. 23 CE–, distinción que algunas resoluciones judiciales vincularon a la diferente intensidad de la *suspensión* frente a la mera *limitación* del derecho fundamental afectado (p. ej. STSJ de Castilla y León, Valladolid, de 21 de mayo de 2020). Este mismo criterio se estudia también detalladamente en la Memoria de la Fiscalía de la Comunidad de Madrid.

De esa etapa sí hay que destacar, no obstante, un procedimiento de especial relevancia que también se tramitó, con intervención del Fiscal, en la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que fue el iniciado a instancia de la Confederación Española de Sindicatos Médicos, que no tenía por objeto las medidas del estado de alarma, sino a la supuesta inactividad del Gobierno en la gestión y dotación en el ámbito sanitario de medios de protección (EPI) y otros recursos materiales y humanos en la gestión –inicial, sobre todo– de la pandemia. La Sala acordó una medida cautelar que obligaba a las autoridades sanitarias a acreditar quincenalmente los detalles de la aportación y gestión de dichos medios, y finalmente dictaría sentencia el 8 de octubre, en la que, tras asumir la tesis de la Fiscalía de que la acción de *inactividad* estaba mal trabada, sin perjuicio de pudiera valorarse la eventual lesión de derechos fundamentales, declaró en efecto la existencia de *un serio riesgo para los derechos fundamentales que les reconoce [a los demandantes] el artículo 15 en relación con los artículos 43.1 y 40.2 de la Constitución*, pero deses-

timó la imputación de esa lesión a las autoridades sanitarias del Gobierno, por considerar *que la incapacidad se ha de predicar del Sistema Nacional de Salud en su conjunto y no solo de la Administración General del Estado o del Ministerio de Sanidad*. La Memoria de la Fiscalía del País Vasco, por su parte, da cuenta de que *se han presentado 17 escritos de Alegaciones en demandas de Protección Jurisdiccional de derechos fundamentales en relación en su mayoría con el derecho a la vida e integridad física de diversos profesionales, como sanitarios y policías en relación con la pandemia derivada de COVID-19*, pero no del resultado de esos procedimientos, por lo que cabe deducir que no deben de haber concluido.

La terminación en el mes de junio de la quinta última prórroga del estado de alarma, que había sido acordada por RD 555/2020, de 5 de junio (las anteriores tuvieron lugar por RRDD 487/2020, de 10 de abril; 492/2020, de 24 de abril; 514/2020, de 8 de mayo; y 537/2020, de 22 de mayo), dio paso a un nuevo escenario en el que, como se anunció más arriba, resurgieron los problemas de interpretación del marco jurídico aplicable a las medidas sanitarias restrictivas de derechos fundamentales.

Uno de los primeros conflictos se planteó en Lleida, donde el Fiscal se opuso a la medida *general* de confinamiento domiciliario, por lo que la administración catalana transformó la prohibición en *recomendación*, obteniendo finalmente la autorización judicial que, sin embargo, incluyó otra medida que también sería reiteradamente cuestionada: la restricción del derecho de reunión en lugares públicos e incluso privados. En cualquier caso, lo cierto es que, pese a las objeciones de la Fiscalía en algunos supuestos, las distintas decisiones adoptadas por los gobiernos de las Comunidades Autónomas fueron en general autorizadas por los jueces de lo contencioso-administrativo, o de los jueces de guardia que los sustituían en días y hora no hábiles, con arreglo al artículo 42.5 del Reglamento 1/2005, de aspectos accesorios de las actuaciones judiciales, en relación con el artículo 90 de la LOPJ (punto este que señala la Fiscalía de Cantabria calificando de *desvío* de la competencia el hecho de que no siempre las administraciones justifiquen de verdad lo *inaplazable* de la intervención judicial), extendiendo con frecuencia sus valoraciones y resoluciones a la autorización de medidas, como apunta la Fiscalía de Navarra, mencionando la prohibición de fumar en las terrazas, que en poco o nada afectaban a derechos fundamentales (horarios de apertura de locales, aforos máximos de asistencia a espectáculos, limitación de comensales en los locales de hostelería...), pero centrandolo a su vez el razonamiento judicial, en muchos casos, fundamentalmente

en aspectos fácticos, relativos a la *necesidad y urgencia* de las medidas en cuestión para la contención de la pandemia, pero omitiendo, eludiendo o incluso descartando la cuestión capital del juicio de legalidad –la cobertura normativa– de las medidas adoptadas. Un ejemplo puede hallarse en Auto de 31 de julio de 2020 del Juzgado de Instrucción núm. 4 de Lleida, en funciones de guardia, que despachaba las dudas de legalidad formuladas por el Fiscal con el siguiente argumento: *pese al tiempo transcurrido desde el inicio de la pandemia, el legislador tampoco se ha mostrado raudo en adaptar el marco legal a la situación generada, toda vez que la autoridad competente, pudiendo, no ha arbitrado los medios necesarios para habilitar estas privaciones de derechos en el ámbito individual, resultando a todas luces carente de proporcionalidad que esa inacción provoque un menoscabo del derecho a la vida y protección de la salud por motivos discutiblemente formales en la situación epidemiológica en la que nos hallamos.*

El clima primaveral-veraniego aportó además una nueva cuestión, concretamente ubicada en la Comunidad Valenciana, y especialmente en Alicante, donde comenzaron a llegar pateras cuyos ocupantes eran sometidos a una prueba de diagnóstico de COVID-19, decidiendo la autoridad sanitaria, en caso de resultado positivo, que tanto la persona afectada como todas las demás que viajaban con ella en la misma embarcación fueran hospitalizadas forzosamente. Sometidas estas decisiones a autorización judicial, los jueces las autorizaban sin oír a los afectados, o limitándose a lo sumo a indicar en el auto que la propia administración debía oírlos en un plazo determinado, así como informarles de su derecho a recurrir la resolución adoptada, y además lo hacían de forma no individualizada, es decir, mediante resoluciones *colectivas* que incluían a todos los miembros de un grupo, menores incluidos, en una misma decisión. El Fiscal de Alicante, considerando que ese modo de proceder –habida cuenta, sobre todo, de la condición especialmente vulnerable de los afectados– podía entrar en colisión, entre otras normas, con el art. 5 CEDH, previa consulta con el Fiscal de Sala recurrió en apelación esas resoluciones, chocando sin embargo con el criterio confirmatorio de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de la Comunidad Valenciana, que además, al resolver los recursos de apelación por auto, y no por sentencia como se desprende del art. 80.3 LJCA (ATS de 24 de marzo de 2021, queja 570/2020), bloqueaba artificiosamente el acceso a la casación, por lo que la Fiscalía mencionada resolvió dirigirse a la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional, con el fin de plantear la posible interposición de un recurso de amparo.

La proliferación de resoluciones judiciales dispares a que se ha hecho mención desembocó, a las puertas del otoño, cuando se hacía sentir con toda su fuerza la *segunda ola* de contagios consecuencia de la *desescalada* veraniega, mediante una modificación legal a la que ya se ha hecho referencia, operada por Ley 3/2020, de 18 de septiembre, *de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia*, cuya disposición final segunda alteraba, mediante una reforma puntual de la LJCA, el régimen competencial de autorización/ratificación judicial de medidas sanitarias, distinguiendo los supuestos de medidas con destinatarios individuales, que permanecen en el ámbito de los Juzgados de lo Contencioso, de los supuestos de medidas *generales*, es decir, que «*impliquen la limitación o restricción de derechos fundamentales cuando sus destinatarios no estén identificados individualmente*», que pasaron a corresponder a la Sala de la Audiencia Nacional (art. 11.1.i) o a los Tribunales Superiores de Justicia (art. 10.8) en función de que la autoridad de la que provenga la medida sea de ámbito estatal o territorialmente inferior, respectivamente. Todo parece apuntar que con ello se pretendía generar una mayor unidad de criterio en relación con las medidas genéricamente aplicables a grupos de población indeterminados o incluso al conjunto de los/as ciudadanos/as de un determinado territorio, paliando así el efecto *centrífugo* de la doble dispersión que venían produciendo la disparidad de decisiones administrativas y la diversidad de criterios judiciales aplicados en su autorización.

La perspectiva del tiempo y el conocimiento de los acontecimientos posteriores permiten concluir, sin embargo, que la reforma generó más bien el efecto contrario, incrementando la sensación de inseguridad jurídica, al ponerse de manifiesto no solo que los Tribunales Superiores de Justicia comenzaron inmediatamente a emitir pronunciamientos contradictorios, sino que además buena parte de esa contradicción surgía de la puesta en cuestión de la legalidad de las medidas o incluso la constitucionalidad de las leyes aplicables, incluida la propia reforma legal mencionada, a partir de la ya constatación de que las disposiciones que rigen esta materia –en particular la LOMESP– no cumplen los requisitos materiales de *previsibilidad* y *certeza* que tanto la jurisprudencia constitucional como la del TEDH imponen en materia de restricción o limitación de derechos fundamentales. A este debate, que, como se ha dicho, en buena medida cuestionaba la propia reforma procesal, en cuanto esta parecía hacer presupuesto de la cuestión desde el momento en que lo que se discutía precisamente era si las normas sustantivas vigentes autorizan la adopción de medidas *no individualizadas* (más allá de los enfermos y sus

contactos que cita el art. 3 LOMESP), se añadió otra objeción doctrinal, referida al papel de la autorización judicial en estos supuestos en los que no se dilucida la concreta colisión de derechos o intereses entre la Administración y un particular que se resiste a obedecer o ejecutar sus decisiones invocando un derecho fundamental, sino que meramente se somete a *homologación judicial previa* un acto administrativo –si no una auténtica disposición general– cuya cobertura legal parece pretender sustituirse por esa intervención impropia y ajena al contenido ordinario de la potestad jurisdiccional, que carecería de sentido en un sistema legal regido por el principio de autotutela administrativa, y en el que la *reserva de ley* debería proyectarse sobre la propia actuación de las administraciones, habilitando o no directamente su facultad de afectar a los derechos de los ciudadanos. Esa es más o menos la argumentación que acabaría recogiendo la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Aragón al plantear, mediante Auto de 3 de diciembre, una cuestión de inconstitucionalidad del reformado art. 10.8 LJCA, que, admitida a trámite, a la fecha de redacción de estas páginas se halla pendiente de resolución. La Fiscalía del País Vasco incorpora a su Memoria unas breves pero muy precisas consideraciones sobre otros aspectos de esa duda de constitucionalidad, que relaciona con el dato de que *no existe ninguna norma de carácter sustantivo que atribuya a los órganos judiciales competencia para la limitación del derecho fundamental de reunión, que compete por disposición legal a las autoridades administrativas, o el de libertad de deambulación, ni aún en situaciones de necesidad de adoptar medidas urgentes sanitarias de carácter general*, insistiendo en que *ni el art 21 CE ni el art 19 CE otorgan, como ocurre con otros derechos fundamentales (libertad o inviolabilidad de domicilio por ejemplo), a los jueces y tribunales la tutela o facultad de limitar tales derechos en los casos legalmente previstos*.

A modo de mínimo paréntesis cabe subrayar aquí que, sobre las implicaciones de la diferencia sustancial entre el régimen de las medidas *individuales* y las que de afectan de forma indeterminada a la población en su conjunto para garantizar la salud pública, realiza también unas interesantes reflexiones imposibles de reproducir aquí en toda su extensión la Memoria de la Fiscalía de Andalucía, que sobre todo hay que destacar por su tratamiento de un problema *especialmente sensible*, como dice la propia Memoria, pero llamativamente preterido en todo el debate jurídico habido en torno a la pandemia: el del acompañamiento a final de la vida. También incluye, en otro orden de cosas, una referencia a cierta cuestión polémica suscitada también en otros territorios (País Vasco o Aragón, por ejemplo) como es la de

la necesidad o no de que las medidas *adoptadas* –como dice el texto de la ley– hayan de estar por tanto ya publicadas y en vigor. Por razones que también es imposible recoger aquí, en realidad ese es un debate que posiblemente desenfoca la cuestión de fondo, que no es si la *medida* ha de estar o no en vigor, sino que el órgano ha de autorizar o *ratificar* –la diferencia evidencia tal vez la irrelevancia del debate– la *adopción de la medida*, no la disposición o acto formal que la contiene.

A esas –aquellas– alturas, sin embargo, la desconcertante situación generada entre los gobiernos de las distintas comunidades autónomas ya había precipitado un nuevo *giro de guion* en la gestión jurídica de la pandemia, mediante la declaración de un nuevo estado de alarma por RD 926/2020, de 25 de octubre, tres días después de que los TSJ de Navarra y el País Vasco adoptaran en una misma fecha (el 22 de ese mes de octubre) decisiones diametralmente opuestas en situaciones perfectamente análogas, en relación con la medida de restricción de reuniones en ambos territorios limítrofes.

No obstante, ese sería el *tercer* estado de alarma de la pandemia, puesto que el segundo, acordado por RD 900/2020, de 9 de octubre, fue declarado exclusivamente para el territorio de la Comunidad de Madrid, a raíz de la controversia entre el gobierno de dicha comunidad autónoma y el Ministerio de Sanidad sobre el valor vinculante de la orden comunicada que este último remitió a los ejecutivos regionales para coordinar las medidas sanitarias de contención del virus de cara al *punto de la Constitución*. El gobierno madrileño, que había discrepado de los acuerdos del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud previsto en la Ley 16/2003, de 28 de mayo, *de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud*, recurrió la decisión del Ministro, pero al mismo tiempo solicitó autorización al TSJ de Madrid para las medidas, decidiendo dicho Órgano judicial rechazarlas en atención, precisamente, a que el fundamento que para su adopción invocaba la autoridad solicitante era la Orden del Ministro, carente de rango para determinar una restricción de derechos fundamentales. La Fiscalía impugnó el auto, arguyendo, entre otros razonamientos, que el principio *iura novit curia* exigía valorar la legalidad de las medidas en sí mismas, y no las motivaciones subjetivas o los argumentos empleados por quien solicitaba su autorización, pero el recurso de reposición fue desestimado por la Sala, que al tiempo denegó la posibilidad de casación amparándose en el carácter taxativo de la enumeración de autos contra los que puede interponerse esa clase de recurso (art. 87 LJCA) y el Tribunal Supremo rechazó la queja formulada al efecto.

Volviendo al orden cronológico, el tercer estado de alarma proclamado, como se ha dicho, por RD de 25 de octubre de 2020, y vigente aun al tiempo de elaboración de esta Memoria, buscó explícitamente –así resulta de la exposición de motivos del citado Real Decreto y de la expresa exclusión (art. 2) de la necesidad de autorización/ratificación judicial de las medidas que contempla– poner fin a la situación de divergencia generada por las resoluciones de los Tribunales Superiores. De nuevo surgieron intentos de recurso ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, cuyos autores insistían otra vez en los argumentos ya reiteradamente desestimados por ella en relación con su jurisdicción y competencia para conocer de la impugnación contra una disposición con *fuerza o valor de ley*, o elaboraban otros nuevos evidentemente inhábiles para salvar ese escollo que, surgido de la doctrina del Tribunal Constitucional, como es obvio no podía ser eludido o cuestionado en sede contencioso-administrativa ordinaria.

Este nuevo Real Decreto de estado de alarma, parcialmente modificado por el RD 956/2020 que articula su prórroga hasta el 9 de mayo de 2021, generó, no obstante, nuevos debates jurídicos, a alguno de los cuales no pudo permanecer ajeno el Ministerio Fiscal. Así, la delegación de las funciones de autoridad del estado de alarma que el artículo 2 establece a favor de los presidentes de las comunidades autónomas, la taxativa enumeración de las medidas que contempla (limitación horaria nocturna de la libre circulación o «toque de queda» –art. 5–, cierre perimetral de las comunidades y ciudades autónomas –art. 6–, restricción del número de personas concurrentes en lugares públicos y privados –artículo 7–, incluida una consideración respecto del ejercicio del derecho fundamental del art. 21 CE, y la limitación de aforo en lugares de culto –art. 8–), que como se ha dicho *no necesitan autorización judicial* y, en fin, la atribución a los referidos presidentes autonómicos de la facultad de *modular, flexibilizar y suspender la aplicación de las medidas previstas en los artículos 5, 6, 7 y 8, con el alcance y ámbito territorial que determine*, planteaban diversas incógnitas en torno, sobre todo, a la determinación del alcance y los límites de esas facultades delegadas, a la posibilidad (que la propia exposición de motivos del RD menciona) de que las medidas que los gobiernos autonómicos pueden adoptar *extramuros* del estado de alarma incidan en un ámbito coincidente, incluso de forma más intensa, con el de las citadas normas de excepción, y a la competencia judicial para conocer de esas medidas acordadas o modificadas por los presidentes autonómicos, habida cuenta, como se ha apuntado, del carácter *delegado* de sus atribuciones a estos efectos.

Estas y algunas cuestiones más fueron abordadas en un nuevo documento difundido a los/las fiscales especialistas en contencioso-administrativo, de fecha 10 de noviembre de 2020, cuyas indicaciones se han ido viendo confirmadas, en sustancia, por posteriores decisiones de la Sala Tercera del Tribunal Supremo. En particular, y con referencia a los problemas que acaban de apuntarse, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Alto Tribunal ha delimitado la competencia delegada de los presidentes autonómicos excluyendo de ella, al margen del problema de validez de los actos, las resoluciones adoptadas por órganos inferiores de su administración (ATS de 9 de marzo de 2021, rec. 86/2021), ha asumido su propia competencia –planteada en numerosas cuestiones tramitadas por la Sala– para conocer de los recursos contra los actos dictados en virtud de la delegación que ostentan los presidentes autonómicos (a pesar de que no es aplicable al caso el art. 9 de la Ley del Sector Público, que recoge la norma de imputación de los actos del delegado al delegante únicamente en el marco de la misma administración) acogiendo –p. ej. ATS de 3 de febrero de 2021, rec. 31/2020– la tesis del Ministerio Fiscal sobre la existencia de una identidad de razón esencial que justifica la aplicación de ese mismo principio, basada en la exigencia de la responsabilidad del Gobierno que forzosamente ha de seguir a la autoatribución excepcional de competencias que no le están atribuidas por la legislación ordinaria para acto seguido delegarlas a los titulares *ordinarios* de la competencia sobre sanidad, y ha suspendido, en fin (Auto de 15 de enero de 2021) una decisión del presidente de la Junta de Castilla y León que llevaba el horario del *toque de queda* más allá de los límites marcados en el RD 926/2020, lo que (a la espera no obstante de la resolución definitiva del proceso) parece abonar *cautelaramente* la idea –expuesta en el referido documento del Fiscal de Sala Delegado– de que, cuando afirma en su exposición de motivos que *en una situación epidemiológica como la actual, resulta imprescindible combinar las medidas previstas en la legislación sanitaria con otras del ámbito del Derecho de excepción*, el Gobierno-legislador está estableciendo una distinción de rango en función de la *intensidad* y naturaleza de la medida adoptada, de manera que –decía el documento de la Fiscalía– *«parece razonable interpretar que, respecto de los derechos fundamentales afectados por el estado de alarma, las limitaciones establecidas por el RDEA constituyen un «techo» en orden a la extensión e intensidad de la restricción de tales derechos (...), puesto que en caso contrario resultaría difícil comprender en qué consiste la indispensabilidad, y por tanto aquellas medidas que, por su contenido, consecuencias o forma de ejecución puedan considerarse más*

gravosas para los derechos fundamentales afectados por el RDEA que las que se definen y delimitan en su texto, difícilmente podrán considerarse amparadas por la legislación sanitaria ordinaria a la que, «en lo no previsto en esta norma», remite su preámbulo.

Y ello por más que el propio Gobierno en algún caso haya adoptado decisiones de cuya adecuación a ese *techo* cabría dudar, como ha sucedido con las Órdenes del Ministerio de Sanidad por las que se acuerda (SND/133/2021, de 17 de febrero) y amplía o prorroga (SND/181/2021, de 2 de marzo, Orden SND/253/2021) la obligación de someterse a una cuarentena forzosa para todas las personas procedentes de determinados países que se consideran origen de mutaciones del virus especialmente dañinas, que fueron sometidas a autorización de la Sala de Audiencia Nacional, que las autorizó inicialmente por Auto de 19 de febrero de 2021, rec. 2/2021, pero que en sus resoluciones posteriores de convalidación de la ampliación y prórroga (Autos de 5 de marzo de 2021 y 23 de marzo de 2021) se ha dividido, incluyendo sendos votos particulares que califican la LOEMSP de *cláusula general habilitante (...) manifiestamente insuficiente para dar cobertura* a la medida acordada.

Como es natural, otra consecuencia del tratamiento *dual* de las medidas anti-COVID, en función de su encaje o no en el marco del estado de alarma, y de su proyección ya examinada sobre el régimen de competencia judicial, ha sido la tramitación de recursos interpuestos contra las resoluciones de los órganos de las comunidades autónomas no incluidas en el artículo 2 RD 926/2020, con la consiguiente intervención del Fiscal, de las que dan cuenta diversas Fiscalías en sus memorias (Comunidad Valenciana, Andalucía –Granada y Málaga–, etc.). Y, por supuesto, como también se deduce de lo ya dicho, ha proseguido la actividad de autorización judicial de aquellas medidas que, por no hallarse incluidas en los arts. 5 a 8 del Real Decreto, no están exentas de dicha autorización.

Finalmente, y al margen de la importante labor notoriamente llevada a cabo por el Ministerio Fiscal en relación con la gestión de la pandemia en las residencias de mayores, y de la delicada y matizada posición que en relación con medidas restrictivas del derecho de circulación e incluso de la libertad deambulatoria de los residentes han venido defendiendo las fiscalías (como acreditan las memorias de Castilla-La Mancha, la de Cantabria o Andalucía, por ejemplo), hay que señalar una intervención reciente de esta especialidad, en coordinación con las de Civil y protección de las personas con discapacidad y mayores, al haber detectado que, iniciado el proceso de vacunación de los/las residentes en dichos centros, algún Juez de

lo Contencioso-Administrativo había resuelto autorizar, invocando genéricas razones de salud pública y la especial vulnerabilidad de las/los afectadas/os, la vacunación forzosa de estas personas, sin que conste que no se hallaran en plenas condiciones de ejercitar su capacidad de decidir al respecto. El día 24 de febrero de 2021 se remitió una nota firmada por los tres Fiscales de Sala en la que se dejaba claro que *en tanto la ley no establezca la obligación de vacunarse, no cabe invocar razones genéricas de salud pública o específicamente basadas en especial vulnerabilidad de determinados grupos de personas, globalmente considerados, o de quienes se integran en ellos, para justificar la administración forzosa de la vacuna contra la COVID-19, puesto que tales razones y circunstancias no han sido acogidas por el Legislador, en el marco del artículo 43.2 de la Constitución, para establecer excepciones de esa índole al carácter no obligatorio de la vacunación, y, por tanto, a la libertad de decisión individual para prestar o negar el consentimiento a tal fin, sin perjuicio de que los conflictos relacionados con la posible falta de capacidad para afrontar ese tipo de decisiones se ventilen en la jurisdicción civil con arreglo a la Ley de Autonomía del Paciente o a la normativa civil aplicable en caso de necesidad de complementación o representación para la prestación del consentimiento.*

Este es el apretado relato de algo más de un año de atropellada pero obligada e insoslayable improvisación jurídica, no incompatible sin embargo con una reflexión rigurosa y, como se dijo, basada sobre todo en la comunicación, la colaboración, el intercambio de información y el trabajo de la red de fiscales especialistas de lo contencioso-administrativo, que en su conjunto son los principales artífices de que, como dice el Fiscal de Castilla y León, *la respuesta de las fiscalías a los problemas jurídicos originados por la crisis sanitaria Covid-19 en el ámbito contencioso ha[ya] sido acorde con la urgencia y con las especiales necesidades derivadas de la gravedad de la situación.* Lo cual, en el tiempo vivido y con los instrumentos normativos disponibles, no era ni es poco.

De hecho, la pronta caducidad del estado de alarma declarado por RD 926/2020, sin una previsión de que los problemas de cobertura normativa –incluidas las dudas sobre el alcance y validez de las normas disponibles– que se habían manifestado antes de su entrada en vigor hallen respuestas normativas concretas, puede volver a poner a prueba la capacidad del sistema, y del Fiscal, para intentar la cohesión indispensable en una materia tan sensible como es la de la restricción de los derechos fundamentales. La excepcional situación vivida con ocasión del dramático desarrollo de la pandemia no debería constituir

un caldo de cultivo para el abandono o el descuido de un riguroso régimen de tutela y preservación de los derechos y las libertades que la Constitución garantiza, sino, bien al contrario, un aviso respecto de lo frágil que puede resultar en determinados momentos de conmoción social un sistema democrático avanzado, y de la consiguiente necesidad de cuidarlo con esmero. La misión constitucional del Ministerio Fiscal consiste precisamente en contribuir a esa tarea. Y es obvio que, en situaciones como las que se han descrito en estas páginas, el papel de la Fiscalía en la jurisdicción contencioso-administrativa no resulta ser ni tan secundario ni tan irrelevante como podría sugerir el estado de relegación histórica que en algunos momentos y en algunos lugares sufren las y los fiscales que trabajan en esta especialidad. De ahí que el resumen que aquí concluye deba entenderse elaborado en merecido homenaje a todas/os ellas/os.

15. ÁREA SOCIAL

La disposición adicional segunda del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, acordó la suspensión de términos y la suspensión e interrupción de los plazos previstos en las leyes procesales para todos los órdenes jurisdiccionales si bien, respecto del orden jurisdiccional social, se exceptuaron de dicha suspensión los procedimientos de conflicto colectivo y para la tutela de los derechos fundamentales y libertades públicas regulados en la LRJS.

Tal circunstancia originó la interposición de múltiples escritos por el procedimiento de derechos fundamentales en los que se solicitaba la adopción, con carácter previo a la interposición de la correspondiente demanda, de medidas cautelarísimas, amparándose la mayoría en una eventual infracción de la normativa de prevención de riesgos laborales afectante a la salud del personal, fundamentalmente sanitario o que realizaba su labor en centros asistenciales o de salud, e incluso del personal integrante de las fuerzas del orden público.

En tales escritos se solicitaba como medida cautelarísima que se suministrase a todo el personal afectado los medios de protección necesarios consistentes, entre otros, en mascarillas del tipo FFP2, FFP3, gafas, guantes desechables, Epi's o contenedores de residuos infecciosos, así como que se procediese a la desinfección diaria de todos los centros y vehículos de trabajo y otras actuaciones tendentes a evitar en lo posible el contagio de dicho personal.

En las demandas presentadas posteriormente se instaba que se declarase que las correspondientes administraciones o empresas

habían infringido la normativa de prevención de riesgos laborales, conculcando bien el derecho a la salud, bien el derecho fundamental a la integridad física del art. 14 CE o, incluso, ambos derechos.

La variedad de los supuestos, tanto desde la perspectiva de las partes demandadas, administraciones públicas o empresas, como respecto del personal afectado, laboral, funcionario o ambos, e incluso en cuanto a las medidas que se solicitaban o las causas alegadas de infracción de las normas sobre prevención de riesgos laborales, aconsejó trasladar a las distintas Fiscalías territoriales desde la Fiscal de Sala de lo Social determinados criterios uniformes para dar una respuesta lo más unitaria posible desde el Ministerio Fiscal, teniendo en cuenta, además, que tales escritos y demandas se presentaron, tanto ante juzgados de lo Social, como ante los Tribunales Superiores de Justicia.

Dichos criterios, de orden procesal, versaron sobre el orden jurisdiccional competente, social o contencioso-administrativo, en función del personal afectado, el órgano competente (juzgado de lo Social, Tribunal Superior de Justicia o Audiencia Nacional) y el procedimiento adecuado, el de conflicto colectivo o el de protección de derechos fundamentales. La enorme casuística que presentaban los diferentes procedimientos dificultó establecer un criterio general sobre el fondo de los asuntos.

Las respuestas de los distintos órganos jurisdiccionales han sido enormemente variadas, sin que se pueda extraer una conclusión general al respecto, aunque sí se ha observado una tendencia a la estimación de las demandas, una vez analizado el fondo del asunto, por considerar que no se habían adoptado todas las medidas de seguridad necesarias tendentes a proteger al personal del riesgo de la COVID-19. Algunos de esos procedimientos se encuentran recurridos en casación ante el Tribunal Supremo, sin que el Alto Tribunal se hubiere pronunciado durante el año 2020.

En segundo lugar, la crisis sanitaria de la COVID-19 ha generado en la instancia, asimismo, un incremento de procedimientos de despido sobre todo en el sector servicios, por los despidos colectivos efectuados en las actividades cíclicas, al no poder realizarse y también la posibilidad de teletrabajo y quien debe asumir los costes derivados de tal práctica, anulación de vacaciones y permisos durante el confinamiento y también despidos individuales a pesar de su prohibición por el art. 2 del RDL 9/2020 de 27.3. Sin embargo, la repercusión de esta circunstancia en la labor de las Fiscalías no consta que haya sido especialmente relevante, habida cuenta de que el Fiscal no es parte en tales

procedimientos, salvo que en los mismos se invoque la vulneración de derechos fundamentales.

Una tercera consecuencia de la pandemia en el ámbito de la jurisdicción social ha sido el auge de los procedimientos de suspensión colectiva de los contratos de trabajo (ERTES). En efecto, la paralización de la actividad no esencial como consecuencia de la declaración del estado de alarma en el mes de marzo de 2020, originó una multitud de suspensiones colectivas de los contratos de trabajo ante la imposibilidad por parte de las empresas de desarrollar su actividad habitual. Al respecto, el art. 22 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social de la COVID-19 estableció un procedimiento acelerado para hacer frente a dicha circunstancia señalando que «las suspensiones de contrato y reducciones de jornada que tengan su causa directa en pérdidas de actividad como consecuencia del COVID- 19, incluida la declaración del estado de alarma, que impliquen suspensión o cancelación de actividades, cierre temporal de locales de afluencia pública, restricciones en el transporte público y, en general, de la movilidad de las personas y/o las mercancías, falta de suministros que impidan gravemente continuar con el desarrollo ordinario de la actividad (...) tendrán la consideración de provenientes de una situación de fuerza mayor, con las consecuencias que se derivan del artículo 47 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre.»

El impacto de tales procedimientos en la labor de las fiscalías territoriales es nulo, dado que el Ministerio Fiscal no es parte en los mismos, pero sí va a repercutir en la sección de lo Social de la Fiscalía del Tribunal Supremo, a medida que los mismos se recurran y lleguen al Alto Tribunal, pues aquí la Fiscalía sí tiene intervención. De hecho, ya se han despachado por la citada sección durante el año 2020 tres ERTES por fuerza mayor derivados de la pandemia por COVID-19.

Finalmente, a la hora de plantear propuestas para el futuro para mejorar el servicio público de la Fiscalía en circunstancias excepcionales, hay que partir del hecho de que la actuación del Ministerio Fiscal en el orden jurisdiccional social está supeditada al número de asuntos que le remitan los órganos jurisdiccionales, por lo que, en principio, salvo que se incremente el número de juzgados o tribunales o se creen jueces de apoyo, las carencias de las plantillas serán las que actualmente existen, sin perjuicio de que deba valorarse el aumento de las mismas de generarse la puesta en marcha de nuevos juzgados de lo Social.

CAPÍTULO VI

PROPUESTAS DE REFORMAS LEGISLATIVAS

1. PROPUESTAS DE REFORMA ESTATUTARIA

Una Administración de justicia moderna, ágil y eficaz, concebida como un servicio público de calidad para la ciudadanía, pasa necesariamente por un Ministerio Fiscal verdaderamente autónomo, fortalecido, adecuadamente dotado y capaz de afrontar los nuevos retos que la sociedad democrática a la que sirve le demanda.

Ello requiere una suerte de *refundación* de la institución para lo que resulta imprescindible acometer una profunda reforma estatutaria o, mejor aún, un nuevo Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. El esfuerzo por dotar a la institución de un perfil autónomo, capaz de gestionar sus recursos personales y materiales, constituye una exigencia básica para enfrentar el futuro de forma que se acabe definitivamente con la imagen suspicaz de una Fiscalía dependiente del Ministerio de Justicia. Alcanzar mayores cotas de autonomía resulta una necesidad inexcusable.

La reforma procesal proyectada supone una transformación del modelo de investigación penal actual. La decida atribución de un papel protagonista al Ministerio Fiscal exige un cambio de paradigma en la concepción, funcionamiento e imagen de la institución.

Pero la reforma estatutaria no puede demorarse ni hacerse depender de la final aprobación del nuevo sistema procesal penal. Se trata de una necesidad actual que no solo es demandada por la carrera fiscal, sino también por la ciudadanía en su conjunto, y que se ha de abordar con decisión para alcanzar definitivamente los objetivos de una justicia moderna para el siglo XXI.

1.1 Nuevo Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal

La Fiscalía General del Estado ha de tener atribuidas las competencias en materia de régimen administrativo y estatutario de los/as integrantes de la carrera fiscal.

Cuestiones como las situaciones administrativas, licencias, permisos, comisiones de servicio, nombramientos discrecionales o régimen disciplinario aún dependen de la decisión final del Ministerio de Justicia, lo que merma considerablemente la autonomía organizativa de la Fiscalía que es quien debe regir la carrera profesional de los/as fiscales.

Es necesario abordar una modificación legal que atribuya en exclusiva estas competencias a la Fiscalía, eliminando la actual dependencia ministerial.

1.1.1 AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA

La verdadera autonomía organizativa del Ministerio Fiscal, el ejercicio de las funciones constitucionalmente encomendadas *por medio de órganos propios*, pasa por tener un presupuesto propio y capacidad y medios para su gestión.

Es precisa, por ello, una singularización anual del presupuesto del Ministerio Fiscal en los Presupuestos Generales del Estado y en los presupuestos de las comunidades autónomas, así como la dotación previa de medios –personales y materiales– para la gestión de los recursos propios.

Esto ya fue advertido por el informe de la cuarta ronda de evaluación del Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO) al referirse a la necesidad de una mayor autonomía financiera, recogiendo en su recomendación IX (III) la de *explorar nuevas vías para lograr una mayor autonomía en la gestión de los medios del Ministerio Fiscal*», al tiempo que reconoce que «*la autonomía de gestión es una garantía fundamental de la independencia y la eficacia de la Fiscalía*».

1.1.2 AUTONOMÍA NORMATIVA

La autonomía orgánica que la Constitución española proclama del Ministerio Fiscal, al consagrar su funcionamiento *por medio de órganos propios* y la reserva legal que la propia Carta Magna prevé para el estatuto orgánico de la institución, tropiezan con la atribución al Ministerio de Justicia de la capacidad de desarrollo reglamentario de ese estatuto, en lugar de circunscribir a la Fiscalía General del Estado esa capacidad normativa para la autorregulación de la institución.

Esa incapacidad de regular la estructura y composición de sus *órganos propios* impide a la Fiscalía General del Estado paliar deficiencias que haya podido advertir en su organización basada funda-

mentalmente en los principios de especialización y territorialidad. Debe ser la propia Fiscalía General la que, valorando los datos estadísticos recabados de todas las fiscalías y a través de la centralización de toda la información en la Inspección Fiscal, pueda asignar recursos personales en el marco de las plazas existentes o de nueva creación.

La autonomía del Ministerio Fiscal no puede circunscribirse exclusivamente a la aprobación de circulares, instrucciones y consultas en desarrollo del principio de unidad de actuación. La naturaleza de órgano de relevancia constitucional y el reconocimiento estatutario de su personalidad jurídica propia demandan que la Fiscalía General del Estado ostente una capacidad normativa autónoma respecto del régimen interior y organización del Ministerio Fiscal, similar a la del Consejo General del Poder Judicial y de otros organismos con personalidad jurídica propia como la Comisión Nacional del Mercado de Valores o el Banco de España.

1.1.3 AUTONOMÍA FORMATIVA

Pese a que el Real Decreto 312/2019, de 26 de abril, *por el que se aprueba el Estatuto del Organismo Autónomo Centro de Estudios Jurídicos*, afianzó el protagonismo de la Fiscalía General del Estado en esta materia al atribuirnos la elaboración de los planes de formación y estratégicos de la formación inicial y continuada, una formación verdaderamente autónoma de los/as integrantes del Ministerio Fiscal pasa por desligarse de la organización y gestión del Ministerio de Justicia y por la asunción de competencias exclusivas o compartidas con el Consejo General del Poder Judicial en base a unos objetivos, necesidades y presupuesto propios.

1.1.4 REGULACIÓN TRANSPARENTE DE LAS COMUNICACIONES ENTRE GOBIERNO Y FISCAL GENERAL DEL ESTADO

La relación y consecuentes comunicaciones entre Gobierno y Fiscalía General del Estado, en el marco de la dirección que el primero ostenta sobre la política criminal (art. 97 CE), deben asentarse en los principios de transparencia y publicidad. Toda comunicación debe realizarse por escrito y constar en un sistema específico de registro, sin que la persona titular de la Fiscalía General del Estado pueda ser llamada ante el Consejo de Ministros, eludiendo así cualesquiera infundadas sospechas de dependencia.

Se trata de una necesidad que también ha sido advertida por el GRECO (4.^a ronda de evaluación, pár. 54)

1.1.5 DURACIÓN DEL MANDATO DE LA PERSONA TITULAR DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

El sistema de nombramiento gubernamental constituye un denominador común en la práctica totalidad de los países de nuestro entorno y fue la opción elegida por el constituyente de 1978, coherente con la atribución al Ejecutivo de la dirección de la política criminal.

La reforma del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal realizada en 2007 fortaleció la autonomía que la ley atribuye a todos/as los/as integrantes del Ministerio Fiscal en el desempeño de sus cometidos diarios.

Este nombramiento por el Poder Ejecutivo, reforzado con la instauración de contrapesos que acrecienten la autonomía de la persona elegida durante su mandato, no pervierte su autonomía ni la de todos/as y cada uno/a de los/as fiscales en el ejercicio diario de sus funciones, habiendo sido avalado por el Consejo de Europa (4.^a ronda de evaluación, pár. 54 del informe del GRECO).

Sin embargo, y sin perjuicio de otras reflexiones o cautelas adicionales, una ampliación del plazo de mandato de la persona titular de la Fiscalía General del Estado para que no se haga coincidir con el del Gobierno –en el sentido apuntado también por el GRECO– abundará en una mayor percepción de autonomía e independencia de la institución.

1.2 **Creación de una Unidad de la FGE experta en la persecución de delitos contra la Administración Pública**

Corruptelas tradicionalmente concebidas como un mal endémico –y por ello usualmente toleradas tanto por nuestros tribunales como por la sociedad– son actualmente censuradas por reputarse gravemente lesivas para bienes jurídicos valiosos fruto de su idoneidad para deteriorar de manera relevante los fundamentos sobre los que se erige el Estado social y democrático de derecho.

Comportamientos ampliamente generalizados en el pasado, como el fraccionamiento irregular de contratos públicos o el uso de instrumentos privados de gestión de lo público –creados al objeto de eludir la aplicación de la norma administrativa–, han pasado a concebirse como gravemente ofensivos para el orden jurídico penal, dejando de

conceptualizarse, por fin, como una suerte de liviana ofensa contra la Administración Pública.

Nuestros tribunales –al igual que la sociedad– han adquirido conciencia de la gravedad de dichas prácticas, fruto de su dañina repercusión en el desarrollo económico de la sociedad, así como en la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas. Nadie pone en duda hoy en día que la pérdida de confianza en la Administración se revela como un factor idóneo para estimular la aparición de conflictos sociales y de distorsiones de naturaleza sistémica, así como de actitudes contrarias a derecho.

Las anteriores consideraciones permiten concluir que la diligencia y exhaustividad en la investigación de los delitos contra la Administración Pública repercute directamente en el crédito que el Ministerio Fiscal, en particular, y la administración de justicia, en general, le merecen a la ciudadanía, que en muchas ocasiones ven en el Ministerio Fiscal el único medio de auxilio para la defensa de sus legítimas pretensiones.

Resultaría, por ello, conveniente crear una red de fiscales expertos en la persecución de este tipo de ilícitos a quienes debería dotarse de una formación específica en Derecho administrativo, orgánicamente dirigida por un/a Fiscal de Sala delegado/a, pues se trata de delitos que en no pocas ocasiones presentan un alto grado de sofisticación y que, por lo general, son cometidos por sujetos con elevados conocimientos en materia administrativa.

Ese modelo de especialización coordinada en vertical permitiría una dirección ágil, coherente y eficaz en la investigación de los delitos contra la Administración Pública, así como el fortalecimiento del principio de unidad de actuación consagrado en el art. 124 de la Constitución, cuyo corolario directo es la igualdad en la aplicación de la ley a toda la ciudadanía.

Debe, además, precisarse que la creación de una Unidad de la Fiscalía encargada de los delitos contra la Administración Pública en ningún caso resultaría incompatible con el actual diseño de la Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada pues, con arreglo al art. 19 EOMF, esta última no resulta competente para conocer de buena parte de los delitos tipificados en el Título XIX del Libro II del Código penal y, además, su ámbito de actuación se encuentra limitado a los supuestos que presenten especial trascendencia, razón por la que en la práctica su intervención únicamente se produce en un muy limitado número de ocasiones.

2. DERECHO PENAL SUSTANTIVO

2.1 **Tipificación del delito de omisión de perseguir infracciones administrativas por las autoridades y funcionarios encargados de su persecución**

El legislador únicamente ha tipificado la omisión de la persecución de las infracciones administrativas por las autoridades y funcionarios públicos encargados de su persecución en el ámbito urbanístico (art. 320 CP) y medioambiental (art. 329 CP). Al respecto, resulta sumamente expresiva la STS 58/2018, de 1 de febrero, en la que se indica que la omisión de perseguir ilícitos administrativos –con las únicas excepciones antes referenciadas– no puede ser subsumida en los arts. 404 o 408 CP.

La tipificación de este tipo de conductas se reputa necesaria pues la deliberada omisión de la incoación de expediente sancionador administrativo por las autoridades y funcionarios públicos a quienes corresponda, así como la paralización torticera de su tramitación, constituyen comportamientos que generan grave desazón y desconfianza hacia la Administración Pública.

Se trata de comportamientos que lesionan gravemente bienes jurídicos merecedores de tutela penal como el buen funcionamiento en la Administración Pública, la confianza de la sociedad en las instituciones y que, ante todo, resultan idóneos para erosionar gravemente la efectiva implementación del principio de igualdad ante la ley.

El hecho de no sancionar penalmente este tipo de conductas conduce en no pocas ocasiones a soluciones incoherentes y asistemáticas. A tal efecto, debe precisarse que nuestro ordenamiento jurídico sí sanciona penalmente conductas que presentan un desvalor de resultado y de acción equivalentes o, incluso, inferiores. Así por ejemplo, la imposición de una sanción por una cantidad inferior a la que correspondería con arreglo a derecho –cuando dicha reducción resulte arbitraria– pudiera resultar constitutiva de un delito de prevaricación. Adviértase que carece de toda coherencia y lógica sistemática admitir el carácter penalmente típico de la conducta antes referida y, sin embargo, convenir en la atipicidad de comportamientos claramente más graves como son la deliberada y completa omisión de la persecución del ilícito detectado.

Asimismo, la paralización de la tramitación del expediente sancionador mediante la ocultación, sustracción o destrucción de la denuncia, de la propuesta de sanción o del expediente mismo –por poner algún ejemplo– podrían encontrar acomodo en el delito de infidelidad

en la custodia de documentos del art. 413 CP, sancionado con penas notablemente más elevadas que los delitos de prevaricación administrativa del art. 404 CP y de omisión del deber de perseguir delitos del art. 408 CP, disfuncionalidad que debiera ser corregida mediante la creación de un tipo penal más específico.

2.2 Revisión de la actual configuración del elemento subjetivo en el delito de prevaricación administrativa

Tradicionalmente la ejecución imprudente del delito de prevaricación administrativa fue considerada típica en nuestro ordenamiento jurídico, con las únicas excepciones del Código Penal de 1848 y del actualmente vigente Código penal de 1995. El Decreto de Cortes de 24 de marzo de 1813 y los Códigos penales españoles de 1822, 1870, 1928, 1932, y 1944, tuvieron a bien sancionar la comisión imprudente de este delito.

Ello demuestra que no existen razones técnicas ni tampoco político-criminales que justifiquen la actual configuración típica del elemento subjetivo del delito de prevaricación administrativa plasmada en el art. 404 CP, cuando menos en lo que se refiere a la admisibilidad del dolo eventual.

La doctrina ha propugnado de manera mayoritaria la necesidad de sancionar las prevaricaciones ejecutadas con dolo eventual, pues desde la perspectiva del desvalor de resultado y de acción no se aprecian diferencias cualitativas que en relación a dicho tipo delictivo justifiquen un distinto tratamiento punitivo.

A mayor abundamiento no se alcanza a comprender el motivo por el que se ofrece un tratamiento diverso a conductas que presentan un desvalor de acción y resultado muy similar, pues no debe olvidarse que la prevaricación judicial no solo admite la ejecución dolosa sino también la imprudente –arts. 446 y 447 CP–.

Se propone, por ello, una nueva redacción del delito de prevaricación administrativa que zanje toda controversia acerca de dicho particular pues no parece admisible que la aprobación de resoluciones arbitrarias dictadas a sabiendas de que pudieran serlo y, por ello, con manifiesto desprecio hacia los bienes jurídicos tutelados por el art. 404 CP no merezcan reproche alguno.

Con arreglo a la actual redacción del art. 404 CP, según la interpretación que por la jurisprudencia se ha venido realizando de su elemento subjetivo, también deberán considerarse atípicos, con carácter general, los supuestos en que el sujeto activo del delito se hubiera

colocado deliberadamente en situación de ignorancia deliberada, solución que consideramos inaceptable.

Obviamente, las anteriores consideraciones acerca del tipo básico de prevaricación administrativa debieran hacerse extensivas a las distintas modalidades de prevaricación específica sancionadas por el Código Penal en los artículos 320, 322, 329, 405 y 406 CP.

La reforma del elemento subjetivo del delito de prevaricación tendría sin ninguna duda un efectivo disuasorio relevante en la lucha contra la corrupción, pues las dificultades asociadas a la acreditación del dolo directo son bien conocidas por quienes ejecutan este tipo de ilícitos. Por ello, puede afirmarse que la reforma apuntada contribuiría a prevenir buena parte de las corruptelas que hoy día siguen ejecutándose a sabiendas de las enormes dificultades probatorias concurrentes para acreditar el ánimo que pudo guiar al sujeto activo del delito.

2.3 Responsabilidad penal de las personas jurídicas

La Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio introdujo en nuestro ordenamiento la responsabilidad penal de las personas jurídicas, fruto tanto del incesante proceso de armonización internacional del Derecho Penal como de la sentida necesidad de dar una respuesta más eficaz al avance de la criminalidad empresarial, fundamentalmente en el marco de la delincuencia económica.

Como con todo acierto señalara la Circular de la FGE 1/2016, de 22 de enero, «[y]a desde su introducción en 2010, el régimen de responsabilidad penal de la persona jurídica fue criticado por un amplio sector doctrinal que lo consideró incompleto y confuso en muchos de sus aspectos esenciales. Quizás por ello, escasamente cinco años después, con un escaso número de procedimientos dirigidos contra personas jurídicas y sin apenas tiempo para haber evaluado la eficacia de tan novedosa normativa, la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, acomet[ió] una importante modificación del art. 31 bis», así como del régimen jurídico mismo de la responsabilidad penal de las personas jurídicas».

La reforma operada en el año 2015 no alteró el sistema establecido en 2010 consistente en supeditar la responsabilidad penal de la persona jurídica a su expresa previsión en los correspondientes tipos de la parte especial del Código Penal. No obstante, el legislador sí añadió al catálogo de delitos que podían ser ejecutados por personas jurídicas los de frustración en la ejecución (arts. 258 *ter*), financiación ilegal de los partidos políticos (art. 304 *bis*), delitos contra la salud pública no

relacionados con el tráfico de drogas (art. 366), falsificación de moneda (art. 386) y delitos de odio (art. 510 *bis*).

Parecería razonable ampliar el catálogo de delitos de los que las personas jurídicas pueden ser consideradas penalmente responsables, previendo expresamente dicha posibilidad respecto de los de administración desleal (art. 252 CP), apropiación indebida (art. 253 CP) y contra los derechos de los trabajadores (art. 318) –*vid.* respecto de este último la STS 121/2017, de 23 de febrero.

La bondad de la reforma que se propone ha venido siendo recurrentemente apuntada por la doctrina por tratarse de modalidades típicas usualmente ejecutadas en el seno de sociedades mercantiles en claro beneficio de las mismas, en las que la implementación de controles societarios resultaría esencial a fin de conjurar el riesgo de su comisión.

2.4 Admisibilidad de la autoría mediata, inducción, cooperación necesaria y complicidad en los delitos especiales propios

La actual regulación contenida en los arts. 27 a 29 y 65 CP parece impedir, en lo que a los delitos especiales propios se refiere, que sean sancionados los actos de instrumentalización, inducción o favorecimiento ejecutados por un *extraneus* en el hecho principal no doloso o imprudente de un *intraneus*.

La posibilidad de tener por atípicas las contribuciones desarrolladas por quienes no reúnan las concretas condiciones exigidas por el tipo penal para erigirse en sujetos activos del delito resulta inadmisibles tanto desde una perspectiva dogmática como político-criminal.

El legislador ha admitido en el art. 65.3 CP la posibilidad de sancionar los actos realizados por un *extraneus* cuando estos favorezcan la ejecución de los delitos especiales propios, si bien dicha posibilidad quedaría siempre condicionada a la realización de una conducta objetiva y subjetivamente típica por parte de un *intraneus*. Posibilidad de la que cabe inferir que el ordenamiento jurídico presenta una laguna jurídica no deseada por el legislador en los supuestos de inducción o contribución en el hecho principal no doloso o imprudente del *intraneus*.

Resultaría paradójico afirmar que el legislador ha decidido rechazar la tipificación de estos supuestos frente a los expresamente regulados por el art. 65.3 CP, pues en no pocas ocasiones presentan un desvalor de acción notablemente superior, resultando, por lo demás, igualmente

lesivos para los bienes jurídicos penalmente tutelados por cada uno de los delitos especiales propios regulados por el Código Penal.

La actual regulación ha obligado a nuestra jurisprudencia a elaborar soluciones dogmáticas controvertidas que en no pocas ocasiones han sido ampliamente criticadas por la doctrina y que, fruto de su alto nivel de sofisticación, resultan de muy difícil comprensión.

Resultaría, por ello, razonable ofrecer una nueva redacción a los arts. 28 y 65.3 CP al objeto de introducir un modelo de accesoriadad mínima en materia de participación o, cuando menos, permitir la atribución de la condición de autores mediatos, inductores, cooperadores o partícipes –según el supuesto– en los casos de instrumentalización, inducción o favorecimiento ejecutados por un *extraneus* en el hecho principal no doloso o imprudente de un *intraneus*.

La solución que se propone no resulta extraña para nuestro ordenamiento jurídico, pues el art. 31 CP ya contempla la posibilidad de sancionar a los administradores –de hecho o derecho– de una persona jurídica, o a los representantes de cualesquiera personas, cuando no concurrieran en ellos las concretas condiciones exigidas por el tipo penal para ser considerados sujetos activos pero sí se dieran en la persona jurídica o física a la que representaren o en cuyo nombre actuaran al ejecutar el delito.

2.5 Registro de los programas de cumplimiento normativo

Según establece el art. 31 *bis*.2 CP, la efectiva aprobación e implementación de un programa de cumplimiento normativo constituye una causa de exención de la responsabilidad criminal de las personas jurídicas siempre que esta haya tenido lugar con anterioridad a la ejecución del delito.

Su instauración tras la ejecución del delito puede operar, no obstante, como circunstancia atenuante con arreglo al art. 31 *quater* CP.

Abstracción hecha de la naturaleza jurídica de los programas de cumplimiento normativo, así como de las reglas generales sobre carga de la prueba, puede afirmarse que la jurisprudencia viene exigiendo a las acusaciones la carga de probar la existencia y efectiva implementación de dichos programas –línea interpretativa asentada desde la STS 154/2016, de 29 de febrero–, extremo sumamente complejo atendido el estatuto defensivo de la persona jurídica.

A pesar de la extraordinaria importancia que presentan los programas de cumplimiento normativo, fruto de su eficacia preventiva y de las consecuencias jurídicas asociadas a su efectiva instauración, su

regulación resulta parca. Así el art. 31 *bis.5* CP se limita a ofrecer unas pautas generales acerca de los mismos, indicando que: «1.º Identificarán las actividades en cuyo ámbito puedan ser cometidos los delitos que deben ser prevenidos; 2.º Establecerán los protocolos o procedimientos que concreten el proceso de formación de la voluntad de la persona jurídica, de adopción de decisiones y de ejecución de las mismas con relación a aquellos; 3.º Dispondrán de modelos de gestión de los recursos financieros adecuados para impedir la comisión de los delitos que deben ser prevenidos; 4.º Impondrán la obligación de informar de posibles riesgos e incumplimientos al organismo encargado de vigilar el funcionamiento y observancia del modelo de prevención; 5.º Establecerán un sistema disciplinario que sancione adecuadamente el incumplimiento de las medidas que establezca el modelo; 6.º Realizarán una verificación periódica del modelo y de su eventual modificación cuando se pongan de manifiesto infracciones relevantes de sus disposiciones, o cuando se produzcan cambios en la organización, en la estructura de control o en la actividad desarrollada que los hagan necesarios».

Las anteriores consideraciones revelan la necesidad de introducir una regulación más detallada de los programas de cumplimiento normativo y, en concreto, de crear un registro que permitiera conocer la fecha de aprobación y su contenido de una forma ágil, si bien su acceso debiera resultar limitado y condicionado a la previa obtención de las autorizaciones pertinentes. Por idéntico motivos resultaría conveniente contar con un registro de oficiales de cumplimiento normativo.

3. DERECHO PROCESAL PENAL

3.1 **Modificación del art. 969.2 LECrim**

Con la finalidad de potenciar la intervención del Ministerio Fiscal en otros procedimientos de mayor complejidad técnico-jurídica y aprovechar sus limitados medios personales, así como de introducir en toda su extensión el principio de oportunidad, se considera de importancia capital la modificación del art. 969.2 LECrim en el siguiente sentido: *El fiscal asistirá a los juicios por delito leve siempre que a ellos sea citado. Sin embargo, el/la Fiscal General del Estado impartirá instrucciones sobre los supuestos en los que, en atención al interés público, los/as fiscales podrán dejar de asistir al juicio y de emitir los informes a que se refieren los artículos 963.1 y 964.2. En estos casos, la declaración del denunciante en el juicio*

afirmando los hechos denunciados tendrán valor de acusación, aunque no os califique ni señale pena.

El Ministerio Fiscal, tal y como establece el artículo 124 CE, tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de la ciudadanía y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los/as interesados/as, así como velar por la independencia de los tribunales y procurar ante estos la satisfacción del interés social.

La defensa de la legalidad, de los derechos de los/as ciudadanos/as y del interés público tutelado por la ley constituyen, por tanto, criterios que guían la intervención del Ministerio Público en los distintos procedimientos en los que interviene. Sin embargo, en la jurisdicción penal la intervención del Ministerio Fiscal no está prevista en todos los procedimientos (delitos privados) y en algunos se admite su excusa (delitos leves de amenazas y de coacciones), sin que ello signifique que en ellos no están debidamente tutelados estos derechos o intereses, tratándose en ambos casos de delitos contra el honor y contra la libertad de las personas.

La modificación propuesta trata de evitar que la obligatoria intervención del Ministerio Fiscal en juicios de delitos leves impida que pueda asistir a otros de mayor relevancia o que pueda intervenir en otros procedimientos penales de forma más activa. Circunstancia que sí podría tener una mayor incidencia tanto en la defensa de los derechos de la ciudadanía como en el interés público tutelado por la ley.

En la actualidad, el incremento de competencias del Ministerio Fiscal y su infradotada plantilla avocan a la necesaria priorización de los señalamientos a los que se puede acudir. Si bien no parece desproporcionado que el/la fiscal pueda dejar de asistir a juicios por delitos leves, por ejemplo, de pequeños hurtos en establecimientos comerciales, para dejar de asistir a juicios en protección de los derechos fundamentales o de protección de menores, donde cabría la excusa de la intervención del fiscal, en claro detrimento del interés general y del debido servicio público.

La posibilidad de celebración de juicios de delitos leves sin la intervención del Ministerio Fiscal no constituye ninguna novedad. La modificación propuesta lo único que plantea es la ampliación de la previsión ya regulada a otros supuestos en los que no cabe esa excusa con la legislación vigente. Dicha posibilidad de excusa no significa que el/la fiscal no pueda intervenir, incluso en estos supuestos, cuando se considere que las circunstancias del caso así lo requieren. Simplemente, se trata de otorgar una herramienta a la Fiscalía General del

Estado para poder dar las instrucciones precisas que permitan reorganizar las limitadas plantillas.

Siguiendo con el ejemplo planteado (pequeños hurtos en establecimientos comerciales), no se afirma que en los delitos leves contra el patrimonio no se encuentre comprometido el interés público, sino que el mismo reviste, cuando menos, la misma entidad que el existente en los delitos leves contra la libertad (amenazas o coacciones) o en los delitos menos graves contra el honor (calumnias o injurias).

Por otro lado, si lo que se cuestiona es la posible afectación a la imparcialidad del juzgador por la no asistencia del Ministerio Fiscal, debe recordarse que ya existen procedimientos en los que se permite la excusa del fiscal (amenazas leves, coacciones leves, delitos privados), es decir, sostener dicha afectación supondría afirmar que en los procedimientos en los que ya está contemplada la inasistencia del Ministerio Público se asume que la imparcialidad del juzgador está comprometida.

3.2 Modificación del procedimiento para el enjuiciamiento rápido de determinados delitos. Modificación del art. 795 LECrim: ampliación del ámbito objetivo

La exposición de motivos de la Ley 10/1992, de 30 de abril, de *medidas urgentes de reforma procesal*, que establecía el germen de lo que hoy conocemos como *juicios rápidos*, ya indicaba que «debe, pues, romperse con la idea de que todo procedimiento exige igual desarrollo con desconsiderada indiferencia a las peculiaridades que cada uno presente. La experiencia enseña que hay supuestos en que desde el principio son dudosos los hechos, su tipicidad, su autoría, o las circunstancias modificativas de la responsabilidad, en tanto que, en otros, estos extremos aparecen con toda evidencia. Esta diferencia de circunstancias exige una diferencia de trato. Sería un error pensar que el tiempo que las investigaciones exigen dedicar a los primeros, precisamente para averiguar la verdad, es en sí mismo una garantía de inexcusable extensión a los segundos, en los que la verdad parece patente y para cuyo enjuiciamiento se prevé, en todo caso, un órgano judicial independiente».

La introducción en nuestro ordenamiento jurídico del procedimiento para el enjuiciamiento rápido de determinados delitos, en virtud de la Ley 38/2002, de 24 de octubre, de *reforma parcial de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, sobre procedimiento para el enjuiciamiento rápido e inmediato de determinados delitos y faltas, y de modi-*

ficación del procedimiento abreviado, perseguía la agilización de determinados procedimientos penales especialmente sencillos.

Como se recoge en la memoria de la Fiscalía General del Estado de 2019, la práctica acumulada durante todos estos años ha venido a confirmar el acierto de la medida, cumpliendo las finalidades que el legislador en su día se propuso al dar respuesta, a través de los denominados *juicios rápidos*, a una demanda social que veía con preocupación cómo la tediosa tramitación de algunos procedimientos penales no se correspondía con la aparente simplicidad de los mismos, generando en muchos casos una apariencia de impunidad de determinados delitos, especialmente, los delitos flagrantes.

La práctica cotidiana de muchas fiscalías pone de relieve que el procedimiento instaurado es susceptible de mejora en algunos aspectos. Se trata de modificaciones puntuales que incidan, precisamente, en los propósitos que presidieron la creación de este procedimiento.

Por lo que respecta al art. 795 LECrim, se propone su modificación en el sentido de suprimir el límite penológico de 5 años de pena privativa de libertad asociada al delito para que puedan ser objeto de esta tramitación hechos de instrucción sencilla, fijando como límite el propio de las diligencias previas de procedimiento abreviado (9 años de pena privativa de libertad, art. 757 LECrim).

Esta propuesta de reforma legislativa se encuentra en la línea de lo que ya planteaba esta Fiscalía General del Estado en las Memorias de los años 2013 y 2016 en relación con la modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para ampliar el ámbito de aplicación de la conformidad, como recordaba la Memoria de 2019. La del año 2013 señalaba: «la doctrina de la Fiscalía General del Estado subraya la necesidad de potenciar en el proceso penal el principio de consenso y la búsqueda del acuerdo, tanto por razones de economía procesal y de agilización de la justicia penal como por el fin último de las penas, partiendo de que el reconocimiento de la propia responsabilidad y la aceptación de la sanción implican una actitud socializadora que favorece la reinserción social, reclamado como fin último de la pena en el artículo 25.2 CE». La memoria del año 2016 recordaba que, tanto el anteproyecto de la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 2011 como la propuesta de Código Procesal Penal de 2013, eliminaban los límites penológicos de los acuerdos de conformidad, a los que se debe añadir, en idéntico sentido el anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal de 2020.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones es posible concluir que la ampliación del ámbito de aplicación de los juicios rápidos contribuiría no solo a extender a otros muchos procedimientos las

ventajas de la celeridad y eficacia de la justicia que se ha conseguido a través de este medio de enjuiciamiento, sino también a ampliar a estos las bondades de la conformidad privilegiada que para este tipo de procedimientos se establece.

3.3 Modificación del art. 963 LECrim e incorporación de un nuevo art. 774.bis LECrim. Desarrollo del principio de oportunidad

La redacción dada al art. 963 LECrim por la disposición final segunda de la LO 1/2015, de 30 de marzo, *por la que se modifica la LO 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal*, supuso la regulación del principio de oportunidad en el ámbito del enjuiciamiento de los delitos leves.

La práctica ha demostrado que dicha regulación ha resultado poco operativa al quedar circunscrita a muy escasos supuestos.

Al mismo tiempo, la normativa internacional contiene numerosas normas alentando la aplicación del principio de oportunidad. Así, la Resolución 45/110 de 14 de diciembre de 1990 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, conocida como las Reglas de Tokio, ya recomendaba, en su art. 5.1 *que cuando sea compatible con el ordenamiento jurídico, la policía, fiscalía u otros organismos que se ocupen de los asuntos penales deberán estar facultados para retirar los cargos contra el delincuente si consideran que la protección de la sociedad, la prevención del delito o la promoción del respeto a la ley y los derechos de las víctimas no exigen llevar adelante el caso.*

En el mismo sentido, el art. 18 de las Directrices de las Naciones Unidas sobre la función de los fiscales en el ámbito penal, incide en que los fiscales deberán tener la posibilidad *de renunciar al enjuiciamiento, interrumpirlo condicional o incondicionalmente o procurar que el caso penal no sea considerado por el sistema judicial, respetando plenamente los derechos del sospechoso y de la víctima. A estos efectos, los Estados deben explorar plenamente la posibilidad de adoptar sistemas para reducir el número de asuntos que pasan a la vía judicial, no solamente para aliviar la carga excesiva de los Tribunales, sino también para evitar el estigma que significan la prisión preventiva, la acusación y la condena, así como los posibles efectos adversos de la prisión.*

En el ámbito europeo, la Recomendación del Consejo de Europa núm. R (87) 18, adoptado el 17 de septiembre de 1987 (28) también advierte de la conveniencia de que el principio de oportunidad en el

ejercicio de la acción penal sea adoptado en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, y de la posibilidad de crear vías alternativas que permitan la desviación del proceso del acusado, posibilitando que el Ministerio Público pueda renunciar a la iniciación de un procedimiento o de poner término al ya iniciado por razones de oportunidad. En este sentido, el Consejo recomienda que dichas medidas se contemplen en la ley, partiendo de las bases generales del interés público, del principio de igualdad de todos ante la ley y en el de individualización de la justicia penal, y concretamente teniendo en cuenta la gravedad, naturaleza, circunstancias y consecuencias de la infracción; la personalidad del denunciado; la condena que deba imponerse; los efectos de esta condena sobre el sujeto pasivo y la situación de la víctima.

La mencionada Recomendación contiene medidas destinadas a aquellos Estados que por su evolución histórica o su constitución se rigen por el principio de legalidad, a saber: por un lado, aumentar el número de supuestos legales en que la iniciación de la persecución penal se sujete a una condición y, por otro, establecer en la ley que el juez esté facultado para suspender, bajo determinadas condiciones, la instrucción o sobreseer la causa en los casos y por procedimientos semejantes a los utilizados en los sistemas donde rige el principio de oportunidad.

Por tanto, para que la regulación del art. 963 LECrim pueda resultar efectiva deberían ampliarse los supuestos en los que resulta de aplicación.

En el ámbito de los delitos menos graves, se propone la introducción del principio de oportunidad en términos similares a los establecidos tanto en el anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal de 2020, es decir, una oportunidad reglada, como en la jurisdicción de menores (art. 18.1 LORRPM).

3.4 Modificación del art. 730 LECrim. Atribución de valor de prueba preconstituida a la declaración de la víctima en fase de instrucción cuando así lo exija sus necesidades individualizadas de riesgo/protección

La redacción originaria del art. 730 LECrim buscaba dar entrada en la fase del juicio oral del procedimiento penal a diligencias de prueba practicadas durante el sumario que, por causas independientes a la voluntad de las partes, no pudieran volver a ser reproducidas ante el tribunal de enjuiciamiento. El Estatuto de la víctima del delito, aprobado por la Ley 4/2015, de 27 de abril, amplió el ámbito de apli-

cación de esta previsión al supuesto en el que la declaración en el juicio oral de un testigo menor de edad o con discapacidad necesitado de especial protección pudiera producirle el indeseable efecto de su victimización secundaria. Se atendía a la especial vulnerabilidad de estos testigos, añadiendo de esta forma un nuevo criterio distinto al inicialmente previsto para el recurso a esta forma de introducción de la prueba en el acervo probatorio del tribunal.

El caso de los menores y de las personas con discapacidad necesitadas de especial protección no es el único supuesto en el que las posibilidades de preconstituir la prueba para darle entrada en el juicio oral a través del cauce del art. 730 LECrim evitaría la victimización secundaria del testigo, como lamentablemente demuestra la práctica.

En este sentido, se propone, como también se proponía en la Memoria de la Fiscalía General del Estado del año 2019, la modificación del art. 730 LECrim para que contemple expresamente la posibilidad de preconstituir la prueba no solo cuando se trate de declaraciones testificales de menores o de personas con discapacidad necesitadas de especial protección, sino también de cualquier víctima especialmente vulnerable de cualquier delito, en atención a la evaluación individual del art. 24 del Estatuto de la víctima del delito, previo dictamen emitido por un especialista. La medida resulta especialmente necesaria en el caso de víctimas de violencia sexual y de trata de seres humanos.

Esta propuesta, que goza de aplicación práctica y efectiva en el denominado incidente probatorio italiano, es de suma importancia para la protección de las víctimas, el aseguramiento de la prueba, la agilización procesal y la evitación de la victimización secundaria.

3.5 Modificación del art. 1.2 LOTJ. Reducción del ámbito objetivo de la Ley del Tribunal del Jurado

Como señalaba la Memoria de la Fiscalía General del Estado del año 2019, se ha cuestionado la pertinencia de incluir en el catálogo de infracciones penales competencia del Tribunal de Jurado los delitos de amenazas condicionales, omisión del deber de socorro y allanamiento de morada, por entender que dichas conductas no justificaban su inclusión en un procedimiento que, por sus peculiaridades procesales, alarga los plazos de la instrucción y de la fase intermedia, además de exigir un particular esfuerzo en el plenario. No puede obviarse, tampoco, el impacto en el erario público derivado de las dietas, manutención y alojamiento del tribunal, y el hecho de que haya devenido inaplicable en estas infracciones el beneficio de la reducción del tercio

en caso de conformidad, que sí sería posible en caso de tramitarse por el cauce de las diligencias urgentes.

Es reiterada por parte de la Fiscalía esta solicitud de reforma legislativa, pero tras el Acuerdo del Pleno no jurisdiccional del Tribunal Supremo de 9 de marzo de 2017 resulta todavía más necesaria, por cuanto ha supuesto un incremento cuantitativo de este tipo de procedimientos.

En dicho Acuerdo se prevé que cuando el delito competencia del jurado concurre con otros que no lo son y no es posible abrir causa independiente para cada uno de ellos, habrá que acomodar lo actuado al procedimiento del jurado, incluso cuando los hechos acaecidos se hayan perpetrado con anterioridad a la fecha del citado acuerdo. Este cambio de *statu quo* ha supuesto un drástico incremento en el número de jurados incoados en las diferentes fiscalías. Además, dada la naturaleza de algunos de los delitos más frecuentes (quebrantamiento de medida con allanamiento en el marco de la violencia doméstica, o quebrantamiento de medida con amenazas condicionales en el mismo ámbito) y la posibilidad de que la víctima haga uso en cualquier momento del art. 416 LECrim, en los casos en los que proceda, la conclusión es que el procedimiento de jurado no parece el más idóneo para enjuiciar este tipo de infracciones penales.

ANEXOS

CIRCULAR

CIRCULAR 1/2020, SOBRE LOS RECURSOS DE CASACIÓN Y EXTRAORDINARIO POR INFRACCIÓN PROCESAL EN EL ORDEN JURISDICCIONAL CIVIL

1. Introducción. 2. El recurso de casación. 2.1 Ideas generales. 2.2 Resoluciones recurribles en casación. 2.2.1 Sentencias. 2.2.2 Autos. 2.2.3 Resoluciones no recurribles. 2.3 Fundamento del recurso. 2.3.1 Motivo general. 2.3.2 Modalidades. 2.3.2.1 Requisitos comunes cuando se invoca interés casacional. 2.3.2.2 Oposición a la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo. 2.3.2.3 Jurisprudencia contradictoria de las Audiencias Provinciales. 2.3.2.4 Cuando la sentencia recurrida aplique normas que no lleven más de cinco años en vigor. 2.3.2.5 Cuando no exista jurisprudencia. 2.3.2.6 Interés casacional foral. 2.3.2.7 Tutela de derechos fundamentales. 2.3.2.8 Resoluciones recurribles en atención a la cuantía. 2.4 Procedimiento. 2.4.1 Interposición. 2.4.1.1 Forma. 2.4.1.2 Plazo. 2.4.2 Admisión. 2.4.3 Competencia en relación con las medidas cautelares. 2.5 Pautas jurisprudenciales recientes en relación con supuestos concretos. 2.5.1 Alimentos. 2.5.2 Guarda y custodia. 2.5.3 Protección de menores. 2.5.4 Honor, intimidad y propia imagen. 2.5.5 Acciones de filiación. 2.5.6 Tratamiento de la discapacidad. 2.5.7 Calificación del concurso. 3. Recurso extraordinario por infracción procesal. 3.1 Ideas generales. 3.2 Resoluciones recurribles. 3.3 Motivos. 3.3.1 Infracción de las normas sobre jurisdicción y competencia objetiva o funcional. 3.3.2 Infracción de las normas reguladoras de la sentencia. 3.3.3 Infracción de las normas legales que rigen los actos y garantías del proceso cuando la infracción determinare la nulidad conforme a la ley o hubiere podido producir indefensión. 3.3.4 Vulneración, en el proceso civil, de los derechos fundamentales reconocidos en el art. 24 de la Constitución. 3.4 Procedimiento. 4. Competencia para conocer de los recursos cuando se invoca la infracción de una norma foral. 5. El recurso de queja. 5.1 Ideas generales. 5.2 Interposición. 6. Cuestiones organizativas internas. 7. Pautas sobre asistencia a vistas ante el Tribunal Superior de Justicia. 8. Cláusula de vigencia. 9. Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN

Las funciones civiles del Fiscal se conectan con las raíces históricas de la Institución, encajan en su conformación constitucional y han llegado a ocupar en la actualidad una parte importante de su actividad.

El ordenamiento jurídico reconoce al Ministerio Fiscal la condición de parte en asuntos civiles de gran relevancia cuantitativa y, sobre todo, cualitativa, por estar en juego intereses sociales de especial trascendencia.

La intervención del Fiscal en estos casos se extiende a todas las fases procesales, prolongándose por tanto más allá de la segunda instancia y alcanzando la casación, fase esta que asume, en su sustanciación, como parte esencial de su cometido, la Fiscalía del Tribunal Supremo.

La Exposición de Motivos de la LEC refiere que «la jurisprudencia o el precedente goza de relevancia práctica por su autoridad y fuerza ejemplar, pero no por su fuerza vinculante. Esa autoridad, nacida de la calidad de la decisión, de su justificación y de la cuidadosa expresión de ésta, se está revelando también la más importante en los sistemas jurídicos del llamado «case law». Y ha sido y seguirá siendo la única atribuible, más allá del caso concreto, a las sentencias dictadas en casación».

En este sentido, puede decirse que el recurso de casación tiene como objetivo esencial ser un instrumento generador de jurisprudencia, para conseguir una interpretación uniforme del ordenamiento, de manera que la seguridad jurídica y, en última instancia, la igualdad de todos ante la Ley, sean reales y efectivas.

Estos objetivos entroncan directamente con los cometidos constitucionales asignados al Ministerio Fiscal.

Como ya se expresaba en la Instrucción 11/2005, de 10 de noviembre, *sobre la instrumentalización efectiva del principio de unidad de actuación establecido en el art. 124 de la CE* «el Fiscal constitucional se convierte en pieza esencial para procurar una interpretación unitaria del ordenamiento jurídico, contribuyendo así a garantizar los principios de seguridad jurídica y de igualdad ante la ley, conceptos íntimamente vinculados a la idea del Estado de Derecho».

El Ministerio Fiscal en el ámbito de su actuación civil, a través de su intervención en el recurso de casación –ya interponiéndolo, ya dictaminando los interpuestos por otros– ha logrado consolidar interpretaciones ajustadas a la legalidad y favorecedoras de los derechos fundamentales de los ciudadanos en materias tales como la sustracción internacional de menores, el tratamiento de la discapacidad a la luz de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 13 de diciembre de 2006, en la decantación de los criterios de aplicación del interés superior del menor, el tratamiento de la maternidad subrogada o la recepción de la guarda y custodia compartida.

Ya la Circular 3/1986, de 15 de diciembre, *sobre la intervención del Ministerio Fiscal en los procesos de separación y divorcio* exhortaba al Fiscal a «mostrarse en actitud analítica y no meramente formularia, activo en la fase probatoria y observador y crítico ante las resoluciones judiciales, utilizando, en su caso, los medios legales de impugnación reconocidos», añadiendo que puede «recurrir en casación».

La función nomofiláctica de la casación, en relación con los procesos en los que se atribuye al Fiscal legitimación, adquiere una especial importancia por afectar a ámbitos especialmente sensibles de los derechos de los ciudadanos.

La Circular 1/2001, de 5 de abril, *sobre la incidencia de la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil en la intervención del Fiscal en los procesos civiles* abordó en su epígrafe IX el recurso de casación. Las ulteriores modificaciones hacen necesario un nuevo pronunciamiento, actualizando la doctrina de la Fiscalía General y ampliando las pautas, a la luz de la experiencia práctica acumulada desde la entrada en vigor de la LEC de 2000.

El art. 123 CE reconoce al TS como órgano «superior en todos los órdenes». La Fiscalía del Tribunal Supremo asume el despacho de los recursos para cuyo conocimiento dicho órgano es competente.

Además de esta presencia en la casación por medio de la Fiscalía del Tribunal Supremo, es imprescindible que en cada asunto en el que interviene el Fiscal se valore la procedencia de interponer recurso de casación, tomando la iniciativa impugnativa cuando los intereses por los que debe velar el Ministerio Público (legalidad, interés público y social) así lo exijan.

Es objetivo de la presente Circular facilitar la labor de las/os Sras./es. Fiscales, dándoles pautas orientativas para valorar la procedencia y viabilidad de la interposición y, en su caso, a la hora de redactar el escrito del recurso de casación, de infracción procesal y de queja, con la finalidad de promover la utilización de estas vías procesales imprescindibles para generar criterios jurisprudenciales sólidos en el ámbito de intervención del Ministerio Público.

Es de resaltar que la necesidad de pautas para la correcta comprensión del recurso de casación civil no sólo puede predicarse de los Fiscales adscritos a las Secciones Civiles (vid. Instrucción 4/2009, de 29 de diciembre, *sobre la organización de las secciones de lo civil y del régimen especializado en materia de protección de personas con discapacidad y tuteladas*), sino también, atendiendo a los cometidos asignados, a los de las Secciones de Menores (Instrucción 1/2009, de 27 de marzo, *sobre la organización de los servicios de protección de las Secciones de Menores*, en relación con los procesos de protección de

menores y de derechos fundamentales de menores), a los de Violencia de Género (Instrucción 7/2005, de 23 de junio, *sobre el Fiscal contra la Violencia sobre la Mujer y las Secciones contra la Violencia sobre la Mujer de las Fiscalías*, en relación con los procesos civiles relacionados con violencia de género) y a los de Extranjería (Instrucción 5/2007, de 18 de julio, *sobre los Fiscales de sala coordinadores de siniestralidad laboral, seguridad vial y extranjería y sobre las respectivas secciones de las Fiscalías territoriales*, en relación con la determinación de edad de los menores extranjeros no acompañados).

El art. 448 LEC bajo la rúbrica «del derecho a recurrir» declara en su apartado primero que «contra las resoluciones de los Tribunales y Secretarios Judiciales que les afecten desfavorablemente, las partes podrán interponer los recursos previstos en la Ley».

A partir de este precepto habrá de entenderse que el Fiscal podrá –y deberá– interponer recurso de casación, y en su caso recurso extraordinario de infracción procesal contra las sentencias dictadas en segunda instancia en los procedimientos en los que intervenga como parte cuando la resolución recaída contraría los intereses públicos y sociales que le están encomendados, siempre, lógicamente, que concurra alguno de los motivos que pueden fundamentar estos recursos y las demás exigencias legales, cuestiones que serán analizadas en la presente Circular.

La legitimación para cualquier clase de recurso contra resoluciones judiciales, entre ellos el de casación, se funda en la existencia de un gravamen o perjuicio causado a la parte recurrente por la resolución que se impugna (SSTS n.º 382/2016, de 19 de mayo y 88/2013, de 26 de abril).

El gravamen que legitima al Fiscal para recurrir será precisamente el perjuicio que la resolución atacada pueda haber irrogado a los intereses que en cada proceso le están encomendados.

Como observación general en relación con la admisión a trámite de estos recursos extraordinarios, debe subrayarse que el derecho a los recursos, de neta caracterización y contenido legal (SSTC n.º 3/1983 y 216/1998, entre otras), está condicionado al cumplimiento de los requisitos de admisibilidad establecidos por el legislador y delimitados por vía interpretativa por la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo sin que la interpretación de las normas rectoras del acceso a la casación tenga que ser necesariamente la más favorable al recurrente (SSTC n.º 63/2000, 258/2000 y 6/2001); y que el *principio pro actione*, proyectado sobre el derecho a la tutela judicial efectiva, no opera con igual intensidad en las fases iniciales del pleito que en las

posteriores (vid. en este sentido, *ad exemplum* ATS de 11 de septiembre de 2019, rec. 185/2019).

No existe un derecho de relevancia constitucional a recurrir en casación y corresponde al TS, por vía interpretativa de la legislación procesal pertinente, la última palabra sobre el acceso a los recursos de casación y extraordinario por infracción procesal (SSTC n.º 114/2009 y 233/2005).

Debe tenerse en cuenta que el TC ha avalado el especial rigor en el control de la admisibilidad de estos recursos, pues «no existe propiamente un derecho derivado de la Constitución a disponer de un recurso contra las resoluciones judiciales, salvo en lo relativo a sentencias penales condenatorias, de manera que, con esta última excepción, son cada una de las leyes de enjuiciamiento reguladoras de los diversos órdenes jurisdiccionales las que determinan los concretos supuestos en que procede un recurso, de modo que su establecimiento y regulación pertenecen, en principio, al ámbito de libertad del legislador» (SSTC n.º 91/2005, de 18 de abril y 71/2002, de 8 de abril).

Por ello considera el TC indudable «la configuración del recurso de casación como un remedio procesal extraordinario, con fundamento en motivos tasados *numerus clausus*, y cuya admisibilidad queda sometida, no sólo a los requisitos meramente extrínsecos – tiempo y forma– y a los presupuestos comunes exigibles para los recursos ordinarios, sino a otros intrínsecos, sustantivos, relacionados con el contenido y viabilidad de la pretensión, cuyo régimen es más severo por su propia naturaleza (SSTC n.º 37/1995, de 7 de febrero; 125/1997, de 1 de julio y 89/2002, de 22 de abril).

La STEDH de 19 de diciembre de 1997, Brualla Gómez de la Torre contra España, ha declarado a este respecto que los requisitos de admisibilidad de un recurso de casación pueden ser más rigurosos que los de un recurso de apelación, siendo compatible con el Convenio un mayor formalismo para el recurso de casación.

El TS ha proclamado la especial condición de parte del Ministerio Fiscal en los procesos especiales del Libro IV de la LEC y singularmente durante la tramitación del recurso de casación: «la intervención necesaria del Ministerio Fiscal como parte en el proceso civil [...] determina que cuando interpone un recurso haya de tenérsele por recurrente hasta tanto hubiera desistido expresamente del mismo, lo que se deriva de su especial condición como parte en el proceso [...] Tal consideración viene exigida por su propio Estatuto [...] en cuanto actúa de oficio en defensa de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley (art. 1) y está integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial (art. 2) por lo que de modo perma-

nente lo está también en esta Sala (ATS de 12 de diciembre de 2013, rec. 1657/2013).

El apartado quinto de la disposición adicional 15.^a LOPJ declara al Ministerio Fiscal expresamente «exento de constituir el depósito que para recurrir viene exigido en esta Ley». El ATS de 12 de diciembre de 2013, rec. 1657/2013, recuerda que la Ley releva al Fiscal recurrente «de pago de tasas y de la constitución de depósitos».

La LEC 2000 escindió el recurso de casación tradicional en dos recursos extraordinarios distintos: 1) el recurso por infracción de una norma de carácter sustantivo, único al que se denomina recurso de casación y cuyo conocimiento se atribuye a la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo (o a la Sala de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia en materia de Derecho civil foral o especial) y 2) el recurso extraordinario por infracción procesal, en el que pueden articularse los motivos antes abarcados por la casación por vicios *in iudicando* e *in procedendo*.

En la concepción de la LEC 2000 y siguiendo las pautas del Libro Blanco de la Justicia (CGPJ, 1998) se pretendía descargar de trabajo al TS para potenciar su función nomofiláctica. Como se examinará *infra*, este modelo no se ha implementado íntegramente.

Como deslinda el propio TS «El sistema de recursos de la nueva LEC 2000 no es, en absoluto, coincidente con la distinción entre «infracción de ley» y «quebrantamiento de las formas esenciales del juicio», establecida inicialmente en la LEC de 1881, no pudiendo limitarse el recurso extraordinario por infracción procesal a los vicios «in procedendo» y atribuir el control de los vicios «in iudicando» al recurso de casación, pues el ámbito jurídico material al que se circunscribe este último determina un desplazamiento de los temas de índole adjetiva hacia la esfera del otro recurso extraordinario, a través del cual incumbe controlar las cuestiones procesales, entendidas en un sentido amplio, que no se circunscribe a las que enumera el art. 416 LEC 2000 bajo dicha denominación, sino que abarcan también las normas del enjuiciamiento civil que llevan a conformar la base fáctica de la pretensión, de modo que las infracciones sobre normas relativas a la prueba deben examinarse en el marco del recurso extraordinario por infracción procesal, dejando el de casación limitado a una estricta función revisora del juicio jurídico consistente en la determinación del alcance y significado jurídico de los hechos probados, es decir, la calificación jurídica de tales hechos y la subsunción en el supuesto de hecho previsto en la norma de las resultas de aquel juicio fáctico, así como, claro está, en la aplicación al caso enjuiciado de la norma sustantiva en sí misma, en donde se resume el alcance de la infracción

normativa que habrá de fundarlo, y en donde se concretan las cuestiones que constituyen el objeto del proceso a que ha de referirse la infracción normativa» (ATS de 12 de junio de 2007, rec. 461/2004, con cita de varios precedentes anteriores).

Casación e infracción procesal se integran en la categoría de los recursos extraordinarios, cuya singularidad radica en que las resoluciones recurribles son limitadas, los motivos del recurso están tasados, y se exigen formalidades rigurosas en la interposición. Además, los recursos extraordinarios no permiten la plena revisión de lo actuado, a modo de tercera instancia judicial (*novum iudicium*).

Deberá tenerse especialmente en cuenta la reforma de los recursos de casación y extraordinario por infracción procesal, llevada a cabo por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, *de medidas de agilización procesal* y la modificación de las causas de inadmisión del recurso de casación, mediante la nueva redacción del art. 483.2 LEC efectuada por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio.

La Circular prestará especial atención al Acuerdo del Pleno no jurisdiccional de la Sala de lo Civil del TS de 27 de enero de 2017 *sobre criterios de admisión de los recursos de casación y extraordinario por infracción procesal* (en adelante, Acuerdo de 2017). Este Acuerdo sustituye al del Pleno no jurisdiccional de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo de 30 de diciembre de 2011. Fue dictado conforme a las previsiones del art. 264 LOPJ y es aplicado de forma uniforme y constante por el TS, por lo que debe ser singularmente tenido en cuenta.

2. EL RECURSO DE CASACIÓN

2.1 Ideas generales

Este recurso puede definirse como el recurso extraordinario a través del cual se pueden impugnar con fundamento en la infracción de una norma jurídica sustantiva, en ciertos casos, las sentencias dictadas en segunda instancia por las Audiencias Provinciales.

El régimen legal del recurso de casación se contiene en los arts. 477 a 479 LEC.

La Ley 37/2011 generaliza el recurso de casación por razón de interés casacional, según su Preámbulo para «cumplir de forma más eficaz los fines legalmente establecidos», esto es, la creación de criterios jurisprudenciales uniformes.

Debe partirse de que el recurso de casación «no es un recurso ordinario que de paso a una tercera instancia en la que el recurrente pueda someter a este tribunal la decisión del conflicto con plenitud de cognición» (STS n.º 398/2018, de 26 de junio y ATS de 19 de junio de 2019, rec. 5721/2018), pues «la casación sirve para comprobar si ha sido correcta la aplicación del Derecho sustantivo a la cuestión de hecho» (SSTS n.º 532/2011, de 18 de julio y 429/2018, de 9 de julio).

Para el TC «esta función de unificación de la doctrina corresponde a los órganos superiores de la Jurisdicción ordinaria, a través de los recursos de casación o revisión, siendo, pues, sus criterios los que resultan vinculantes como fuente complementaria del Derecho (art. 3.6 CC) sin perjuicio de la evolución de la propia doctrina originada en los órganos superiores o en la confirmación de resoluciones suficientemente fundadas de los inferiores» (STC n.º 246/1993, de 19 de julio).

Ese objetivo del recurso de casación de crear jurisprudencia no debe hacer perder de vista que como el TC ha declarado «ni puede exigirse que el órgano judicial quede vinculado permanentemente a sus propios precedentes, máxime cuando éstos han podido incurrir en una incorrecta aplicación de la normativa aplicable, ni todo cambio de criterio implica un apartamiento arbitrario» (STC n.º 160/1993, de 17 de mayo).

Es importante subrayar –y ello, como se expondrá *infra* tiene un efecto directo en el ámbito de la casación– que la jurisprudencia no es necesariamente estática. Así, «si bien es cierto que los principios de igualdad en la aplicación de la ley y seguridad jurídica y el derecho a la tutela judicial efectiva [...] exigen cierta permanencia y estabilidad en la doctrina jurisprudencial, en cuanto que complementa el ordenamiento jurídico [...], el cambio de criterio jurisprudencial está permitido por la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, siempre que no sea arbitrario y esté motivado, no exige que previamente se anuncie, ni limita sus efectos para el futuro pues no se excluye para resolver el caso en que se produce el cambio ni los ya iniciados rigiendo el criterio que se modifica (STS n.º 545/2011, de 18 de julio, con múltiples citas).

La STC n.º 16/2015, de 16 de febrero, –con cita de la STEDH de 14 de enero de 2010, Atanasovski contra la ex República Yugoslava de Macedonia– ha declarado que la evolución de la jurisprudencia no es en sí contraria a la correcta administración de justicia, ya que lo contrario impediría cualquier cambio o mejora en la interpretación de las leyes.

Para el TC la finalidad básica de la casación «en un Estado de Derecho consiste en fijar y unificar la interpretación jurisprudencial de las leyes, y a la par asegurar el sometimiento del Juez a la Ley como garantía de su independencia» (STC n.º 230/1993, de 12 de julio).

En cuanto al objeto del recurso de casación es importante tener presente que «se da contra la sentencia dictada en apelación y no contra la de primera instancia, sin que puedan reproducirse en el mismo cuestiones que no se plantearon en la alzada y que, en consecuencia, integran cuestiones nuevas» (STS n.º 691/2018, de 11 de diciembre, con cita de múltiples precedentes). En efecto, «el objeto del recurso extraordinario no es la sentencia de primera instancia, que ha sido sustituida y eliminada del mundo jurídico por la de segunda instancia, incluso si ésta se remite a aquélla, que existirá jurídicamente por la remisión y no por sí misma» (SSTS n.º 16/2013, de 24 de enero y 603/2008, de 23 junio).

Las/os Sras./es. Fiscales se abstendrán de interponer recursos cuando no vayan a tener un efecto útil ya que «no puede surtir efecto un motivo que no determine una alteración del fallo recurrido» (STS n.º 259/2019, de 10 de mayo) pues «el recurso no procede cuando la eventual aceptación de la tesis jurídica del recurrente conduce a la misma solución contenida en la sentencia recurrida [...], incluso cuando no es correcta la doctrina seguida por sentencia impugnada si la estimación del recurso no produce una modificación del fallo [...]. Este es el fundamento de la doctrina de la equivalencia de resultados o falta de efecto útil del recurso [...] que lleva a la desestimación del recurso cuando la parte dispositiva de la sentencia, apoyada en una argumentación no aceptable jurídicamente, resulta, sin embargo, procedente conforme a fundamentos distintos que podrían haber sido utilizados para decidir la cuestión [...]. Conforme a este criterio no procede acoger el recurso cuando, pese al fundamento de alguno de los motivos que lo sustentan, el fallo deba ser mantenido con otros argumentos [...]» (SSTS n.º 713/2013, de 25 de noviembre y 429/2013 de 11 de junio, con cita de otras muchas).

Debe, no obstante, en este punto recordarse que se ha admitido que la sentencia causa un perjuicio directo cuando, aun habiéndose obtenido un fallo favorable, los fundamentos jurídicos de la sentencia perjudican a quien pretende recurrir (STS n.º 1243/2000, de 29 de diciembre).

2.2 Resoluciones recurribles en casación

2.2.1 SENTENCIAS

Es preciso que la sentencia se haya dictado en un procedimiento seguido para la tutela judicial civil de los derechos fundamentales o por razón de la cuantía si esta es superior a 600.000 € (art. 477.2.1.º LEC).

Podrán recurrirse también en casación las sentencias dictadas por razón de la materia o por razón de la cuantía si esta no es superior a 600.000 € siempre que se demuestre que presentan interés casacional (art. 477.2. 3.º LEC).

Por tanto, todas las sentencias dictadas en segunda instancia por las Audiencias Provinciales son en principio recurribles en casación. Debe recordarse que no cabe apelación contra las sentencias dictadas en juicios verbales tramitados por razón de la cuantía cuando ésta no supere los 3.000 euros (art. 455.1 LEC).

Tras la reforma de 2011 queda claro ya que los supuestos del art. 477.2 LEC no son distintos y excluyentes, sino que las sentencias dictadas por las Audiencias Provinciales pueden ser recurridas por interés casacional, aunque se hubieran tramitado por razón de la cuantía y esta no supere los 600.000 euros (siempre que exceda de los 3.000).

Tanto en el recurso de casación como en el extraordinario por infracción procesal, solo son recurribles las sentencias dictadas por las Audiencias Provinciales en segunda instancia (art. 477.2 y disposición final decimosexta 1 LEC), considerando como tales las sentencias definitivas que ponen fin a una verdadera instancia, tras la tramitación ordinaria de un proceso (artículo 477.2 y disposición final decimosexta 1 Ley de Enjuiciamiento Civil).

La exigencia de que la resolución haya sido dictada en segunda instancia supone excluir la posibilidad de casación *per saltum* prevista en el art. 1688 de la LEC 1881.

Las cuestiones que no hayan sido objeto de apelación y sobre las que por tanto no se haya pronunciado la Audiencia Provincial no pueden ser planteadas en casación.

En el recurso de casación por razón de la cuantía será causa de inadmisión la insuficiencia de la cuantía del asunto, por no ser superior a 600.000 euros, ser indeterminada o inestimable o haber aceptado las partes implícita o explícitamente que la cuantía del asunto haya permanecido como indeterminada o inestimable sin que exista resolución en contrario.

Cuando la cuantía es de 600.000 euros justos sólo puede recurrirse por razón de interés casacional (vid. AATS de 17 de febrero de 2016, rec. 2624/2014 y de 16 de noviembre de 2016, rec. 1167/2015). Cuando la cuantía es indeterminada se asimila a cuantía inferior a 600.000 euros y sólo puede recurrirse por razón de interés casacional.

En el recurso de casación por razón de interés casacional, será causa de inadmisión la falta de acreditación del interés casacional (art. 483.2.3.º LEC).

Por lo que a las/os Sras./es. Fiscales interesa, serán pues recurribles en casación las sentencias dictadas en los procesos especiales regulados en el Libro IV de la LEC y las sentencias dictadas en la pieza de calificación del concurso, cuando se acredite interés casacional, así como las sentencias dictadas en procesos civiles de protección de derechos fundamentales en todo caso.

2.2.2 AUTOS

La regla general es la de que están excluidos de los recursos de casación y extraordinario por infracción procesal los autos y las demás resoluciones que no revistan forma de sentencia (vid. ATS de 7 de julio de 2019, rec. 138/2019).

Como excepción, el Acuerdo de 2017 se refiere a los autos que lo sean «conforme a reglamentos, tratados o convenios internacionales o de la Unión Europea (art. 477.2 LEC, en relación con la norma aplicable en cada caso)».

Por ello, serán recurribles en casación o por infracción procesal los autos dictados en procesos sobre reconocimiento y ejecución de sentencias extranjeras resueltos al amparo del Convenio de Bruselas de 27 de diciembre de 1968 y del Convenio de Lugano de 16 de septiembre de 1988 (artículos 37.2 y 41); del Reglamento (CE) n.º 2201/2003 del Consejo, de 27 de noviembre de 2003, *relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental*; y Reglamento (UE) 2019/1111, de 25 de junio de 2019, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia matrimonial y de responsabilidad parental, y sobre la sustracción internacional de menores (DOUE n.º 178, de 2 de julio de 2019); del Reglamento (UE) n.º 1215/2012 del Parlamento y del Consejo, de 12 de diciembre de 2012, *relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil* y de cualesquiera otras normas de similar naturaleza, cuando la facultad de recurrir se reconozca en el correspondiente instrumento.

La recurribilidad en casación de estas resoluciones dictadas encuentra su fundamento en la primacía que las normas supranacionales integradas en el acervo comunitario presentan respecto de las de producción interna. Junto con esa primacía, es rasgo característico de determinadas normas comunitarias, particularmente los Reglamentos comunitarios, su aplicabilidad directa o efecto directo. Las consecuencias de los principios de primacía y del efecto directo de las nor-

mas comunitarias conducen tanto a la inaplicación de las normas internas incompatibles o contrarias a las comunitarias, como a impedir la válida formación de posteriores actos normativos incompatibles con éstas, como, en fin, a la obligación del aplicador del Derecho de garantizar el pleno efecto de esas normas supranacionales, operándose una interacción entre ordenamiento interno y comunitario que se traduce, *prima facie*, en la interpretación de la legalidad interna conforme al derecho comunitario (AATS de 17 de enero de 2006, rec. 1122/2005 y de 4 de octubre de 2005, rec. 685/2005).

Debe en este punto recordarse que el apartado segundo del art. 55 de la Ley 29/2015, de 30 de julio, *de cooperación jurídica internacional en materia civil*, establece que contra la resolución dictada por la Audiencia Provincial resolviendo el exequátur, «la parte legitimada podrá interponer el recurso extraordinario por infracción procesal o el recurso de casación de conformidad con las previsiones de la Ley de Enjuiciamiento Civil» y que conforme a su art. 54.8 en los procedimientos de *exequatur* el Fiscal «intervendrá siempre».

Deberán entender igualmente las/os Sras./es. Fiscales que cabrá recurso de casación contra resoluciones que, debiendo adoptar la forma de sentencia, conforme a las previsiones de los arts. 245 y ss LOPJ, hubieran asumido incorrectamente la forma de auto (vid. ATS de 19 de junio de 2019, rec. 105/2019).

2.2.3 RESOLUCIONES NO RECURRIBLES

Conforme al Acuerdo de 2017 no son recurribles:

En primer lugar «las sentencias de las Audiencias Provinciales que carezcan de la condición de sentencia dictada en segunda instancia por acordar la nulidad y retroacción de las actuaciones o la absolución en la instancia, o por resolver una cuestión incidental».

El art. 477.2 LEC limita las sentencias recurribles a las «dictadas en segunda instancia por las Audiencias Provinciales». Tal calificación es privativa de las sentencias que deciden el recurso de apelación contra la sentencia definitiva que pone fin a la primera instancia tras la tramitación ordinaria del proceso.

El recurso de apelación no abre la segunda instancia cuando se interpone contra resoluciones interlocutorias o contra resoluciones que ponen fin al proceso, pero decidiendo una cuestión procesal, y no de fondo.

Ello lleva a excluir del recurso las sentencias que deciden cuestiones incidentales (*Ad exemplum* ATS de 3 de julio de 2019, rec. 127/2019).

En este sentido, el TS ya se ha pronunciado sobre la imposibilidad de recurrir en casación las sentencias recaídas en procedimiento de audiencia al rebelde (AATS de 23 de mayo de 2018, rec. 4969/2017; de 5 de abril de 2017, rec. 2938/2016 y de 15 de julio de 2015, rec. 1273/2014).

Así, una sentencia dictada por la Audiencia que declara la nulidad de un juicio acordando la retroacción al momento de la celebración no es recurrible en casación porque si bien la sentencia recurrida tiene la condición de sentencia de apelación, carece de la condición de «sentencia dictada en segunda instancia», en tanto que dispone la continuidad de los trámites procesales en primera instancia (ATS de 17 de enero de 2006, rec. 1263/2003).

La sentencia dictada en apelación revocando la de primera instancia que declaraba caducada una acción tampoco es recurrible en casación pues «que la caducidad de la acción sea una cuestión considerada como sustantiva no significa que resolver sobre ella, declarando que la acción no ha caducado, suponga resolver sobre el fondo del asunto» (STS n.º 315/2017, de 18 de mayo).

Actualmente se admite el recurso de casación contra la sentencia de la Audiencia Provincial recaída en los procedimientos de formación de inventario y de solicitud de liquidación del régimen matrimonial, superándose la anterior calificación de procedimientos incidentales generadores de sentencias no recurribles (vid. *ad exemplum* AATS de 8 de marzo de 2017, rec. 607/2016 y de 5 de abril de 2017, rec. 1256/2015).

En segundo lugar «las sentencias que debieron adoptar la forma de auto».

En tercer lugar «las sentencias dictadas o que debieron dictarse por un único magistrado, por no actuar la Audiencia Provincial en tales casos como órgano colegiado».

Además de estos casos, no es recurrible una sentencia dictada en única instancia por un Tribunal Superior de Justicia respecto de un aforado al estar limitado el recurso a las sentencias dictadas en segunda instancia por Audiencias Provinciales (AATS de 17 de junio de 2015, rec. 100/2015 y de 14 de octubre de 2008, rec. 181/2006).

Es claro igualmente que sólo cabe casación contra resoluciones dictadas en procesos declarativos, no cuando lo que se impetra sea la tutela cautelar.

Tampoco caben recursos extraordinarios en el proceso de ejecución, «como resulta de la propia ubicación sistemática en el Título IV, del Libro II, al versar éste último sobre los procesos declarativos, siendo claras las normas contenidas en el art. 562 LEC, así como en los restantes preceptos que se refieren a los recursos en la ejecución, al

excluir los de casación e infracción procesal, estando incluso el de apelación limitado a los casos expresa y taxativamente previstos, sin que pueda formularse de modo general ese recurso devolutivo ordinario. [...]» (AATS de 30 de noviembre de 2016, rec. 215/2016 y de 4 de febrero de 2003, rec. 1339/2002).

El TS ha declarado también la irrecurribilidad en casación de las resoluciones dictadas en procedimientos de jurisdicción voluntaria (AATS de 28 de febrero de 2012, rec. 1225/2011 y 17 de mayo de 2011, rec. 176/2011). El ATS de 2 de diciembre de 2008, rec. 698/2008, declara al respecto que «el legislador no ha previsto que las resoluciones que ponen fin a los procedimientos de jurisdicción voluntaria sean susceptibles de tal medio de impugnación extraordinario, no sólo por estar excluidos los Autos, incluso definitivos, sino por la más poderosa razón de que se limita la recurribilidad en casación a las Sentencias dictadas en segunda instancia, cuando la recaída en la primera puso fin a la tramitación ordinaria del proceso de declaración, es decir, a las que se regulan como juicios ordinarios o especiales en la LEC 2000 u otras leyes, más nunca quedan asimiladas a esas Sentencias de segunda instancia las resoluciones recaídas en el ámbito de la jurisdicción voluntaria».

El art. 774 quinquies LEC redactado por Ley 15/2015, de 2 de julio, dispone en relación al procedimiento sobre medidas relativas a la restitución o retorno de menores en los supuestos de sustracción internacional que «contra la resolución que se dicte sólo cabrá recurso de apelación con efectos suspensivos, que tendrá tramitación preferente, debiendo ser resuelto en el improrrogable plazo de veinte días».

La Circular 6/2015, de 17 de noviembre, *sobre aspectos civiles de la sustracción internacional de menores*, analiza este recurso. Es claro que la propia esencia del procedimiento de restitución excluye que tras la apelación pueda interponerse un ulterior recurso. En este sentido, el TEDH ha subrayado la necesidad de celeridad por existir una obligación de emplear diligencia excepcional, por el riesgo de que el paso del tiempo resuelva de hecho la situación (SSTEDH de 21 de julio de 2015 G. S. contra Georgia y de 17 de enero de 2012, Kopf y Liberda contra Austria).

Por ello, en estos procedimientos, las resoluciones sobre restitución o retorno de menores no son susceptibles de casación (en este sentido, AATS de 20 de marzo de 2019, rec. 11/2019 y de 23 de noviembre de 2016, rec. 782/2016).

Tampoco serán recurribles en casación los autos sobre internamiento por razón de trastorno psíquico (art. 763 LEC) ni los autos

sobre ingreso en centros de protección específicos de menores con problemas de conducta (art. 778 bis LEC).

2.3 Fundamento del recurso

2.3.1 MOTIVO GENERAL

El recurso de casación sólo puede fundarse en un único motivo: la infracción de las normas (sustantivas) aplicables para resolver las cuestiones objeto del proceso (art. 477.1 LEC).

Como declara el Acuerdo de 2017 «este fundamento es único o exclusivo, en el sentido de que el recurso de casación, en cualquiera de sus modalidades, no puede tener otro sustento».

Debe tratarse de normas de Derecho privado. La STS n.º 67/2007, de 8 de febrero, con cita de múltiples precedentes, declara que «[...] la recurrente ha buscado apoyo en tres preceptos de la Ley de Seguridad Social [...] con lo que ha omitido la posición de esta Sala Primera respecto a que sólo cabe fundamentar un motivo de casación en la infracción de normas de derecho privado, civiles o mercantiles, con categoría de ley o asimiladas a las leyes [...]» En el mismo sentido se pronuncia el ATS de 13 de febrero de 2019, rec. 2005/2016.

El art. 477.1 LEC se refiere genéricamente a la infracción de «normas». Tal redacción evita, a diferencia de alguno de sus precedentes la referencia a la infracción de Ley, abriendo la posibilidad de alegar otras normas jurídicas que no sean propiamente leyes.

En efecto, es *communis opinio* doctrinal la de que dentro del motivo cabe alegar la infracción de otras normas sustantivas con rango distinto al de la Ley.

Cabe alegar infracción de preceptos constitucionales, no solo en el caso de procesos para la tutela de derechos fundamentales sino en cualquier proceso, y no sólo en relación con los artículos que regulan los derechos fundamentales sino respecto de cualquier otra norma siempre que pueda considerarse sustantiva, excluyéndose expresamente el art. 24 CE.

En este sentido, el inciso primero del apartado cuarto del art. 5 LOPJ dispone que «en todos los casos en que, según la Ley, proceda recurso de casación, será suficiente para fundamentarlo la infracción de precepto constitucional».

Debe no obstante tenerse en cuenta que este precepto «no autoriza una especie de recurso de casación autónomo que proceda siempre que se alegue la vulneración de algún derecho fundamental, al margen de cualquier otro requisito legal, sino únicamente la posibilidad de

fundamentarlo en la infracción de precepto constitucional, pero sólo en «los casos en que, según la ley, proceda recurso de casación», ya que «el art. 5.4 LOPJ en modo alguno establece un sistema de recursos diferente al que la Ley de Enjuiciamiento Civil regule en cada momento, ni tampoco un catálogo distinto de resoluciones recurribles» (AATS de 28 de marzo de 2006, rec. 38/2006 y de 13 de septiembre de 2005, rec. 633/2005).

Cabe alegar infracción de normas con rango de Ley orgánica u ordinaria, así como de normas contenidas en Decretos Leyes y Decretos Legislativos.

Son inidóneas para fundamentar el recurso las normas de carácter genérico, por ejemplo, el art. 609 CC, pues «no es más que una «disposición preliminar» que describe los distintos modos de adquirir la propiedad, carente, por tanto, por su sentido genérico, de relevancia casacional» (SSTS n.º 763/2009, de 17 de noviembre y 87/2000, de 1 febrero).

En cuanto a las normas de rango reglamentario, la regla general es la de que no son aptas para fundamentar la casación (vid. ATS de 23 de enero de 2019, rec. 2149/2016). La STS n.º 406/2002, de 25 de abril (con cita de múltiples precedentes) introduce las excepciones, al considerar que «la posibilidad de invocar otras disposiciones de rango inferior a la Ley o de naturaleza no civil queda reducida a los casos en que tales normas tengan una civil como cobertura, o sean complementarias, o estén íntimamente relacionadas». La STS n.º 847/1999, de 20 de octubre, añade que «asimismo, en ese sentido, se ha manifestado en esta sede la imposibilidad de la alegación de normas de carácter reglamentario, salvo que su fundamento se encuentre en el desarrollo de una ley sustantiva, en cuyo caso cabe citarlas con la disposición legal que le sirve de cobertura».

La casación, en el orden jurisdiccional civil, no permite la cita de normas administrativas como motivo de recurso, salvo que sean complementarias o que desarrollan preceptos de Derecho civil (SSTS n.º 155/2019 de 14 de marzo; 57/2011, de 25 febrero y ATS de 17 de julio de 2019, rec. 1522/2017).

El Acuerdo de 2017 expresamente declara que el recurso de casación civil no puede fundarse en normas administrativas, penales o laborales que no se pongan en relación con una norma civil.

Cabe articular un motivo de casación en la infracción de un principio general del derecho, pero para ello debe fundamentarse la norma que lo ampara o la jurisprudencia que lo acoge. La STS n.º 891/2001, de 8 de octubre, se pronuncia en este sentido: «para fundamentar un motivo de casación en la infracción de un principio general del dere-

cho, ha de estar reconocido como tal en la ley o en la jurisprudencia, que debe ser citada expresamente, como ineludible exigencia para que pueda ser tenido en cuenta».

Se admite que el recurso se articule por infracción de una norma extranjera. La STS de 4 de julio de 2006, rec. 2421/1999, declara al respecto que «la ley aplicable puede ser infringida, inaplicada, etc. y no debe hacerse diferencia entre derecho extranjero y derecho nacional una vez que se ha demostrado que el primero es el aplicable al caso sometido al juzgador, porque otra consecuencia sería tanto como impedir el acceso a los recursos establecidos por la ley [...], además de infringir la norma conflictual española. Sin embargo, la doctrina formulada en un recurso de casación por infracción del derecho extranjero no deba (sic) ser tenida como doctrina legal a los efectos del artículo 6.1 del Código civil, sin perjuicio de que pueda servir de pauta en posteriores conflictos ante los Tribunales españoles producidos en problemas semejantes en los que deban aplicarse las mismas normas jurídicas».

Hay también consenso en la posibilidad de invocar una norma sustantiva contenida en un Tratado internacional ratificado por España.

Igualmente es pacífica la posibilidad de invocar normas sustantivas de Derecho de la Unión europea, tanto originario como derivado.

Quedan excluidas las normas procesales. La Exposición de Motivos de la LEC lo explica: se ha perseguido que la actividad del TS se concentre en la revisión de errores de derecho material o sustantivo.

El TS afirma: el «desplazamiento de los temas de índole adjetiva hacia la esfera del otro recurso extraordinario» (ATS de 8 de julio de 2015, rec. 1173/2014) pues a través del recurso de infracción procesal «incumbe controlar las cuestiones procesales, entendidas en un sentido amplio, que [...] abarcan también las normas del enjuiciamiento civil que llevan a conformar la base fáctica de la pretensión [...] cuya corrección debe examinarse en el marco del recurso extraordinario por infracción procesal, dejando el de casación limitado a una estricta función revisora del juicio jurídico consistente en la determinación del alcance y significado jurídico de los hechos probados [...]» (AATS de 27 de marzo de 2007, rec. 1431/2004; de 3 de mayo de 2007, rec. 2037/2004 y de 10 de junio de 2014, rec. 2712/2013).

Desaparece como motivo de casación la infracción de la jurisprudencia, sin perjuicio de que la misma tenga relevancia como requisito de procedibilidad para fundamentar el interés casacional.

En el recurso de casación no tienen cabida ni las cuestiones de índole fáctica, ni los meros alegatos tendentes a imponer una resultancia probatoria o el resultado de una labor interpretativa o valorativa

diferente al del Tribunal de instancia (ATS de 18 de octubre de 2005, rec. 1789/2001 y 22 de marzo de 2005, rec. 1254/2001).

En tanto prevalece la finalidad nomofiláctica de control de la aplicación de la norma y de creación de doctrina jurisprudencial, la técnica casacional «exige razonar sobre la infracción legal, prescindiendo de los hechos y de la valoración probatoria [...]» lo que «implica plantear al Tribunal Supremo cuestiones jurídicas sin apartarse de los hechos» (ATS de 17 de julio de 2019, rec. 1298/2017) «debiendo recordarse que el objeto del recurso de casación es la revisión del juicio jurídico, es decir, en la determinación y alcance de los hechos probados, lo que supone examinar únicamente la corrección de la interpretación y aplicación de la norma llevadas a cabo por el Tribunal «a quo», comprobando la aplicación al supuesto de hecho previsto en la ley del previo juicio de hecho y la aplicación al caso enjuiciado de la norma sustantiva en sí misma, de tal modo que el juicio fáctico queda siempre al margen del recurso de casación» (ATS de 8 de septiembre de 2008, rec. 1789/2005, con cita de varios precedentes).

El Acuerdo de 2017 señala al respecto que «los motivos del recurso de casación deben respetar la valoración de la prueba contenida en la sentencia recurrida, lo que implica: – que no se puede pretender una revisión de los hechos probados ni una nueva valoración probatoria; – que no pueden fundarse implícita o explícitamente en hechos distintos de los declarados probados en la sentencia recurrida, ni en la omisión total o parcial de los hechos que la Audiencia Provincial considere acreditados (petición de principio o hacer supuesto de la cuestión)». No es posible transformar la casación en una tercera instancia (SSTS n.º 25/2017, de 18 de enero; 122/2017, de 23 de febrero; 146/2017, de 1 de marzo y 196/2017, de 22 de marzo).

En el escrito de interposición deben combatirse únicamente los argumentos empleados para resolver las cuestiones objeto de debate que constituyan *ratio decidendi*. Quedan excluidos los argumentos *obiter*, a mayor abundamiento o de refuerzo (ATS de 11 de septiembre de 2019, rec. 1446/2019; SSTS n.º 29/2017, de 18 de enero y 362/2011, de 7 de junio, entre otras; Acuerdo de 2017).

2.3.2 MODALIDADES

2.3.2.1 *Requisitos comunes cuando se invoca interés casacional*

La Exposición de Motivos de la LEC en su apartado XIV define el interés casacional como «el interés trascendente a las partes procesales que puede presentar la resolución de un recurso de casación»,

defendiendo su objetivación en tanto «aporta más seguridad jurídica a los justiciables y a sus abogados» y en cuanto «elimina los riesgos de desconfianza y desacuerdo con las decisiones del Tribunal».

El recurso de casación por interés casacional se configura como la modalidad genérica y genuina de este recurso extraordinario, dirigido a lograr la fijación de la doctrina jurisprudencial del TS o a la unificación de las doctrinas dispares existentes entre las diversas Audiencias Provinciales o a la fijación de la doctrina jurisprudencial respecto de una norma con vigencia inferior a 5 años. No es preciso subrayar el entronque de este recurso con la función específica atribuida al Ministerio Fiscal de velar por el respecto a la legalidad y promover la interpretación uniforme del ordenamiento y, en definitiva, los principios de igualdad ante la Ley y de seguridad jurídica.

El TS declara que la nueva casación basada en el interés casacional es un recurso en el que prevalece claramente el *ius constitutionis* (ATS de 3 de mayo de 2007, rec. 2484/2003), subrayando reiteradamente la función nomofiláctica (*ad exemplum* ATS de 17 de julio de 2019, rec. 2776/2017) y limitando su objeto a una estricta función revisora del juicio jurídico (ATS de 12 de julio de 2011, rec. 2119/10).

Esa finalidad pública (*ius constitutionis*) que trasciende a la privada (*ius litigatoris*), explica que la reforma de la casación civil operada por Ley 37/2011 haya optado por generalizar el recurso de casación por razón del interés casacional: basta que concurra la necesidad de unificación o fijación de la interpretación de la ley para que pueda admitirse el recurso: al introducirse la expresión «cuando la cuantía del proceso no excediere de 600.000 euros o este se haya tramitado por razón de la materia» (ordinal 3.º del art. 477.2 LEC), toda sentencia dictada en segunda instancia por una Audiencia Provincial, con las excepciones examinadas *supra*, puede ser recurrida en casación por interés casacional.

Lo que constituye «interés casacional» no es la mera diferencia entre la sentencia impugnada y otras resoluciones, sino la existencia de un previo y reiterado antagonismo entre órganos judiciales, que haya determinado la existencia de «jurisprudencia contradictoria» que el legislador trata de evitar, permitiendo al TS sentar una doctrina con finalidad unificadora (ATS de 10 de junio de 2014, rec. 2712/2013).

El art. 477.3 LEC sólo contempla como supuestos en los que concurre el interés casacional que la sentencia recurrida se oponga a la doctrina jurisprudencial del TS, que exista jurisprudencia contradictoria de las Audiencias Provinciales, o que se apliquen normas que no lleven más de cinco años en vigor. La vulneración de la doctrina de los TSJ no puede fundamentar el interés casacional (AATS de 10 de enero

de 2012, rec. 748/2011 y de 26 de diciembre de 2007, rec. 709/2007, entre otros).

Tampoco cabe invocar infracción de doctrina constitucional. Para el TS «la justificación del interés casacional no puede ampararse en la doctrina del Tribunal Constitucional dada la claridad del art. 477.3 LEC [...] sin que en consecuencia, visto el referido precepto, quepa anudar a la infracción de la doctrina del Tribunal Constitucional invocada interés casacional alguno, lo que evidencia el sistema de «numerus clausus» que el legislador ha impuesto, y, además, está en concordancia con los efectos de la sentencia a que se refiere el art. 487.3 LEC, que impiden al Tribunal Supremo efectuar declaración alguna sobre una eventual oposición a doctrina del Tribunal Constitucional, lo que patentiza que su vulneración no determina la existencia del «interés casacional» (AATS de 20 de junio de 2018, rec. 863/2018 y de 14 de septiembre de 2010, rec. 1615/2009, entre otros muchos).

Tampoco es a estos efectos jurisprudencia la doctrina de órganos no judiciales como puede ser la Dirección General de Registros y Notariados (en adelante, DGRN): «la jurisprudencia, alegable en casación, es tan solo la emanada del Tribunal Supremo, en su Sala correspondiente a la materia que se aduce y, por tanto, no lo es la doctrina, de alto valor jurídico, que exponen las resoluciones de aquélla y cuyos argumentos podrán ser tenidos en cuenta, pero no son doctrina jurisprudencial» (STS n.º 978/2008, de 27 de octubre; AATS de 20 de enero de 2009, rec. 1873/2006 y de 27 de julio de 2004, rec. 91/2004).

El TS en un principio negó que el interés casacional pudiera fundarse en resoluciones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (ATS de 20 de enero de 2009, rec. 1873/2006). Sin embargo, posteriormente ha rectificado su criterio y en la STS n.º 401/2010, de 1 de julio, declara terminantemente que hay que concluir que «es suficiente la cita como infringida de una sola sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para que deba entenderse cubierta la justificación formal de interés casacional».

Conforme al Acuerdo de 2017 «el recurso de casación por interés casacional va encaminado a la fijación de doctrina jurisprudencial (art. 487.3 LEC). A los requisitos comunes a todo recurso de casación hay que añadir los siguientes: a) La justificación, con la necesaria claridad, de la concurrencia del interés casacional. b) Debe tenerse en cuenta que el recurso no puede ser admitido, entre otros supuestos [...] si el criterio aplicable para resolver el problema planteado depende única o sustancialmente de las circunstancias fácticas de cada caso; o si la aplicación de la jurisprudencia invocada o pretendida solo puede lle-

var a una modificación del fallo mediante la omisión total o parcial o de los hechos que la Audiencia Provincial considere probados».

Se incurre en inadmisión si no se establece con precisión «cuál es la jurisprudencia que se solicita sea fijada, declarada infringida o desconocida [...]» (*ad exemplum*, ATS de 5 de octubre de 2015, rec. 435/2015).

No basta enumerar sentencias: «si bien se citan varias Sentencias de esta Sala con un criterio jurídico que se dice coincidente, la parte recurrente se limita a enumerarlas, no llegando a razonar cómo, cuándo y en qué sentido ha sido vulnerada por la Sentencia recurrida la doctrina del Tribunal Supremo denunciada, lo que resulta imprescindible para que la Audiencia pueda examinar el supuesto de recurribilidad invocado y decidir sobre la preparación del recurso de casación» (AATS de 12 de mayo de 2009, rec. 1154/2008; 28 de abril de 2009, rec. 429/2007 y 21 de abril de 2009, rec. 524/2007).

Debe ponerse en directa relación la pretendida infracción normativa con el interés casacional alegado (STS n.º 415/2010, de 7 de julio). Por ello no puede invocarse la jurisprudencia infringida sin conectarla con la norma vulnerada.

No obstante, el TS introduce pautas flexibilizadoras, y así ha declarado que «aun no quedando rigurosamente justificado el interés casacional, el recurso puede ser admisible si sobre el problema jurídico planteado [...] existe jurisprudencia de esta Sala y la sentencia recurrida ha resuelto de forma contraria a ella (STS n.º 339/2016, de 24 de mayo).

2.3.2.2 *Oposición a la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo*

La oposición a la jurisprudencia del TS deja de ser un motivo autónomo de casación para constituir un supuesto de interés casacional.

Deben, al respecto, tenerse en cuenta los siguientes puntos.

No puede considerarse que tengan carácter jurisprudencial unas sentencias cuando existan otras de fechas más recientes que se aparten de dicha doctrina.

Si existe jurisprudencia del TS, concurrirá interés casacional si la Audiencia Provincial la contradice, pero no si la respeta.

No concurrirá interés casacional cuando la sentencia invocada examina «un supuesto con evidentes peculiaridades» derivadas de las circunstancias concretas concurrentes (ATS de 31 de marzo de 2009, rec. 2417/2005).

Una única sentencia del TS no crea jurisprudencia y no es, por tanto, apta para fundamentar el recurso por interés casacional (en este sentido ATS de 5 de octubre de 2016, rec. 474/2016).

El concepto de jurisprudencia comporta, en principio, reiteración en la doctrina de la Sala Primera del Tribunal Supremo. Es necesario, en consecuencia, que en el escrito de interposición se citen dos o más sentencias de la Sala Primera del Tribunal Supremo, y que se razone cómo, cuándo y en qué sentido la sentencia recurrida ha vulnerado o desconocido la jurisprudencia que se establece en ellas (ATS de 11 de septiembre 2019, rec. 31/2019).

Sin embargo, aun cuando el art. 1.6 del Código Civil recoge el carácter reiterado que ha de presentar la doctrina jurisprudencial «en determinados supuestos es perfectamente posible que baste una sola sentencia, para justificar la oposición a la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo, como en el caso de una sentencia de la Sala Primera en Pleno que, de un modo expreso y razonado, cambia el criterio hasta ese momento seguido [...] al igual que existen otras excepciones a la necesidad de reiteración de jurisprudencia, [...] cual sucede cuando se declara lo que corresponda, según los términos en que se hubiese producido la oposición a la doctrina jurisprudencial o la divergencia entre Audiencias Provinciales, a tenor de lo dispuesto en el art. 487.3 [...] (ATS de 22 de marzo de 2005, rec. 938/2004 y Acuerdo de 2017).

El Acuerdo de 2017 especifica que «las sentencias de la sala deben ser identificadas por su número y fecha [...] o, excepcionalmente, si no tuviera número, por su fecha y el número del recurso [...]. Se extractará su contenido y, de incluir citas literales, se limitarán a los bloques relevantes para resolver el problema jurídico planteado. Es recomendable la cita jurisprudencial únicamente en lo que interese confrontar con la resolución recurrida [...]».

2.3.2.3 *Jurisprudencia contradictoria de las Audiencias Provinciales*

Conforme al art. 477.3 LEC «se considerará que un recurso presenta interés casacional cuando la sentencia recurrida [...] resuelva puntos y cuestiones sobre los que exista jurisprudencia contradictoria de las Audiencias Provinciales».

La jurisprudencia contradictoria de Audiencias Provinciales, como modalidad del interés casacional prevista en el artículo 477.3 LEC, comporta la existencia de criterios dispares entre secciones de Audiencias mantenidos cada uno con la suficiente extensión e igual nivel de

trascendencia, de modo que puedan calificarse como jurisprudencia operativa en el grado jurisdiccional correspondiente a estos tribunales. En consecuencia, tiene que acreditarse que existen soluciones diferentes para el mismo problema por parte de distintas Audiencias y que no existe jurisprudencia del TS sobre dicho problema (ATS de 7 de marzo de 2018, rec. 4308/2017 y Acuerdo de 2017).

Para justificar esta contradicción, esta modalidad del recurso por interés casacional exige citar al menos dos sentencias dictadas por una misma sección de una Audiencia en las que se decida en un sentido y al menos otras dos, procedentes también de una misma sección de una Audiencia, diferente de la primera, en las que se decida en sentido contrario. En uno de estos dos grupos debe figurar la sentencia recurrida.

El Acuerdo de 2017 introduce también una modulación en este punto: «este requisito se flexibilizará cuando el elevado número de secciones de una Audiencia Provincial dificulte objetivamente su cumplimiento. No obstante, no será imprescindible la cita de sentencias con los requisitos indicados cuando, a criterio de la Sala Primera, conste de manera notoria la existencia de jurisprudencia contradictoria de las Audiencias Provinciales sobre el problema jurídico planteado. Para ello es necesario que el problema haya sido debidamente puntualizado por la parte recurrente y se haya justificado la existencia de un criterio dispar entre Audiencias mediante la cita de sentencias contrapuestas».

Si existe jurisprudencia contradictoria de las Audiencias Provinciales pero existe jurisprudencia del TS y la sentencia recurrida es conforme a la jurisprudencia del TS no concurrirá interés casacional. En este sentido se pronuncia el ATS de 5 de octubre de 2015, rec. 435/2015.

Si existe jurisprudencia contradictoria de las Audiencias Provinciales y también existe jurisprudencia del TS y la sentencia recurrida contraría la jurisprudencia del TS, el interés casacional será de apreciar por la contradicción de la sentencia de la Audiencia Provincial con la jurisprudencia del TS, no por la concurrencia de jurisprudencia contradictoria entre Audiencias Provinciales, si bien esa contradicción entre Audiencias puede articularse como motivo subsidiario al principal.

La contradicción ha de producirse entre diferentes órganos de apelación sobre un punto o cuestión jurídica, pues el supuesto de «interés casacional» radica, no en la mera diferencia entre la sentencia impugnada y otras resoluciones, sino en la existencia de un antagonismo reiterado entre órganos jurisdiccionales de segunda instancia, permitiendo al TS sentar una doctrina con finalidad unificadora, por ello se precisa que la discrepancia sea repetida (AATS de 17 de mayo

de 2005, rec. 257/2005 y de 19 de abril de 2005, rec. 110/2005, entre otros muchos).

Conforme al Acuerdo de 2017 «la parte recurrente debe expresar el problema jurídico sobre el que existe la contradicción que alega, indicar de qué modo se produce esta y exponer la identidad de razón entre cada punto del problema jurídico resuelto en la sentencia recurrida y aquel sobre el que versa la jurisprudencia contradictoria invocada».

Incurrir en defecto de planteamiento el recurso que «acogiéndose a la diferencia de tratamiento en las distintas Audiencias Provinciales sobre una misma cuestión jurídica, se limita a aportar varias sentencias que proceden de distintas Audiencias, y secciones de las mismas, sin cumplir el requisito de que al menos sean dos coincidentes de la misma Audiencia y sección» (STS n.º 92/2016, de 19 de febrero).

No existe jurisprudencia contradictoria de las Audiencias Provinciales cuando las sentencias de referencia resuelven cuestiones de hecho (SSTS n.º 659/2011, de 3 octubre y 578/2011, de 21 julio).

Debe tenerse presente que en ocasiones el TS modera las exigencias generales para acreditar el interés casacional en estos supuestos de jurisprudencia contradictoria de las Audiencias Provinciales. Así, en un procedimiento de consumidores, la STS n.º 401/2010, de 1 de julio, declara que «no todas las formalidades son exigibles con idéntica intensidad en todos los supuestos, ya que [...] en materias como la presente, la doctrina jurisprudencial genérica precisa de una respuesta específica a las singulares cuestiones planteadas, dado que la potencial fuerza expansiva de las sentencias puede trascender a terceros al amparo del artículo 221 regla 2.ª de la Ley de Enjuiciamiento Civil, lo que podría provocar que en el caso de declaración de nulidad de una cláusula deviniese inviable una sola segunda sentencia contradictoria».

En este mismo sentido, la STS n.º 792/2009, de 16 de diciembre, en un procedimiento de impugnación de cláusulas abusivas bancarias.

2.3.2.4 *Cuando la sentencia recurrida aplique normas que no lleven más de cinco años en vigor*

Conforme al art. 477.3 LEC «se considerará que un recurso presenta interés casacional cuando la sentencia recurrida [...] aplique normas que no lleven más de cinco años en vigor [...]».

El recurso podrá referirse a la novedad de la norma que se aplicó o a la novedad de la norma que debió ser aplicada.

En estos supuestos es necesario que no exista doctrina jurisprudencial del TS relativa a normas anteriores de igual o similar contenido.

El Acuerdo de 2017 exige identificar «el problema jurídico sobre el que no exista jurisprudencia y que haya sido resuelto o debiera haberlo sido mediante la aplicación de una norma de menos de cinco años de vigencia» y justificar «que no existe doctrina jurisprudencial de la Sala Primera del Tribunal Supremo relativa a normas anteriores de igual o similar contenido».

En cuanto al cómputo de los cinco años de vigencia de la norma aplicable para el Acuerdo de 2017 «debe efectuarse tomando como *dies a quo* la fecha de su entrada en vigor y como *dies ad quem* la fecha en que la norma fue invocada por primera vez en el procedimiento». Los AATS de 23 de marzo de 2010, rec. 721/2009; de 31 de marzo de 2009, rec. 140/2008 y de 8 de septiembre de 2009, rec. 2103/2007, fijan sin embargo como *dies ad quem* la fecha en la que se dicte la sentencia recurrida, criterio este último que se considera más acertado por aportar mayores dosis de seguridad en su determinación.

No cabrá ampararse en este motivo ante modificaciones puramente formales, como puede ser el cambio de ubicación de una norma.

Un ejemplo de novedad solo aparente, que no puede fundamentar el recurso, es analizado por el ATS de 13 de marzo de 2017, rec. 2265/2003: «la reforma de la LPH a la que se hace referencia como norma con vigencia inferior a cinco años, efectuada por la Ley 8/1999, de 6 de abril, no modificó todos los preceptos de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal, e incluso respecto de algunos de aquellos preceptos se limitó a cambiarlos de ubicación; y es que, mencionados en el escrito preparatorio los arts. 12 y 17.1 de la LPH, resulta que respecto del primero de ellos la Ley 8/1999 se limitó a cambiar su ubicación, pues anteriormente estaba numerado, con idéntico contenido, como art. 11 [...], por lo que en modo alguno pueden considerarse como normas «nuevas». Y respecto del párrafo primero del art. 17, éste no difiere, en lo sustancial, de la norma primera, párrafo primero, del antiguo art. 16, en cuanto ambas declaran ser exigible la unanimidad para la validez de los acuerdos que impliquen la aprobación o modificación de las reglas contenidas en el título constitutivo o en los estatutos, por lo que tampoco cabe hablar propiamente de norma «nueva» con relación al invocado art. 17.1.a, párrafo primero».

Si pese a la novedad de la norma existe doctrina jurisprudencial no concurrirá interés casacional, salvo que la sentencia recurrida sea contraria a dicha jurisprudencia, en cuyo caso, el recurso de casación debe articularse por esa contrariedad y no por la novedad de la norma (en este sentido, vid. ATS de 31 de marzo de 2009, rec. 140/2008).

Si concurre el requisito de la novedad de la norma y la existencia de jurisprudencia contradictoria de Audiencias Provinciales, el recurso de casación podrá articularse por ambas vías.

La norma nueva invocada debe ser la norma sustantiva cuya infracción se alega para articular el recurso de casación.

Habrà de entenderse que puede acaecer la desaparición sobrevenida del interés casacional cuando tras la sentencia recurrida la jurisprudencia del TS hubiera resuelto el problema jurídico planteado en contra del criterio propugnado por la parte recurrente.

2.3.2.5 *Cuando no exista jurisprudencia*

La interpretación judicial de la legalidad «constituye, junto con la modificación normativa, uno de los instrumentos para la adaptación del Derecho a la realidad cambiante» (STC n.º 242/1992, de 21 de diciembre).

Ya el Libro Blanco de la Justicia (CGPJ, 1998) postulaba la necesidad «de regularse, con independencia de la cuantía, la posibilidad de que las resoluciones tradicionalmente recurribles sean revisables en casación por el Tribunal Supremo cuando versen sobre una cuestión de interés general sobre la que no se haya pronunciado con anterioridad el Tribunal Supremo».

Las/os Sras./es. Fiscales deberán tener especialmente en cuenta un supuesto admitido por el Acuerdo de 2017: «[...] no será imprescindible la cita de sentencias cuando, a criterio de la Sala Primera del Tribunal Supremo, la parte recurrente justifique debidamente la necesidad de establecer jurisprudencia o modificar la ya establecida en relación con el problema jurídico planteado porque haya evolucionado la realidad social o la común opinión de la comunidad jurídica sobre una determinada materia. Esta excepción tiene el carácter extraordinario que se desprende de su naturaleza. Por ello, el recurso no será admisible cuando la Sala Primera del Tribunal Supremo no considere que su jurisprudencia deba ser modificada».

Este punto del Acuerdo de 2017 ha sido efectivamente aplicado con diversas variantes. Así, el TS declara que la falta de total coincidencia entre las sentencias citadas en el recurso y la materia litigiosa no siempre excluye el interés casacional «pues cuando precisamente por la propia novedad de la materia que plantee el recurso por interés casacional resulte prácticamente imposible la invocación de sentencias que específicamente traten de la misma, será admisible aquel recurso que [...] someta a la decisión de esta Sala una cuestión jurí-

dica relevante y de interés general citando como exponentes de su doctrina jurisprudencial las sentencias que, versando sobre materias relacionadas con esa cuestión, puedan considerarse representativas de unos determinados criterios o postulados jurisprudenciales de carácter más general pero que, a modo de principios, permiten dar respuesta fundada a la nueva cuestión planteada, máxime si además de las sentencias citadas en el recurso cabe tener en consideración otra u otras igualmente dictadas por esta Sala que también guarden relación con la cuestión de que se trate» (SSTS n.º 142/2016, de 9 de marzo y 889/2010, de 10 de enero de 2011).

También ha declarado el TS que «el interés casacional del recurso se justifica porque, tanto en la fecha en que se dictó la sentencia recurrida como al tiempo de interponerse el recurso de casación y de dictarse el auto de admisión, no existía doctrina jurisprudencial específica que resolviera la contradicción de criterios hasta entonces existente en torno a la interpretación [...]» (STS n.º 133/2015, de 23 de marzo).

Igualmente se ha establecido que en el recurso de casación por interés casacional en su modalidad de oposición de la sentencia recurrida a la doctrina jurisprudencial del TS «[...] lo decisivo es que la aplicación del derecho por la sentencia impugnada para resolver el caso litigioso se contraste con los criterios de decisión de esta Sala, mantenidos en dos o más sentencias [...], sobre casos, si no idénticos, sí al menos similares en cuanto a sus circunstancias de hecho, salvo que por tratarse de un caso singular, nunca antes tratado por el Tribunal Supremo o bien tratado por una sola sentencia, el interés general en la formación de doctrina jurisprudencial, de evidente relación con el principio de seguridad jurídica [...], pueda identificarse con el interés casacional del art. 477.2-3.º LEC» (STS n.º 857/2010, de 3 de enero de 2011).

2.3.2.6 *Interés casacional foral*

El párrafo segundo del apartado tercero del art. 477 LEC dispone que «cuando se trate de recursos de casación de los que deba conocer un Tribunal Superior de Justicia, se entenderá que también existe interés casacional cuando la sentencia recurrida se oponga a doctrina jurisprudencial o no exista dicha doctrina del Tribunal Superior sobre normas de Derecho especial de la Comunidad Autónoma correspondiente».

Es el denominado interés casacional foral que, con más claridad que el recurso ante el TS, puede surgir: a) en los supuestos de contradicción con la doctrina jurisprudencial (se entiende, del TSJ) o

b) cuando no existe doctrina del Tribunal Superior sobre el precepto de Derecho especial aplicado.

El interés casacional foral debe referirse a la interpretación de normas forales, no de las comunes.

No cabrá apoyar el interés casacional en la jurisprudencia del TS ni en la de las Audiencias Provinciales, en relación a normas comunes.

También cabrá en los casos en que exista disparidad de doctrina entre distintas Secciones de la Audiencia o entre las Audiencias Provinciales comprendidas en la jurisdicción del TSJ.

En este sentido se ha considerado que «[...]sólo se puede articular el «interés casacional foral», como puerta de entrada al Recurso de casación de que se trata, en el sentido de que la infracción o aplicación indebida de normas referidas en el mismo deba afectar, inexcusablemente, a precepto foral [...], y con que el único Tribunal competente para resolver ese recurso lo es el de la Comunidad Autónoma de que se trate, ya que el mismo es el llamado a crear jurisprudencia al respecto, por cuanto la sustrae legalmente de la, general en otros casos, del Tribunal Supremo [...] por ello, el «interés casacional foral», es distinto del «común», y al plantearse ante el Tribunal de la Autonomía, debe referirse a la interpretación de normas forales, no de las comunes [...] no cabe apoyar aquí el «interés casacional» en la doctrina establecida por el Tribunal Supremo, y por otros Tribunales Provinciales, en relación a normas comunes [...], por muy parecidas, análogas o similares que sean a las forales [...] sólo cabe proponer el Recurso de que se trata en relación a jurisprudencia de este Tribunal Superior de Justicia, o en los casos en que exista disparidad de doctrina entre distintas Secciones de la Audiencia o entre las Audiencias Provinciales comprendidas en la jurisdicción de aquél» (STSJ Navarra n.º 7/2003, de 26 de febrero).

2.3.2.7 *Tutela de derechos fundamentales*

El art. 249.1, 2.º LEC establece que se decidirán en juicio ordinario las demandas «que pretendan la tutela del derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen, y las que pidan la tutela judicial civil de cualquier otro derecho fundamental, salvo las que se refieran al derecho de rectificación. En estos procesos, será siempre parte el Ministerio Fiscal y su tramitación tendrá carácter preferente».

Por tanto, tras la derogación del cauce incidental previsto en la Ley 62/1978 por la disposición derogatoria única de la LEC, la tutela

de los derechos fundamentales en el proceso civil se tramita por el cauce del juicio ordinario.

Conforme al art. 477.2.1.º LEC «serán recurribles en casación las sentencias dictadas en segunda instancia por las Audiencias Provinciales [...] cuando se dictaran para la tutela judicial civil de derechos fundamentales, excepto los que reconoce el artículo 24 de la Constitución».

Para poder articular el recurso de casación por esta vía no es suficiente con que se invoque la conculcación de un derecho fundamental, sino que es necesario que la demanda se haya sustanciado a través de los trámites para la tutela de derechos fundamentales.

El objeto del proceso es el que determina este cauce específico de acceso al recurso de casación, por lo que es únicamente aplicable a los juicios relativos a la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales a que se refiere el art. 53.2 de la Constitución, de ahí que la previsión normativa contemple en este caso la recurribilidad en casación de las sentencias recaídas en procesos referidos a la tutela civil del honor, intimidad, imagen u otro derecho fundamental, mas no en aquellos atinentes a derechos reales, contratos o cualesquiera otra cuestión civil o mercantil, en los que no cabe utilizar el referido ordinal 1.º del art. 477.2 por el simple medio de citar como infringido un precepto constitucional, aunque tenga relación con la materia debatida en el pleito (vid. AATS de 23 de marzo de 2010, rec. 721/2009; de 1 de junio de 2004, rec. 367/2004 y de 27 de marzo de 2007, rec. 129/2007). Esta pauta ha sido recogida también por el Acuerdo de 2017 (epígrafe IV.3.4).

Aplicando esta doctrina se ha declarado por ejemplo que el procedimiento sobre reclamación de filiación no es un proceso para la tutela civil de derechos fundamentales (ATS de 27 de marzo de 2007, rec. 129/2007). Así también se ha rechazado a estos efectos la violación del art. 47 CE en relación con un proceso de desahucio, pues no es un proceso de tutela civil de derechos fundamentales (ATS de 11 de enero de 2017, rec. 239/2016).

Tampoco serán alegables por esta vía el principio de protección a la familia (art. 39 CE), el derecho de propiedad (art. 33 CE) o la libertad de empresa (art. 38 CE) pues no son derechos fundamentales y no pueden protegerse a través del procedimiento de protección de derechos fundamentales (art. 53.2 CE).

Es necesario además alegar la vulneración de un derecho fundamental sustantivo que haya sido vulnerado en la realidad extraprocesal. La infracción de derechos fundamentales procesales (art. 24 CE) habrá de articularse por medio del recurso extraordinario por infracción procesal.

En los casos en los que se acude improcedentemente a este motivo por no haber sido la tutela jurisdiccional de los derechos fundamentales el específico objeto del litigio, considera el TS que «la mención errónea de tal vía sería también irrelevante si el recurrente hubiera acreditado en el escrito de preparación la existencia de interés casacional», pero si no lo ha hecho el defecto es insubsanable «sin que pueda suplirse después» (ATS de 24 de febrero de 2009, rec. 207/2008).

A la inversa, acudir improcedentemente a la vía del interés casacional (art. 477.2.3.º LEC) cuando se recurren sentencias dictadas en segunda instancia en procesos sobre tutela judicial civil de los derechos fundamentales (cuya vía correcta sería el art. 477.2.1.º LEC), no determina por sí misma la inadmisión del recurso (vid. STS 620/2018, de 8 de noviembre). Tal defecto se ha considerado como causa de inadmisión, pero en supuestos en los que concurrían otras causas (ATS de 20 de julio de 2016, rec. 3476/2015).

Las sentencias dictadas en los procesos en los que se ejercite el derecho de rectificación regulado en la LO 2/1984, de 26 de marzo, no son susceptibles de recurso de casación al amparo del art. 477.2.1 LEC. No obstante, en estos casos, tramitándose como procedimiento específico por razón de la materia (juicio verbal con las especialidades previstas en el art. 6 LO 2/1984) la sentencia será susceptible de casación en su caso, pero por la vía del interés casacional (art. 477.2 LEC).

En este sentido se pronuncia el TS que declara que «la referencia al derecho de rectificación no debe sacarse del contexto en que se produce, y debe ser entendida en sus justos y estrictos términos [...] que no se trata de un verdadero derecho fundamental al que el legislador haya querido dar un tratamiento procesal distinto se pone de manifiesto con la simple lectura de la Exposición de Motivos de la LEC 2000, en cuyo apartado X se deja bien claro que la *voluntas legislatoris* es estatuir para los derechos de tal naturaleza un cauce procedimental común –el correspondiente al juicio ordinario– cuya tramitación se considera más expeditiva que la de la Ley de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales, dando así cumplimiento a las previsiones contenidas en el art. 53.2 de la CE, separando, en cambio, del conjunto de estos derechos aquellos que en sí mismos constituyen derechos y garantías procesales, para los cuales considera ilógico establecer un procedimiento especial, optando por proporcionar los mecanismos precisos para que su vulneración se remedie en el seno mismo del proceso en donde ha tenido lugar. [...] El derecho de rectificación no tenía antes, ni tiene ahora, naturaleza de derecho fundamental [...]» (vid. AATS de 15 de marzo de 2017, rec. 2595/2016 y de 23 de junio de 2009, rec. 1629/2007).

Debe en este punto recordarse la Circular de la Fiscalía General del Estado 1/2001, de 5 de abril, *sobre la incidencia de la nueva LEC en la intervención del Fiscal en los procesos civiles* que expresamente declara en relación con el derecho de rectificación que su «[...] tutela se recabará, sin la intervención del Fiscal, a través del juicio verbal conforme a los arts. 250.1.9.º LEC y 6 LO 2/1984».

A través de esta vía puede recurrirse la resolución dictada en el procedimiento para la protección de derechos fundamentales, aunque lo que se alegue no sea propiamente la infracción del derecho fundamental sino de alguna norma sustantiva que lo desarrolle. En este sentido se ha admitido el recurso por infracción del art. 9.2 de la LO 1/1982, regulador de la condena a publicar el fallo de la sentencia (vid. ATS de 17 de junio de 2008, rec. 827/2007); por infracción del art. 9.3 de la LO 1/1982, que establece las pautas para determinar el *quantum* indemnizatorio (vid. SSTS n.º 166/2015, de 17 de marzo y 12/2014, de 22 de enero) y por infracción del art. 9.5 LO 1/1982, sobre la caducidad de la acción (STS n.º 725/2016, de 7 de diciembre).

2.3.2.8 *Resoluciones recurribles en atención a la cuantía*

La cuantía del pleito ha sido un parámetro tradicional a la hora de delimitar el acceso a la casación. Su concreción ha evolucionado, incrementándose paulatinamente con el fin de reducir el número de asuntos a resolver por el TS. El establecimiento de una *summa gravaminis* para la admisibilidad del recurso de casación tiene fundamento en el designio de procurar que la Justicia se imparta de la forma más rápida y eficaz posible.

La reforma de la LEC en 1992 incrementó el límite de tres a seis millones de pesetas. La LEC de 2000 lo fijó en 25 millones de pesetas. El Real Decreto 1417/2001 la convirtió en euros, transformándola en 150.000 euros. La Ley 37/2011 de 10 de octubre, *de medidas de agilización procesal* la ha elevado a 600.000 euros.

Conforme al Acuerdo del Pleno de 4 de abril de 2006 «[...] la cuantía que permite el acceso a la casación es la cuantía litigiosa discutida en el recurso de apelación, por lo que la reducción del objeto litigioso sólo operará de primera a segunda instancia».

En la línea de este Acuerdo, el TS ha declarado que la reducción del objeto litigioso en la segunda instancia conlleva la correlativa reducción de la cuantía litigiosa, que queda entonces circunscrita a la materia debatida en la apelación y no comprende aquella que, por una

u otra razón, hubiese devenido pacífica (SSTS n.º 557/2008, de 12 de junio y 477/2008, de 29 de mayo).

También en aplicación de este Acuerdo se ha declarado que «[...] la cuantía que ha de tenerse en cuenta es aquella que hubiera sido litigiosa en la segunda instancia, en que se dictó la sentencia recurrida. En nuestro caso, la suma reclamada en primera instancia era de 652.398,12 euros. En la medida en que la demanda fue desestimada y recurrieron los demandantes, quienes reiteraron sus pretensiones, la cuantía litigiosa en apelación siguió siendo 652.398,12 euros. Suma superior al límite previsto en el art. 477.2.2.º LEC para que el recurso pueda tener acceso por razón de la cuantía» (STS n.º 87/2019, de 13 de febrero).

Por tanto, las incidencias que se produzcan durante el proceso que incidan en el *quantum* objeto de discusión, como puedan ser allanamientos parciales, desistimientos parciales o el aquietamiento de la actora a la sentencia de primera instancia que estima parcialmente la demanda, afectan a la determinación de la cuantía mínima para recurrir en casación.

La determinación de la cuantía litigiosa en los casos de acumulación de autos, e incluso de acciones cuando tienen su fundamento en distinto título «[...] supone la improcedencia de sumar las cuantías de las demandas de cada proceso acumulado, así como las cuantías de las diversas pretensiones ejercitadas en un mismo proceso cuando los créditos de quienes en él demandan nacen de títulos diferentes» (ATS de 18 de noviembre de 2015, rec. n.º 2000/2014, con cita de múltiples precedentes).

Debe tenerse en cuenta, no obstante, que en la STS n.º 545/2010, de 9 de diciembre, el Pleno de la Sala de lo Civil, en un caso de perjuicios derivados de la implantación de prótesis mamarias a distintas afectadas, equiparó, a efectos de la cuantificación del proceso, la acumulación subjetiva de acciones basadas en distintos títulos a la acumulación subjetiva de acciones basadas en un mismo título, atendiendo a la identidad sustancial de los hechos en materia de consumo en unas reclamaciones dirigidas contra productores o fabricantes. Para esta resolución «el concepto de título no debe ser interpretado en sentido estricto, sino que debe entenderse que se incluye también la causa de pedir, pues el artículo 252.2.ª LEC, aplicando criterios sistemáticos, debe ser interpretado en relación con lo dispuesto en el artículo 72 LEC, en el cual se establece que podrán acumularse, ejercitándose simultáneamente, las acciones que uno tenga contra varios sujetos o varios contra uno, siempre que entre esas acciones exista un nexo por razón del título o causa de pedir». Declara igualmente esta resolución

que «para la acumulación de cuantías es exigible que sea el mismo el negocio jurídico (título) o sean los mismos los hechos en que se fundamentan sustancialmente las diversas pretensiones acumuladas (causa de pedir) [...] A este último supuesto deben asimilarse aquellos casos [...] en los cuales, aun cuando puedan registrarse diferencias en los hechos que conciernen a los distintos reclamantes cuyas pretensiones aparecen acumuladas, esta diferencia se refiere a aspectos accesorios (intensidad y circunstancias de los daños sufridos) y no altera la uniformidad en los hechos en los que se fundamentan las distintas pretensiones».

Esta doctrina se reitera, entre otras, en las SSTS n.º 244/2014, de 21 de mayo (responsabilidad derivada del contagio de hepatitis a hemofílicos); n.º 412/2014, de 10 de julio (perjuicios derivados de medicamento defectuoso); n.º 405/2015, de 2 de julio (reclamación de varios contratantes de permuta de solar por edificación futura frente a la promotora) y n.º 639/2015, de 3 de diciembre (reclamación de perjuicios derivados del amianto).

Por otra parte, aun cuando la cuantía figure como indeterminada en el escrito de demanda, el recurso de casación es admisible si el objeto del proceso supera notoriamente la *summa gravaminis* con arreglo a los datos que objetivamente consten en el proceso, aunque no pueda precisarse con exactitud (STS n.º 1135/2008, de 22 de diciembre).

Cuando la cuantía «ha quedado fijada por las partes en la fase inicial del pleito, ninguno de los litigantes podrá luego revisarla al alza, ni tampoco concretar la que no se determinó, con objeto de recurrir en casación la sentencia de segunda instancia que le haya sido desfavorable» (ATS de 29 de mayo de 2007, rec. 268/2003, con cita de múltiples precedentes).

En casos en que el recurso ha quedado limitado sólo a la demanda principal o a la reconvencción se ha estimado que «aunque el objeto litigioso de la demanda principal pudiera exceder de dicha suma, hay que tener en cuenta que el actual objeto casacional lo es el de la demanda reconvenccional, y que en ningún caso se podrá adicionar al valor del objeto litigioso el de la demanda principal [...]» (ATS de 5 de diciembre de 2006, rec. 3443/2001, con cita de múltiples precedentes).

2.4 Procedimiento

La tramitación del recurso de casación se simplifica tras la reforma operada por Ley 37/2011, al suprimirse la fase de preparación.

Las fases en la tramitación del recurso de casación podrían estructurarse en torno al siguiente esquema: interposición (art. 479.1 y 481 LEC); admisión en la Audiencia (art. 479.2 LEC); remisión al TS (art. 482 LEC); admisión en el TS; (art. 483 LEC); oposición al recurso (arts. 485 y 486 LEC) y decisión del recurso, con eventual vista (arts. 486 y 487 LEC).

Como quiera que la finalidad de la presente Circular es dar pautas y facilitar la labor de los Fiscales de las Fiscalías territoriales, se hará referencia a las fases que, por desarrollarse en la Audiencia Provincial, les son de especial interés, especialmente a la fase de interposición.

2.4.1 INTERPOSICIÓN

2.4.1.1 *Forma*

2.4.1.1.1 Ideas generales

Conforme al art. 481 LEC

1. *En el escrito de interposición se expresará el supuesto, de los previstos por el artículo 477.2, conforme al que se pretende recurrir la sentencia. Igualmente se expondrán, con la necesaria extensión, los fundamentos y se podrá pedir la celebración de vista.*

2. *Al escrito de interposición se acompañarán certificación de la sentencia impugnada y, cuando sea procedente, texto de las sentencias que se aduzcan como fundamento del interés casacional.*

3. *En su caso, en el escrito de interposición, además de fundamentarse el recurso de casación, se habrá de manifestar razonadamente cuanto se refiera al tiempo de vigencia de la norma y a la inexistencia de doctrina jurisprudencial relativa a la norma que se estime infringida.*

Por tanto, se interpone el recurso ante el órgano *a quo* y no ante el *ad quem*, lo cual permite que el expediente llegue ya prácticamente completo a la Secretaría de la Sala Primera.

En consecuencia, los Fiscales de las Audiencias Provinciales, o en su caso, de las Fiscalías de Área, serán los que, cuando proceda, deban formalizar la interposición del recurso de casación, pese a que, posteriormente, el recurso se sustanciará ante la Sala Primera del Tribunal Supremo o ante la Sala de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia, interviniendo los Fiscales de dichos Tribunales.

Deberán tener presente las/os Sras./es. Fiscales que si se pretende recurrir una sentencia por infracción de precepto sustantivo (casación) y además por infracción de precepto procesal (extraordinario por

infracción procesal), habrán ambos de articularse en un mismo escrito de interposición.

Como pauta general el Acuerdo de 2017 advierte que «el recurso por infracción procesal y el recurso de casación son recursos extraordinarios sujetos a determinadas exigencias técnicas, derivadas de las normas que los regulan [...] Es precisamente su carácter extraordinario lo que justifica la exigencia de requisitos más estrictos, e incluso de un mayor rigor formal que en los recursos ordinarios [...]».

También como pauta general, declara el TS que «[...] el recurso de casación exige claridad y precisión en la identificación de la infracción normativa [...], lo que se traduce no sólo en la necesidad de que su estructura sea muy diferente a la de un mero escrito de alegaciones, sino también en la exigencia de una razonable claridad expositiva para permitir la individualización del problema jurídico planteado [...] la fundamentación suficiente sobre la infracción del ordenamiento jurídico alegada [...] y el respeto a la valoración de la prueba efectuada en la sentencia recurrida». (ATS de 17 de julio de 2019, rec. 3130/2017 y STS n.º 98/2017, de 15 de febrero).

El cuerpo del escrito deberá estructurarse en dos partes perfectamente diferenciadas. En la primera, la parte recurrente deberá precisar la norma que le habilita para interponer el respectivo recurso, se identificará de forma precisa el supuesto, de los tres previstos en el art. 477.2 LEC, que permita el acceso a dicho recurso (art. 481.1 LEC) En la segunda parte se expondrán los motivos del recurso. Cada motivo constará de un encabezamiento y de un desarrollo (Acuerdo de 2017).

La importancia de respetar las exigencias formales del escrito de interposición radica en que no hay un trámite posterior que permita subsanar los errores. El TS a estos efectos ha considerado que «no es posible la modificación del escrito de interposición del recurso por vía de alegaciones para completar o subsanar cualquier circunstancia que afecte al escrito» (ATS de 12 de diciembre de 2018, rec. 2933/2016) ni tampoco puede modificarse a través del escrito de alegaciones a las posibles causas de inadmisión puestas de manifiesto (AATS de 8 de febrero de 2005, rec.1872/2001 y de 17 de febrero de 2004, rec. 8/2004).

2.4.1.1.2 Encabezamiento de cada motivo

En relación con el encabezamiento, habrán de tener las/os Sras./es. Fiscales presentes las siguientes pautas:

El hecho de que el art. 477.1 LEC prevea la infracción de ley como motivo único no significa que el recurso de casación no tenga que

articularse en tantos motivos como infracciones normativas se denuncien (SSTS n.º 856/2009, de 11 de enero de 2010; 16/2013, de 24 de enero y Acuerdo de 2017).

Por ello, el escrito de interposición debe estructurarse en motivos, de forma que cada una de las infracciones que se denuncian se formule en un motivo distinto, y en caso de ser más de uno, estos deben presentarse numerados correlativamente, constituidos por un encabezamiento y un desarrollo que deberán a su vez cumplir ciertos requisitos específicos. No pueden formularse submotivos dentro de cada motivo (AATS de 20 de septiembre de 2017, rec. 1699/2015; de 19 de abril de 2017, rec. 30/2017 y Acuerdo de 2017).

El TS explica el porqué de la exigencia de la rígida separación en motivos: «[...] cada una de las diversas infracciones legales aducidas en el recurso han de ser objeto de exposición razonada y separada, que haga posible el pronunciamiento individualizado sobre si cada una de las mismas ha de ser admitida por la Sala, desglosándose el recurso en tantos apartados como vulneraciones se denuncien, y ello, naturalmente, en relación con las infracciones legales que en el escrito de preparación del recurso de casación hayan quedado expresadas. Tal exigencia responde, por otra parte, a la más elemental e inveterada técnica casacional, que demanda, de acuerdo con doctrina de rancio abolengo en esta Sala, claridad en la formulación del recurso de casación, acorde con la naturaleza extraordinaria de este recurso» (ATS de 27 de septiembre de 2005, rec. 2214/2001).

No hacerlo así, además de que impide pueda cumplirse la finalidad del recurso, confunde la casación con una nueva revisión del caso como si de una tercera instancia se tratara (STS n.º 91/2018, de 19 de febrero).

Es necesario que en el encabezamiento de cada motivo se cite la norma infringida, siendo este un requisito necesario de todo recurso de casación, sin que sea suficiente que la norma infringida pueda deducirse del desarrollo del motivo. También debe contenerse en el encabezamiento un resumen de la norma infringida (ATS de 20 de septiembre de 2017, rec. 1881/2015 y Acuerdo de 2017).

Es incorrecto articular la infracción de la norma seguido de fórmulas tipo «y siguientes» (Acuerdo de 2017). En estos casos sólo se tiene en cuenta el precepto expresamente citado (vid. en este sentido, STS n.º 921/2011, de 14 de diciembre).

Debe igualmente estimarse incorrecta articular la infracción de normas citando un conjunto heterogéneo de preceptos (vid. en este

sentido, ATS de 10 de octubre de 2018, rec. 2539/2016; STS n.º 289/2011, de 14 de abril y Acuerdo de 2017).

El Acuerdo de 2017 dispone que el encabezamiento de cada motivo deberá condensar sus elementos esenciales, de forma que puedan ser comprendidos sin necesidad de acudir al estudio de su fundamentación (resumen de la infracción cometida: cómo, por qué y en qué ha sido infringida o desconocida la norma citada).

En el encabezamiento también deberá, si se recurre por interés casacional, especificarse la concreta modalidad (oposición a jurisprudencia del TS, contradicción entre Audiencias o norma novedosa).

2.4.1.1.3 Desarrollo de los motivos

El objeto del desarrollo será la exposición razonada de la infracción o vulneración denunciada en el encabezamiento y de cómo influyó en el resultado del proceso. No podrá apartarse del contenido esencial del encabezamiento y deberá tener la razonable claridad expositiva para permitir la identificación del problema jurídico planteado y para fundamentar adecuadamente la infracción del ordenamiento jurídico alegada en relación con la norma, derecho fundamental, principio general del derecho o jurisprudencia aplicable al caso que se denuncien como vulnerados. (STS de Pleno n.º 232/2017, de 6 de abril; ATS de 24 de mayo de 2017, rec. 3946/2016 y Acuerdo de 2017).

El TS ha declarado que no le corresponde «supliendo la actividad que la regulación del recurso de casación atribuye a la parte, investigar si el agravio denunciado deriva de una infracción sustantiva, identificar la norma vulnerada y construir la argumentación del recurso, seleccionando los argumentos adecuados, a fin de precisar en qué y por qué resulta infringido el derecho aplicable a la decisión del caso [...]» (STS de Pleno n.º 232/2017, de 6 de abril).

La naturaleza extraordinaria del recurso no tolera el acarreo de argumentos heterogéneos y la invocación de normas carentes de conexión cuando generan imprecisión (STS de Pleno n.º 232/2017, de 6 de abril y ATS de 23 de mayo de 2018, rec. 4499/2017).

El Acuerdo de 2017, descendiendo al detalle, establece como requisitos formales comunes a los dos recursos extraordinarios los siguientes: «en el desarrollo de cada motivo se expondrán, con la necesaria extensión, los fundamentos del mismo [...] Una extensión excesiva [...] puede ser considerada innecesaria y, en consecuencia, puede dar lugar a la inadmisión del recurso. La sala considera que, por

lo general, es suficiente una extensión de veinticinco páginas con interlineado 1,5 y fuente Times New Roman con un tamaño de 12 puntos en el texto y de 10 puntos en las notas a pie de página o en la transcripción literal de preceptos o párrafos de sentencias que se incorporen».

En el desarrollo de cada motivo se deben exponer los fundamentos del mismo (art. 471 y 481 LEC), con la debida claridad y la extensión necesaria, sin incurrir en reiteraciones ni incluir cuestiones innecesarias o no relacionadas con el objeto del motivo (ATS de 20 de septiembre de 2017, rec. 1699/2015 y Acuerdo de 2017).

En el escrito de interposición del recurso de casación por interés casacional se debe expresar con claridad, en el encabezamiento o en la formulación del motivo, la jurisprudencia que se solicita de la Sala Primera del TS que se fije o que se declare infringida o desconocida.

En el escrito de interposición puede igualmente interesarse la celebración de vista. Las/os Sras./es. Fiscales, como regla general no la solicitarán, sin perjuicio de que las circunstancias concretas concurrentes pudieran fundamentar otra posición, que en todo caso habrá de ser consultada con la Fiscalía del Tribunal Supremo, o en su caso, con la Fiscalía de la Comunidad Autónoma.

2.4.1.1.4 Petitem

El Acuerdo de 2017 dispone a estos efectos que en la petición final del escrito deberán indicarse con precisión los pronunciamientos que se interesan de la sala.

2.4.1.1.5 Documentación a adjuntar

Conforme al art. 481.2 LEC «al escrito de interposición se acompañarán certificación de la sentencia impugnada y, cuando sea procedente, texto de las sentencias que se aduzcan como fundamento del interés casacional».

Este precepto se completa con la previsión del art. 482.2 LEC que dispone que «si el recurrente no hubiere podido obtener la certificación de sentencia a que se refiere el artículo 481, se efectuará no obstante la remisión de los autos dispuesta en el apartado anterior».

Deberán aportarse tantas copias del escrito de recurso cuantas sean las otras partes. El ATS de 19 de abril de 2005, rec. 245/2005, considera excepcionalmente la falta de traslado de las copias un defecto subsanable.

2.4.1.1.6 Recapitulación y síntesis

Recapitulando, el contenido del escrito de interposición del recurso deberá tener el siguiente contenido:

En la primera parte:

- 1) Deberá citarse la resolución impugnada.
- 2) Deberá especificarse el recurso extraordinario que se interpone. Conforme a la disposición final 16.^a1.3.^a LEC «cuando un litigante pretenda recurrir una resolución por infracción procesal y en casación, habrá de interponer ambos recursos en un mismo escrito».
- 3) Deberá identificar el Tribunal *ad quem* (Sala de lo Civil del Tribunal Supremo o Sala de lo Civil y Penal, como Sala de lo Civil, del Tribunal Superior de Justicia).
- 4) Deberá determinarse la modalidad por la que se recurre conforme al art. 1.2 LEC (esto es, bien por tutela judicial civil de derechos fundamentales, bien por ser pleito de cuantía de más de 600.000 euros; bien como proceso que no alcance dicha cuantía o tramitado por razón de la materia, por interés casacional).

En la segunda parte:

Si son varios los motivos de impugnación, deberán formularse singularizadamente.

En el encabezamiento de cada motivo:

- 1) Deberá especificarse la norma sustantiva infringida.
- 2) Deberá realizarse un resumen/extracto del desarrollo del motivo.
- 3) Si se alega interés casacional deberá especificarse la modalidad (infracción de jurisprudencia del TS, jurisprudencia contradictoria de las Audiencias, aplicación de normas de vigencia inferior a los cinco años, inexistencia de jurisprudencia).

En el desarrollo de cada motivo:

- 1) En general, en cada motivo, habrán de exponerse las alegaciones en que se base la impugnación, fundamentándolos de forma suficiente y clara.
- 2) En el recurso de casación por interés casacional deberá:
 - Identificarse, en su caso, la contradicción de la sentencia recurrida con los precedentes jurisprudenciales.

– Especificarse la doctrina que se solicita sea fijada o la jurisprudencia que ha sido infringida o desconocida.

En la tercera parte, en la petición final del escrito deberán indicarse con precisión los pronunciamientos que se interesan de la sala.

Este esquema es aplicable, *mutatis mutandis*, al recurso extraordinario por infracción procesal. Sus singularidades se expondrán *infra*.

2.4.1.2 Plazo

Conforme al art. 479.1 LEC «el recurso de casación se interpondrá ante el Tribunal que haya dictado la resolución que se impugne dentro del plazo de veinte días contados desde el día siguiente a la notificación de aquélla».

El plazo de veinte días se cuenta desde el siguiente a la notificación de la resolución a impugnar. Si con anterioridad se ha solicitado la aclaración de la sentencia, el plazo se iniciará de nuevo desde la notificación del auto de aclaración (vid. STS n.º 674/2015, de 9 de diciembre y ATS de 4 de octubre de 2011, rec. 121/2011). La simple petición de corrección de un error material o aritmético, en cuanto puede verificarse en cualquier momento, no afecta al cómputo del plazo para recurrir (ATS de 15 de septiembre de 2009, rec. 300/2009).

Si el recurso se interpone extemporáneamente, la consecuencia es la inadmisión, como defecto no subsanable «atendida la improrrogabilidad de los plazos procesales establecida en el art. 134.1 LEC, así como la preclusión de las actuaciones en el proceso contemplada en el art. 136 LEC» (AATS de 24 de noviembre de 2009, rec. 476/2009 y de 2 de febrero de 2010, rec. 201/2009).

En el ámbito del proceso civil la regla general es la presentación de los escritos ante el órgano jurisdiccional al que van dirigidos.

En relación con el tratamiento procesal de los casos en los que el recurso de casación se interpone ante órgano funcionalmente incompetente, es de interés el ATS de 26 de enero de 2010, rec. 17/2010: «el legislador se ha decantado, por lo tanto, por establecer un especial régimen de subsanación de la incorrecta preparación o interposición de los recursos por haberse dirigido a órgano funcionalmente incompetente, seguramente movido por la intención de facilitar en mayor grado el acceso al sistema de recursos legalmente establecido, dotando de este modo de toda su dimensión al más genérico derecho a la tutela judicial efectiva. Este específico régimen de subsanación [...] comporta la habilitación de un nuevo plazo que se habrá de añadir al que restase por cumplir del legalmente establecido, de forma que sólo cuando haya

transcurrido ese nuevo plazo sin haberse ejercitado adecuadamente el derecho a recurrir cabe tener por desierto el recurso con la subsiguiente consecuencia de la firmeza de la resolución recurrida».

Del plazo de veinte días se descuentan los días inhábiles (mes de agosto, sábados, domingos, fiestas nacionales, autonómicas o locales).

Puede hacerse uso de la prerrogativa que concede el art. 135.5 LEC 2000 para presentar los escritos el día hábil siguiente a aquél en que finalizaba el plazo hasta las 15 horas.

La petición de nulidad de actuaciones no suspende el plazo para interponer los recursos extraordinarios, no solo porque no lo prevé la LEC, sino porque expresamente establece que la nulidad y la pretensión de anulación de actuaciones procesales «se harán valer por medio de los recursos establecidos en la ley contra la resolución de que se trate» [...] y solo prevé el incidente de nulidad de actuaciones contra resoluciones que no sean susceptibles de recurso ordinario ni extraordinario [...]» (ATS de 4 de mayo de 2016, rec. 47/2016).

2.4.2 ADMISIÓN EN LA AUDIENCIA PROVINCIAL

La Audiencia Provincial es competente funcionalmente para controlar la admisibilidad del recurso interpuesto.

El Letrado de la Administración de Justicia de la Audiencia Provincial tendrá por interpuesto el recurso si la resolución impugnada es susceptible de recurso y este se formuló dentro de plazo.

En otro caso, lo pondrá en conocimiento de la Sala para que se pronuncie sobre la admisión del recurso, bien mediante providencia teniendo por interpuesto el recurso bien mediante auto de inadmisión.

El auto de inadmisión es susceptible de queja. La providencia teniendo por interpuesto el recurso no es recurrible, sin perjuicio de las posibilidades de oposición a la admisión ante el TS.

2.4.3 COMPETENCIA EN RELACIÓN CON LAS MEDIDAS CAUTELARES

Debe recordarse que el Tribunal *a quo* mantiene su competencia en relación con las medidas cautelares hasta la remisión del expediente y el emplazamiento de las partes ante el TS. A partir de ese momento la competencia se traslada al TS (o al TSJ en su caso). En este sentido, el apartado segundo del art. 723 LEC dispone que «para conocer de las solicitudes relativas a medidas cautelares que se formulen durante la sustanciación de la segunda instancia o de un recurso

extraordinario por infracción procesal o de casación, será competente el Tribunal que conozca de la segunda instancia o de dichos recursos».

En este aspecto, el ATS de 19 de julio de 2005, rec. 92/2005, declara que «[...] el artículo 723.2 LEC debe ser interpretado en el sentido de que la competencia para la adopción de las medidas cautelares únicamente se desplaza al tribunal superior en grado desde el momento en que, presentado el escrito de interposición, se acuerda la remisión de los autos originales al tribunal competente para conocer del recurso, con emplazamiento de las partes ante él, teniendo en cuenta que el artículo 481 LEC determina que el escrito de interposición del recurso de casación «habrá de presentarse ante el tribunal que hubiese dictado la sentencia recurrida». Hasta este momento, la sustanciación del recurso con la consiguiente disponibilidad de los autos permanece bajo la competencia del tribunal que ha dictado la sentencia, el cual, en consecuencia, continúa conociendo del proceso a los efectos de la tramitación del recurso, aun después de la sentencia, y por ello es el considerado idóneo por la LEC para la adopción de las medidas mientras la sustanciación del mismo no se desplace al Tribunal competente para la decisión de la segunda instancia o de la casación, único momento a partir del cual éste puede decidir sobre su propia competencia para sustanciar y conocer del recurso, presu- puesto, a su vez, de su competencia para decidir sobre la solicitud de medidas cautelares». Estas pautas son confirmadas por el ATS de 17 de julio de 2019, rec. 191/2019.

2.5 Pautas jurisprudenciales recientes en relación con supuestos concretos

A continuación se recogen algunos supuestos que con frecuencia llegan al TS, a fin de que por las/os Sras./es. Fiscales se tenga presente la jurisprudencia vigente a la hora de adoptar una decisión sobre la interposición del recurso.

2.5.1 ALIMENTOS

De acuerdo con jurisprudencia reiterada del TS no puede ser objeto de recurso de casación la revisión del juicio de proporcionalidad de la pensión alimenticia por cuanto esta cuestión entra de lleno en el espacio de los pronunciamientos discrecionales, facultativos o de equidad, que constituye materia reservada al Tribunal de instancia

(AATS de 17 de julio de 2019, rec. 904/2019 y de 10 de octubre de 2018, rec. 905/2018).

Solo es posible revisar el juicio de proporcionalidad del artículo 146 del CC, si se ha vulnerado claramente el mismo o no se ha razonado lógicamente con arreglo a la regla del artículo citado (SSTS n.º 33/2017, de 19 de enero y 740/2014, de 16 de diciembre).

En los casos de dificultad económica del progenitor obligado al pago habrá de examinarse el caso concreto y revisar la Sala si se ha conculcado el juicio de proporcionalidad del artículo 146 del CC «[...] lo normal será fijar siempre en supuestos de esta naturaleza un mínimo que contribuya a cubrir los gastos repercutibles más imprescindibles para la atención y cuidado del menor, y admitir sólo con carácter muy excepcional, con criterio restrictivo y temporal, la suspensión de la obligación, pues ante la más mínima presunción de ingresos, cualquiera que sea su origen y circunstancias, se habría de acudir a la solución que se predica como normal, aún a costa de una gran sacrificio del progenitor alimentante» (SSTS n.º 484/2017, de 20 de julio; 184/2016, de 18 de marzo y 111/2015, de 2 de marzo).

En caso de pobreza absoluta del alimentante «tal circunstancia, por respeto al orden público y al interés del menor no puede suponer la supresión de la obligación de la madre de prestar alimentos a la hija menor, pero sí su suspensión hasta que se encuentre en condiciones de prestarla para los gastos más imprescindibles de aquella» (STS n.º 484/2017, de 20 de julio).

Respecto a la incidencia del nacimiento de nuevos hijos de una relación posterior, del obligado al pago, la STS n.º 61/2017, de 1 de febrero resume toda la doctrina jurisprudencial de la Sala Primera, estableciendo que «el nacimiento de nuevos hijos fruto de una relación posterior, no supone, por sí solo, causa suficiente para dar lugar a la modificación de las pensiones alimenticias establecidas a favor de los hijos de una anterior relación, sino que es preciso conocer si la capacidad patrimonial o medios económicos del alimentante es insuficiente para hacer frente a esta obligación ya impuesta y a la que resulta de las necesidades de los hijos nacidos con posterioridad [...] El tratamiento jurídico es el mismo pues deriva de la relación paterno filial. Todos ellos son iguales ante la Ley y todos tienen el mismo derecho a percibir alimentos de sus progenitores, conforme al artículo 39 de la Constitución Española, sin que exista un crédito preferente a favor de los nacidos en la primitiva unión respecto de los habidos de otra posterior, fruto de una nueva relación de matrimonio o de una unión de hecho del alimentante».

Debe tenerse también presente que tras la reforma operada por la Ley 15/2005, el procedimiento de modificación de medidas definitivas pasa a ser un proceso declarativo que se sustancia por los trámites del juicio verbal y que acaba por sentencia, susceptible de apelación. La sentencia de apelación es una sentencia dictada en segunda instancia susceptible de ser recurrida en casación.

En efecto, como declara el ATS de 8 de mayo de 2007, rec. 141/2004, «la Ley 15/2005, de 8 de julio [...] ha dado nueva redacción al artículo 775.2 LEC 2000, que remite ahora al art. 770 para tramitar las peticiones atinentes a las medidas definitivas, lo que posibilitará el acceso a la casación de las sentencias dictadas en segunda instancia en los procedimientos para la modificación de las medidas definitivas, al igual que ahora sucede con las recaídas en los procesos de nulidad, separación o divorcio, es decir por el cauce del «interés casacional» del artículo 477.2, 3.º LEC 2000, al tratarse de asuntos sustanciados en razón a la materia, y siempre que se justifique alguno de los casos del art. 477.3 LEC 2000».

2.5.2 GUARDA Y CUSTODIA

La revisión en casación de los casos de guarda y custodia solo puede realizarse con fundamento en una aplicación incorrecta del principio de protección del superior interés del menor a la vista de los hechos probados en la sentencia que se recurre (SSTS n.º 249/2018, de 25 de abril y 154/2012, de 9 de marzo).

La custodia compartida es el sistema prioritario para custodia de menores, tras los procedimientos de ruptura conyugal o de pareja (SSTS n.º 458/2019, de 18 de julio y 215/2019, de 5 de abril, entre otras).

Esta modalidad de custodia «conlleva como premisa la necesidad de que entre los padres exista una relación de mutuo respeto que permita la adopción de actitudes y conductas que beneficien al menor, que no perturben su desarrollo emocional y que pese a la ruptura afectiva de los progenitores se mantenga un marco familiar de referencia que sustente un crecimiento armónico de su personalidad» (SSTS n.º 529/2017, de 27 de septiembre y 495/2013, de 19 de julio).

Sin embargo, los desencuentros propios de las crisis matrimoniales que no afecten de modo relevante a los menores no impiden la guarda y custodia compartida (SSTS n.º 242/2018, de 24 de abril; 566/2014 de 16 de octubre; 433/2016, de 27 de junio y 409/2015, de 17 de julio). «Para que la tensa situación entre los progenitores aconseje no adoptar el régimen de guarda y custodia compartida, será

necesario que sea de un nivel superior al propio de una situación de crisis matrimonial» (STS n.º 296/2017, de 12 de mayo).

2.5.3 PROTECCIÓN DE MENORES

Deben tener presente las/os Sras./es. Fiscales que no cabe casación frente a las resoluciones recaídas en juicios verbales para determinar la necesidad del asentimiento a la adopción (vid. AATS de 22 de mayo de 2019, rec. 5375/2018; de 22 de enero de 2018, rec. 1409/2017 y de 29 de junio de 2016, rec. 471/2016).

El razonamiento que se utiliza –y que ha sido asumido por múltiples precedentes, entre otros los citados *supra*– es el siguiente: «[...] la sentencia objeto de impugnación fue dictada en un juicio verbal, iniciado bajo la vigencia de la LEC, al amparo del art. 781, que se promueve en el seno de un expediente de adopción de un menor por parte de la madre biológica de éste al objeto de que se declare la necesidad de recabar su asentimiento carece de la condición de «sentencia dictada en segunda instancia», porque la LEC distingue en su regulación entre «apelación» y «segunda instancia», configurando esta última como aquella en la que se conoce de los procedimientos que han puesto fin a la primera instancia tras su tramitación ordinaria. Situación que no acontece en el supuesto de autos, al carecer la resolución impugnada del carácter de sentencia de segunda instancia, por haber recaído en un incidente planteado en el curso de la tramitación de un expediente de adopción, siendo evidente la subordinación a éste del procedimiento donde recayó la sentencia que se pretende recurrir en casación, que, incluso, desde un aspecto funcional, se manifiesta en la propia competencia para su conocimiento del mismo Juez que conoce de la adopción, sin que nada afecte a lo dicho la circunstancia de que tanto la LEC de 1881 (art. 1.827) como la vigente LEC (art. 781) se remitan, para sustanciar las controversias que se susciten en torno a la necesidad del asentimiento en la adopción, a los trámites del juicio verbal [...] De esta forma, queda cerrado el acceso a la casación al no tener la resolución impugnada el carácter de Sentencia dictada en segunda instancia al haber sido dictada en un incidente del proceso principal».

El TS ha confirmado esta interpretación tras la Ley 26/2015, de 28 de julio, *de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia*. En el ATS de 22 de enero de 2018, rec. 1409/2017, contra el informe de la Fiscalía inadmite el recurso declarando que «aunque es indudable la trascendencia de esta materia para el interés del

menor, como subraya el Ministerio Fiscal, no debe olvidarse, por un lado, que el interés del menor también puede requerir una especial celeridad que excluya los recursos extraordinarios [...] y de otro, que en casos como el presente la demanda de la hoy recurrente vino precedida por la declaración de desamparo del menor confirmada judicialmente en un proceso que sí tenía acceso a la casación y en el que también fue parte demandante la hoy recurrente, sin necesidad de pronunciarse sobre la otra causa de inadmisión detectada por la Sala».

Como quiera que no se admite casación por resoluciones recaídas en actos de jurisdicción voluntaria, se considera irrecurrible por esta vía el auto que resuelve sobre una adopción (AATS de 22 de enero de 2018, rec. 1409/2017 y de 28 de febrero de 2012, rec. 1225/2011).

En relación con las decisiones sobre desamparo, el TS admite su recurribilidad en casación (ATS de 22 de enero de 2018, rec. 1409/2017) y ha establecido que el recurso de casación debe examinar únicamente si en las decisiones adoptadas se ha aplicado correctamente el principio del superior interés del menor a la vista de los hechos probados en la sentencia que se recurre (STS n.º 800/2011, de 14 de noviembre, con cita de varios precedentes).

Cabe recurrir en casación la sentencia dictada por la Audiencia en relación con la impugnación de la resolución sobre idoneidad para la adopción (vid. *a contrario* ATS de 17 de julio de 2019, rec. 5815/2018). Debe en este punto recordarse que conforme a la Circular 8/2011, de 16 de noviembre, *sobre criterios para la unidad de actuación especializada del Ministerio Fiscal en materia de protección de menores* el Fiscal, «no sólo debe intervenir necesariamente en los procedimientos en los que los declarados no idóneos impugnen la resolución, sino que tendría incluso legitimación para impugnar declaraciones de idoneidad improcedentes».

2.5.4 HONOR, INTIMIDAD Y PROPIA IMAGEN

Se considera necesario subrayar, en cuanto supone una al menos relativa ampliación de los contornos del recurso de casación, la doctrina del TC y del TS conforme a la que cuando la resolución del recurso afecta a derechos fundamentales la Sala no puede partir de una incondicional aceptación de las conclusiones probatorias obtenidas por las sentencias de instancia, sino que debe realizar, asumiendo una tarea de calificación jurídica, una valoración de los hechos en todos aquellos extremos relevantes para apreciar la posible infracción de los derechos fundamentales alegados sin limitarse a considerar,

como ocurre cuando el recurso de casación se desenvuelve en el plano de la legalidad ordinaria, si las conclusiones de facto (sobre los hechos) obtenidas por el tribunal de instancia, además de no infringir las normas que integran el régimen de la prueba, simplemente soportan la aplicación de un test de razonabilidad.

Este es el criterio propugnado, entre otras resoluciones, por la STC n.º 100/2009, de 27 de abril, la cual, anulando el ATS de 24 de mayo de 2005, rec. 2766/2001, declara que «la falta de veracidad de la información (en el sentido que corresponde a este término, cuando se enjuicia la constitucionalidad del ejercicio del derecho de información) y el carácter vejatorio o no de las opiniones emitidas por el autor de los artículos periodísticos son cuestiones de estricto carácter jurídico, vinculadas a la ponderación sustantiva de los derechos fundamentales en conflicto».

Cuando la resolución del recurso de casación afecta a derechos fundamentales la Sala no puede partir de una incondicional aceptación de las conclusiones probatorias obtenidas por las sentencias de instancia, sino que debe realizar, asumiendo una tarea de calificación jurídica, una valoración de los hechos en todos aquellos extremos relevantes para apreciar la posible infracción de los derechos fundamentales alegados (ATS de 17 de julio de 2019, rec. 353/2019 y STS n.º 278/2017, de 9 mayo).

Pero esta aseveración es matizada por el propio TS: «[...] este principio no puede llevar a desvirtuar la naturaleza del recurso de casación, solicitando del Tribunal Supremo que corrija la concreta fijación de los hechos efectuada en la sentencia recurrida o que realice una nueva valoración de la prueba en su conjunto, o proponiendo una calificación que hace supuesto de dicha revisión, pues (a) el objeto del recurso de casación se limita al examen de concretas infracciones del ordenamiento jurídico en virtud del llamado principio de especialidad; (b) en el recurso de casación no pueden combatirse de modo abierto las conclusiones obtenidas por la sentencia recurrida, solicitando una valoración conjunta de los medios de prueba o un examen exhaustivo de la valoración de los hechos efectuada por el tribunal de instancia, pues esto convertiría el recurso en una tercera instancia, lo que ha sido rechazado con reiteración por esta Sala» (SSTS n.º 718/2010, de 15 de noviembre y 54/2009, de 4 de febrero).

Por ello, considera el TS, aquilatando esta atribución que «al examinar el recurso de casación interpuesto debemos verificar las valoraciones realizadas por la sentencia recurrida para la apreciación de la posible existencia de una vulneración del derecho al honor, pero no podemos prescindir de los hechos concretos de carácter objetivo que

aquella considera probados» (STS n.º 475/2012, de 9 de julio). Es decir, asumiendo una tarea de calificación jurídica, «se realiza una valoración de los hechos en todos aquellos extremos relevantes para apreciar la posible infracción de los derechos fundamentales alegados» (STS n.º 381/2012, de 11 de junio).

2.5.5 FILIACIÓN

Hay que subrayar en estos procedimientos que la cuestión de la determinación de la filiación tiene rango constitucional (art. 39 CE) por lo que las facultades del órgano jurisdiccional se potencian.

En relación con la negativa del demandado a someterse a la práctica de la prueba biológica, es ya doctrina consolidada que la negativa al sometimiento a la prueba biológica no puede ser considerada como una *ficta confessio*, sino que tiene la condición de un indicio probatorio que, unido a otras pruebas obrantes en el proceso, debe ser ponderado por el juzgador a los efectos de atribuir la paternidad reclamada. Por lo tanto, hay que examinar cuáles son las razones de la decisión y las pruebas que se han aportado, con las que debe ponderarse la negativa al sometimiento a dicha prueba. Ante la negativa injustificada del demandado a someterse a la prueba biológica, que ninguna lesividad tenía para él y precisamente sería oportuna para dejar en evidencia los indicios que obraban en su contra, puede declararse la filiación reclamada (vid. STS n.º 299/2015, de 28 de mayo).

El TS está subrayando la intensidad probatoria que ha de atribuirse al hecho de la negativa injustificada por parte del demandado a someterse a la prueba biológica: «no cabe, en ningún caso, dar mayor protección a la opción obstruccionista del demandado que a intereses de tan alta valoración [...] que corresponden a la menor, en cuyo beneficio se ejercita la acción de reclamación de la filiación paterna [...] es preciso añadir que hoy día ya no resulta imprescindible la extracción de sangre para la práctica de la prueba, pues los avances científicos permiten obtener con total fiabilidad las muestras necesarias para ello de forma absolutamente indolora, bastando una muestra del ADN de ambos (posible padre, e hijo) mediante la obtención de las células epiteliales de la mucosa oral, siendo suficientes incluso las muestras derivadas de manchas de sangre o sudor, uñas cortadas, cepillo de dientes, chicles, dientes de leche o pelos arrancados de raíz, entre otros medios (ATS de 3 de julio de 2019, rec. 331/2019; STS n.º 460/2017, de 18 de julio). Tampoco es necesario que se pruebe la existencia de una relación sentimental entre las partes, pues basta una simple relación de

conocimiento de la que pudiera inferirse la posibilidad de la procreación en atención a datos como los que concurren en el caso presente, al estar acreditado que la demandante y el demandado se conocían porque frecuentaban el mismo gimnasio [...] donde se relacionaban, a lo que hay que añadir que el titular del establecimiento declaró que, según comentarios, estaban «liados». Es cierto que como prueba de paternidad tales circunstancias resultan insuficientes, pero ello –unido a la negativa del demandado– permite al tribunal hacer dicha declaración con plena certeza» (vid. STS n.º 460/2017, de 18 de julio).

En relación con el orden de los apellidos del menor en acciones de reclamación de paternidad, se admite en interés del menor que el primer apellido del mismo sea el de la madre y el segundo el del padre que ha ejercitado tardíamente la acción de reclamación de paternidad (STS n.º 76/2015, de 17 de febrero) e incluso cuando aun no concurriendo ejercicio tardío no se acredite ninguna circunstancia que, siempre bajo el interés superior del menor, aconseje el cambio del apellido con el que aparece identificado desde la inscripción de su nacimiento (SSTS n.º 130/2018, de 7 de marzo; 266/2018, de 9 de mayo y 659/2016, de 10 de noviembre). La STS n.º 496/2018, de 14 de septiembre, analiza esta cuestión a la luz del art. 49 de la Ley 20/2011, de 21 de julio, *del registro civil*, declarando que en la determinación del orden de los apellidos «se han de ponderar y aplicar dos derechos de especial relevancia, el de igualdad por razón de sexo y el de interés superior del menor».

2.5.6 TRATAMIENTO DE LA DISCAPACIDAD

En cuanto al matrimonio de personas con discapacidad, la STS n.º 597/2017, de 8 de noviembre, declara que «nuestro Derecho [...] no contempla la privación de la capacidad para contraerlo ni en consecuencia prevé que la persona con capacidad limitada requiera autorización judicial para que compruebe su capacidad [...] En ausencia de norma expresa que permita privar «in genere» de la capacidad para contraer matrimonio, debe considerarse que las personas con enfermedades mentales o deficiencias sí pueden contraerlo cuando puedan prestar válido consentimiento matrimonial, cuando posean la capacidad natural de entender y querer la unión matrimonial, lo que es posible tanto si la persona está incapacitada [...] como cuando, sin estarlo, adolezca de alguna deficiencia psíquica. [...] En la redacción del art. 56 CC dada por la Ley 4/2017, de 28 de junio [...] se profundiza en esta tendencia al prever que, al tramitar el expediente matrimonial,

solo en el caso excepcional de que alguno de los contrayentes presentare una condición de salud que, de modo evidente, categórico y sustancial, pueda impedirle prestar el consentimiento matrimonial pese a las medidas de apoyo, se recabará dictamen médico sobre su aptitud para prestar el consentimiento».

La discapacidad intelectual, *per se*, no determinan la falta de consentimiento matrimonial ni, por ello, la nulidad del matrimonio (STS n.º 145/2018, de 15 de marzo).

En cuanto a la capacidad de testar de las personas con discapacidad, la STS n.º 146/2018, de 15 de marzo, declara que «partiendo de que el testamento es un acto personalísimo (art. 670 CC), ni el tutor como representante legal puede otorgar testamento en lugar de la persona con la capacidad modificada judicialmente ni el curador puede completar su capacidad cuando sea ella quien otorgue el testamento [...] Conforme a las reglas sobre la capacidad para otorgar testamento, debe atenderse al estado en el que el testador se halle al tiempo de otorgar el testamento [...] Por eso, el testamento hecho antes de la «enajenación mental» es válido (art. 664). Por eso también el notario debe asegurarse de que, a su juicio, tiene el testador la capacidad legal necesaria para testar [...]».

En la misma línea, la STS n.º 362/2018, de 15 de junio, declara que no se extiende la curatela a los actos de disposición mortis causa, al ser el testamento un acto personalísimo.

2.5.7 CALIFICACIÓN DEL CONCURSO

Ya la Instrucción 1/2013, de 23 de julio, *sobre la intervención del fiscal en el proceso concursal* exhortaba a los Fiscales a valorar si contra la sentencia de la pieza de calificación «procede interponer recurso de apelación (art. 172 bis apartado cuarto LC) o recurso de casación o recurso extraordinario por infracción procesal (art. 197.7 LC)».

La Ley Concursal, bajo la rúbrica «presunciones de culpabilidad», dispone en su art. 165.1.2.º que «el concurso se presume culpable, salvo prueba en contrario, cuando el deudor o, en su caso, sus representantes legales, administradores o liquidadores [...] hubieran incumplido el deber de colaboración con el juez del concurso y la administración concursal o no les hubieran facilitado la información necesaria o conveniente para el interés del concurso o no hubiesen asistido, por sí o por medio de apoderado, a la junta de acreedores, siempre que su participación hubiera sido determinante para la adopción del convenio».

El TS, superando las dudas al respecto, interpreta esta previsión: «contiene una concreción de lo que puede constituir una conducta gravemente culpable con incidencia causal en la generación o agravación de la insolvencia y, en caso de concurrencia de la conducta descrita, establece una presunción iuris tantum [que permite prueba en contrario] que se extiende tanto al dolo o culpa grave como a su incidencia causal en la provocación o agravamiento de la insolvencia [...] Si concurre la conducta de falta de colaboración o de información por parte del concursado, la presunción iuris tantum se extiende tanto al carácter doloso o gravemente culposo de su conducta como a su incidencia causal en la agravación de la solución concursal alcanzada. Es el concursado quien tendrá que desvirtuar la presunción, ya sea en lo referente a la calificación de su conducta como dolosa o gravemente culposa, ya sea en lo referente a la incidencia causal que la falta de colaboración o de información ha tenido en la agravación de la solución al concurso» (SSTS n.º 656/2017, de 1 de diciembre; 275/2015, de 7 de mayo y 327/2015, de 1 de junio).

El TS delimita las obligaciones del Fiscal: «es exigible al administrador concursal y al Ministerio Fiscal que describan los hechos en que se concreta la conducta que encuadran en el art. 165.2 de la Ley Concursal, para que el afectado por la petición de calificación del concurso como culpable pueda no solo desvirtuar la realidad de tales hechos o probar otros que excluyan la reprochabilidad de su conducta, sino también justificar, en su caso, la falta de dolo o culpa grave en la realización de esos hechos o que tales hechos no incidieron en un empeoramiento de la solución concursal alcanzada» pero no puede exigirse al administrador concursal y al Ministerio Fiscal «como requisito que condicione la estimación de su pretensión de calificación del concurso como culpable por concurrencia de la conducta descrita en el art. 165.2 (actual 165.1.2.º) de la Ley Concursal, que justifiquen la relación de causalidad entre la conducta del concursado y la agravación de la solución concursal» (SSTS n.º 656/2017, de 1 de diciembre).

3. RECURSO EXTRAORDINARIO POR INFRACCIÓN PROCESAL

3.1 Ideas generales

El recurso extraordinario por infracción procesal constituye un último remedio, excepcional, que la LEC establece para suscitar cuestiones de naturaleza adjetiva (ATS de 21 de abril de 2009, rec. 744/2008).

En palabras de la Exposición de Motivos de la Ley, este recurso «procede contra sentencias de las Audiencias Provinciales en cuestiones procesales de singular relieve y, en general, para cuanto pueda considerarse violación de los derechos fundamentales que consagra el artículo 24 de la Constitución».

Como quiera que esta novedad exigía una reforma orgánica para distribuir las competencias entre TS y TSJ que no llegó a buen puerto, se incorporó a la LEC la disposición final 16.^a, mediante la cual se sigue asignando al TS la competencia para conocer de los recursos extraordinarios por infracción procesal. Esta situación teóricamente provisional se ha perpetuado en el tiempo, llega hasta nuestros días y se seguirá manteniendo en tanto no se reforme la LOPJ para atribuir a las Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia el conocimiento de este recurso.

El ATS de 8 de marzo de 2005, rec. 134/2005, deslinda el ámbito de los recursos extraordinarios: «se desplazan [...] al recurso extraordinario por infracción procesal todas las cuestiones que no presenten carácter sustantivo, no solo las de carácter adjetivo estrictamente consideradas, sino también otras como la cosa juzgada, el litisconsorcio o la legitimación, que, si bien están indisociablemente unidas al fondo del asunto, requieren un tratamiento preliminar al de las cuestiones de fondo propiamente dichas, o como la determinación de los hechos probados, quedando para el recurso de casación la concreción de la significación jurídica de los hechos y la operación jurídica de la subsumición de los reputados probados en el supuesto de hecho contemplado por la norma».

No obstante, las cuestiones relativas a la legitimación, en tanto conectadas con la titularidad del derecho han suscitado vacilaciones jurisprudenciales en orden a encauzarlas en el recurso de casación o en el extraordinario por infracción procesal. La STS n.º 656/2018, de 21 de noviembre, sobre legitimación de asociaciones de consumidores y usuarios para defender en juicio los derechos e intereses de sus asociados se decanta claramente por darle la consideración de cuestión procesal.

Analiza también el citado ATS de 8 de marzo de 2005 los denominados fenómenos de sustantivización de las normas procesales, que pueden tener lugar por dos razones: 1) por la especialidad del objeto del proceso de que se trata: sería el supuesto de procedimientos sobre el reconocimiento y declaración de eficacia de resoluciones extranjeras, en donde la cuestión que constituye su objeto –el reconocimiento y virtualidad de los efectos de la sentencia foránea– presenta un neto carácter procesal y se resuelve mediante la aplicación de normas que

contemplan presupuestos o requisitos que, por lo general, tienen ese mismo carácter adjetivo –la firmeza de la resolución por reconocer, la naturaleza de la acción ejercitada, la salvaguarda de las garantías procesales en el procedimiento seguido en origen, el respeto al orden público procesal, la competencia internacional o la litispendencia o la eficacia de la cosa juzgada de las resoluciones del foro–.

2) Porque el objeto del proceso lo constituya la validez o eficacia de otro procedimiento, que exige resolver sobre la pretensión anulatoria llevando a cabo el examen de la aplicación de las normas procesales en el anterior procedimiento, cuya corrección jurídica conforma el objeto del proceso.

Pues bien, para el TS «[...] en tales casos, y en la medida en que los preceptos procesales se sustantivizan para constituir las normas con arreglo a las cuales se ha de resolver el objeto del proceso, que igualmente aparece sustantivizado, resultan idóneos [...] para fundamentar el interés casacional [...]».

Dado que el ámbito material de cada recurso está perfectamente diferenciado, ni es posible plantear cuestiones procesales en casación (ATS de 24 abril de 2019, rec. 2002/2016), ni aisladamente, ni mezclándose con cuestiones sustantivas, ni tampoco cabe plantear estas en sede de recurso extraordinario por infracción procesal (STS n.º 478/2014, de 2 de octubre).

Debe tenerse especialmente presente el presupuesto de recurribilidad contenido en el art. 469.2 LEC: «sólo procederá el recurso extraordinario por infracción procesal cuando, de ser posible, ésta o la vulneración del artículo 24 de la Constitución se hayan denunciado en la instancia y cuando, de haberse producido en la primera, la denuncia se haya reproducido en la segunda instancia. Además, si la violación de derecho fundamental hubiere producido falta o defecto subsanable, deberá haberse pedido la subsanación en la instancia o instancias oportunas».

El TS considera al respecto que queda vedado el acceso al recurso extraordinario «cuando la infracción o vulneración ha sido consentida o no se promovió la oportuna corrección del defecto, incumbiendo al litigante expresar en el escrito preparatorio cómo y en qué momento se efectuó la denuncia y se pidió la subsanación [...] es necesario que en el escrito preparatorio se indique de forma clara y con la debida extensión cuál es la falta o defecto denunciado, además de en qué momento del procedimiento se ha producido, de qué modo ha sido denunciada por el recurrente y en qué momento, y, en su caso, de qué manera ha pretendido su subsanación, lo que resulta imprescindible para comprobar si se han agotado las posibilidades de actuación que

el ordenamiento procesal establece para reparar el defecto o falta denunciada» (AATS de 13 de febrero de 2019, rec. 2988/2016 y de 21 de abril de 2009, rec. 744/2008).

Es un requisito inexcusable, una carga impuesta a las partes que obliga a reaccionar en tiempo y forma, con la debida diligencia, en defensa de sus derechos, ya que de no hacerlo así pierde la oportunidad de denunciar la irregularidad procesal a través del recurso extraordinario (SSTS n.º 742/2015, de 18 de diciembre y 241/2015, de 6 de mayo).

Por ello «no será motivo de infracción procesal cualquier defecto que haya podido subsanarse en la instancia o instancias oportunas mediante la aclaración, corrección o complemento de la sentencia» (Acuerdo de 2017).

Por otra parte, debe mantenerse el criterio establecido por la Circular 1/2001, de 5 de abril, «ante la inexistencia de previsión legal acerca de la legitimación del Fiscal en este recurso, el Ministerio Fiscal sólo intervendrá en los recursos extraordinarios por infracción procesal que se sustancien en aquellos procesos en los que haya intervenido como parte. En los procesos en que no sea parte, pese a la invocación como posibles motivos del recurso extraordinario de la infracción de normas sobre jurisdicción y competencia (art. 469.1.1.º) o la vulneración de alguno de los derechos fundamentales reconocidos en el art. 24 de la CE (art. 469.1.4.º) el Fiscal, por decisión del legislador, no tendrá intervención».

3.2 Resoluciones recurribles

Conforme a la disposición final decimosexta LEC, en los casos a que se refieren los números 1.º y 2.º del apartado segundo del art. 477 (pleitos de más de 600.000 euros o procedimientos de protección de los derechos fundamentales) el recurso extraordinario por infracción procesal puede interponerse de forma autónoma, sin necesidad de formular recurso de casación.

En relación con estas resoluciones, si se interpone conjuntamente casación e infracción procesal se examina la admisión de cada recurso según sus propias reglas (483.2 LEC para la casación y 473.2 LEC para la infracción procesal), pudiendo ser inadmitido uno o ambos.

En los demás casos (resoluciones recurribles del número 3.º del art. 477.2 LEC), el recurso por infracción procesal debe interponerse junto al de casación, condicionándose la admisión de aquél a que

resulte admisible este. A estos efectos conforme a la regla 5.^a de la disposición final decimosexta LEC «cuando el recurso por infracción procesal se hubiese formulado fundando exclusivamente su procedencia en el número 3.º del apartado segundo del artículo 477, la Sala resolverá si procede la admisión o inadmisión del recurso de casación, y si acordare la inadmisión, se inadmitirá, sin más trámites, el recurso por infracción procesal. Sólo en el caso de que el recurso de casación resultare admisible, se procederá a resolver sobre la admisión del recurso extraordinario por infracción procesal».

Por tanto, para recurrir por infracción procesal en procedimientos por razón de la materia o de cuantía no superior a 600.000 euros es necesario articular simultáneamente un recurso de casación (vid., en este sentido, ATS de 26 de febrero de 2013, rec. 1477/2012).

En estos supuestos, en el escrito de interposición habrá de indicarse expresamente que el recurso por infracción procesal se interpone conjuntamente con el recurso de casación por interés casacional.

Podrán, pues, ser objeto del recurso de infracción procesal todas las resoluciones susceptibles de casación, pero sólo podrán recurrirse autónomamente por infracción procesal las sentencias recaídas en procedimientos de cuantía superior a 600.000 euros y en procedimientos para la protección de derechos fundamentales.

Es por ello que no son susceptibles de recurso por infracción procesal los autos, salvo aquellos que, conforme a lo expuesto *ut supra*, pueden ser objeto de casación.

3.3 Motivos

El recurso extraordinario por infracción procesal solo se puede interponer por alguno de los motivos expresamente previstos en el art. 469 LEC, que son exclusivos o tasados (vid. en este sentido *ad exemplum* ATS de 5 de abril de 2005, rec. 618/2002).

Debe tenerse presente que la infracción de las normas sobre costas no puede fundamentar ni el recurso extraordinario por infracción procesal (vid. ATS de 3 de julio de 2019, rec. 4058/2016 y de 18 de enero de 2005, rec. 1109/2001) ni, por supuesto, el recurso de casación (vid. ATS de 03 de abril de 2019, rec. 456/2017).

3.3.1 INFRACCIÓN DE LAS NORMAS SOBRE JURISDICCIÓN Y COMPETENCIA OBJETIVA O FUNCIONAL (ART. 469.1.1.º)

En virtud de lo dispuesto en el art. 67 LEC, también podrá fundarse en la infracción de las normas sobre competencia territorial que

tengan carácter imperativo (Acuerdo de 2017, vid. STS n.º 216/2009, de 2 de abril).

No puede alegarse este motivo por la parte que no agotó los recursos ordinarios por las infracciones de las normas sobre competencia alegadas (STS n.º 570/2010, de 17 de septiembre).

El TS rechaza la recurribilidad en casación y por infracción procesal de las resoluciones dictadas en el procedimiento de la declinatoria (ATS de 30 de marzo de 2004, rec. 152/2004, con cita de múltiples precedentes).

No cabe fundar el recurso extraordinario por infracción procesal en que el tribunal de instancia no apreció de oficio su falta de competencia objetiva, cuando previamente el recurrente dejó de plantear a tiempo la pertinente declinatoria (SSTS n.º 253/2016, de 18 de abril y 241/2015, de 6 de mayo).

3.3.2 INFRACCIÓN DE LAS NORMAS REGULADORAS DE LA SENTENCIA (ART. 469.1.2.º)

Conforme al Acuerdo de 2017 «[...] únicamente podrá fundarse este motivo de recurso en la infracción de los arts. 209 y 214 a 222 LEC [...] cuando se alegue infracción del art. 217 LEC, será imprescindible que la sentencia recurrida haya aplicado las normas de atribución de la carga de la prueba previstas en dicho precepto».

Por tanto, en relación con cuestiones probatorias, el recurso puede fundamentarse en este motivo exclusivamente cuando se alegue la infracción de las normas por las que se regula la carga de la prueba, considerando como norma reguladora de la sentencia el art. 217 LEC.

Los errores en la valoración de la prueba no pueden ser canalizados por la vía del art. 469.1.2 LEC. Este motivo de infracción procesal está reservado al examen del cumplimiento de «las normas procesales reguladoras de la sentencia». Estas normas comprenden el procedimiento para dictarla, la forma y el contenido de la sentencia y los requisitos internos de ella, pero no con carácter general las reglas y principios que deben observarse en la valoración de los distintos medios de prueba, las cuales constituyen premisas de carácter epistemológico o jurídico-institucional a las que debe ajustarse la operación lógica de enjuiciamiento necesaria para la resolución del asunto planteado (SSTS n.º 544/2012, de 25 de septiembre y 1069/2008, de 28 de noviembre).

El defecto de incongruencia, con infracción de las normas reguladoras de la sentencia (art. 218 LEC), es subsumible en este motivo (STS n.º 648/2015, de 1 de diciembre).

La incongruencia como motivo de infracción procesal comprende la incongruencia omisiva, la *extra petita*, la *infra petita* y la *ultra petita*. No cabe alegar en este motivo el desacuerdo con la motivación, contenido o argumentación de la sentencia ni la denuncia de errores que pudieron subsanarse mediante la aclaración, corrección o complemento de la sentencia (Acuerdo de 2017).

Cuando se trata de denunciar la incongruencia por falta de pronunciamiento se exige la denuncia previa de dicha omisión ante la propia Audiencia por el mecanismo previsto en el art. 215 LEC (subsunción o complemento de resoluciones) (STS n.º 538/2014, de 30 de septiembre, con cita de múltiples resoluciones). Así, «denunciándose la incongruencia de la sentencia por omisión de alguna de las pretensiones formuladas, el recurrente tenía la posibilidad de denunciar en la segunda instancia la infracción procesal de incongruencia omisiva mediante el ejercicio de la petición de complemento de la sentencia que prevé el artículo 215.2 LEC, el cual hubiera permitido su subsunción. No acreditándose haber acudido a este procedimiento, el recurso es inadmisibile y, en el trance de dictar sentencia en que nos encontramos, debe ser desestimado» (SSTS n.º 572/2018, de 15 de octubre y 712/2010, de 11 noviembre).

3.3.3 INFRACCIÓN DE LAS NORMAS LEGALES QUE RIGEN LOS ACTOS Y GARANTÍAS DEL PROCESO CUANDO LA INFRACCIÓN DETERMINARE LA NULIDAD CONFORME A LA LEY O HUBIERE PODIDO PRODUCIR INDEFENSIÓN (ART. 469.1.3.º)

Para articular el recurso a través de este motivo «deberá justificarse cumplidamente que la infracción ha sido esencial y determina la nulidad (art. 225 LEC) y en qué ha consistido la indefensión, puesto que no cualquier vicio o error de procedimiento provoca dicha consecuencia (art. 225.3.º LEC)» (Acuerdo de 2017).

La indefensión ha de ser «material, real y efectiva, y no meramente formal, que, de un lado obliga a la parte que la alega a la debida diligencia, desterrando la pasividad, el desinterés, la desidia o la impericia, y de otro impone la presencia de un resultado verdaderamente lesivo para la plenitud de sus derechos de defensa, con auténtica limitación o menoscabo de ellos [...] (ATS de 3 de marzo de 2009, rec. 115/2007). No toda irregularidad u omisión procesal causa por sí

misma la nulidad de actuaciones, ya que [...] el dato esencial es que tal irregularidad procesal haya supuesto una efectiva indefensión material, y por lo tanto, trascendente de cara a la resolución del pleito [...]» (ATS de 4 de junio de 2019, rec. 2651/2016).

3.3.4 VULNERACIÓN, EN EL PROCESO CIVIL, DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES RECONOCIDOS EN EL ART. 24 DE LA CONSTITUCIÓN (ART. 469.1.4.º)

Como se ha señalado por la doctrina, el art. 24 CE es el precepto procesalmente más importante de nuestro ordenamiento jurídico.

El Acuerdo de 2017 exige la justificación de 1.º) en qué consiste la lesión del derecho fundamental; 2) que se han agotado los remedios procesales para evitar dicha lesión; 3) que se ha denunciado oportunamente la vulneración del derecho fundamental en cuanto hubo ocasión procesal para ello.

Los requisitos de la denuncia previa son explicados por el propio Acuerdo: solo es admisible el recurso cuando la infracción procesal o la vulneración del art. 24 CE se haya denunciado en la instancia en que se produjo, en la primera oportunidad posible, y se haya reproducido la denuncia en segunda instancia, si hubo lugar a ello. Si la infracción es subsanable habrá de acreditarse el intento de subsanación en cuanto hubo lugar a ello y su resultado. No será motivo de infracción procesal cualquier defecto que haya podido subsanarse en la instancia o instancias oportunas mediante la aclaración, corrección o complemento de la sentencia (art. 469.2 y arts. 214 y 215 LEC).

Debe recordarse que, conforme a la doctrina del TC, no existe lesión del derecho a la tutela judicial efectiva cuando esta resulte exclusivamente imputable a la inactividad procesal de las partes, a su conducta omisiva, negligencia o a la acción voluntaria y desacertada de las partes (STC n.º 364/1993, de 13 de diciembre, con cita de múltiples precedentes).

No toda irregularidad procesal es por sí relevante, pues la parte debe justificar que la infracción que alega comporta una privación material de medios de defensa suficiente para lesionar el derecho a la tutela judicial efectiva (SSTS n.º 351/2015, de 15 de junio y 575/2014, de 27 de octubre).

Aunque como se expuso *ut supra* los pronunciamientos sobre costas no son impugnables mediante este recurso, el TS introduce una excepción: «siendo la imposición de costas una de las consecuencias o condiciones que pueden incidir en el derecho de acceso a la jurisdic-

ción o que pueden actuar en desfavor de quien actúa jurisdiccionalmente [...] cabe controlar si la decisión judicial ha podido suponer la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva cuando la resolución judicial incurra en error patente, arbitrariedad, manifiesta irrazonabilidad o, en su caso, si resulta inmotivada» (SSTS n.º 715/2015, de 14 de diciembre y 40/2015, de 4 de febrero).

El error en la valoración de la prueba no se configura expresamente como uno de los cuatro motivos en los que puede fundarse el recurso por infracción procesal en el art. 469.1 LEC. No obstante, la jurisprudencia ha admitido que pueda justificarse un recurso por infracción procesal, al amparo de este motivo, basado en la existencia de un error patente o arbitrariedad en la valoración realizada por la sentencia recurrida que comporte una infracción del derecho a la tutela judicial efectiva (SSTS n.º 743/2015, de 29 de diciembre y 58/2015, de 23 de febrero).

Los límites los señala la STS n.º 445/2014, de 4 de septiembre, cuando declara que «el juicio del tribunal de apelación sobre la importancia relativa de unas y otras pruebas, la valoración de las mismas, las conclusiones fácticas que extrae de este proceso valorativo, y la mayor relevancia otorgada a unos u otros aspectos fácticos, no sean compartidos por la recurrente, incluso que sean razonablemente discutibles, no convierte en arbitraria ni errónea la revisión de la valoración de la prueba hecha por la audiencia provincial».

El Acuerdo 2/2006, de 4 de abril, de la Sala Primera del TS ya declaró que «en el ordinal 4.º del art. 469.1 LEC al considerar motivo del recurso extraordinario por infracción procesal la vulneración de los derechos fundamentales reconocidos en el art. 24 CE podría encuadrarse el error patente o notorio y la interpretación ilógica o irrazonable de los distintos medios de prueba legalmente previstos».

Conforme al Acuerdo de 2017 «la valoración de la prueba no puede ser materia de los recursos extraordinarios. Solo el error patente puede alegarse como motivo del recurso, con los siguientes requisitos: (i) debe tratarse de un error fáctico–material o de hecho–; (ii) debe ser patente, evidente e inmediatamente verificable de forma incontrovertible a partir de las actuaciones judiciales; (iii) no podrán acumularse en un mismo motivo errores patentes relativos a diferentes pruebas; (iv) es incompatible la alegación del error patente en la valoración de la prueba con la vulneración de las reglas de la carga de la prueba del art. 217 LEC sobre un mismo hecho».

La idea nuclear de la jurisprudencia del TS es la de que la valoración de la prueba es función de la instancia, por lo que en el recurso no pueden plantearse cuestiones que obliguen a efectuar una nueva

valoración conjunta distinta a la del tribunal de instancia, ni pretender que se dé prioridad a un concreto medio probatorio para obtener conclusiones contrarias a las objetivas del órgano jurisdiccional a no ser que se ponga de manifiesto la arbitrariedad o error manifiesto. Como expresa la STS n.º 39/2018, de 26 de enero, «en nuestro sistema el procedimiento civil sigue el modelo de la doble instancia [...] la admisión del recurso extraordinario por infracción procesal no da paso a una tercera instancia en la que fuera de los supuestos excepcionales se pueda replantear la completa revisión de la valoración de la prueba, ya que esta es función de las instancias y las mismas se agotan en la apelación».

«La valoración de la prueba testifical no puede ser sometida a revisión casacional [...] El recurso de casación no es una tercera instancia, y en ella se convertiría si a un precepto admonitivo [...] el art. 376 [...] se le da carácter imperativo [...] salvo error patente (de hecho) o arbitrariedad; supuestos que no concurren en el caso en que lo que se produce realmente es una discrepancia en cuanto a la valoración y consecuencias que hayan de atribuirse a determinados pronunciamientos de los testigos» (STS n.º 8/2009, de 28 de enero, con cita de múltiples resoluciones).

Del mismo modo, la valoración de la prueba pericial corresponde al Tribunal de instancia, no pudiendo ser objeto de casación a no ser que sea ilógica, arbitraria o contraria a derecho (STS n.º 347/2005, de 12 de mayo, con cita de varias).

En relación con las presunciones es constante la doctrina de la Sala de que sólo cabe la denuncia casacional «cuando el proceso deductivo no se ajusta a las reglas de la lógica por no ser el hecho deducido producto de una inferencia lógica desarrollada a partir de los hechos acreditados» (STS n.º 336/2015, de 9 de junio, con cita de varios precedentes).

Cabe articular este motivo cuando la valoración de la prueba no supere el test de la razonabilidad constitucionalmente exigible para respetar el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en artículo 24 CE (STS n.º 544/2012, de 25 de septiembre, entre otras).

La omisión total de valoración de una prueba practicada también puede articular el recurso al amparo de la infracción del art. 24 CE (STS n.º 576/2010, de 1 de octubre).

Pero como quiera que rige el principio de valoración conjunta de la prueba «no puede sustentarse un recurso de infracción procesal en un argumento que va impugnando uno a uno el resultado de las pruebas practicadas, para pretender una nueva valoración del resultado probatorio» (STS n.º 37/2016, de 4 de febrero), pues «no es posible

atacar la valoración conjunta de la prueba, ni siquiera mediante la impugnación de pruebas concretas, ni pretender que se dé prioridad a un concreto medio probatorio para obtener conclusiones interesadas, contrarias a las objetivas y desinteresadas del órgano jurisdiccional» (STS n.º 506/2016, de 20 de julio). Dicho de otro modo «el carácter extraordinario de este recurso no permite tratar de desvirtuar la apreciación probatoria mediante una valoración conjunta efectuada por el propio recurrente para sustituir el criterio del tribunal por el suyo propio» (STS n.º 206/2018, de 11 de abril). No le será factible al recurrente, en los casos de valoración conjunta de la prueba, desarticularla para ofrecer sus propias conclusiones o deducciones (ATS de 17 de julio de 2019, rec. 804/2017).

No debe confundirse la discrepancia con los razonamientos de la sentencia con la falta de expresión de los mismos (STS n.º 20/2007, de 31 de enero).

El Acuerdo de 2017 establece además que la alegación de la denegación de prueba como fundamento del recurso exigirá identificar el hecho concreto que dicha denegación haya impedido acreditar o desvirtuar.

En relación con la denegación de prueba considera el TS que «no basta impugnar la indebida denegación de un medio de prueba justificando el cumplimiento de los presupuestos formales para su admisión sino que es necesario acreditar la relevancia que la indebida denegación de esta prueba provoca en la resolución de la litis [...] la prueba ha de guardar relación con el objeto del proceso y ha de ser pertinente, esto es, legítima y relevante [...] La jurisprudencia constitucional, como ha destacado la doctrina más autorizada, ha identificado la prueba pertinente con aquella cuya denegación produce materialmente indefensión [...] (ATS de 20 de julio de 2016, rec. 3181/2014, con cita de múltiples resoluciones) lo que viene a traducirse en que la inadmisión de medios de prueba, aunque fuere irregular, sólo produce indefensión si es injustificada, arbitraria o irrazonable y, sobre todo, si priva al litigante de un medio de prueba decisivo para el éxito de su posición» (ATS de 28 de mayo de 2019, rec. 49/2018).

El ATS de 14 de febrero de 2012, rec. 977/2011, inadmite el recurso porque el recurrente «consintió la denegación de prueba en segunda instancia, al no interponerse contra la misma el preceptivo recurso de reposición, tal y como resulta necesario para considerar cumplido el art. 469.2 de la LEC».

Cuando se trate de un error fáctico, patente e inmediatamente verificable en la valoración de la prueba, se deberá indicar la prueba concreta, incluso con referencia al folio de las actuaciones o al minuto del

soporte audiovisual, y exponer cómo, dónde o cuándo se ha producido el error (Acuerdo de 2017).

3.4 Procedimiento

Tras la publicación de la Ley 37/2011 se suprime el trámite de preparación del recurso extraordinario por infracción procesal.

El nuevo art. 470 LEC en su apartado primero dispone que «el recurso extraordinario por infracción procesal se interpondrá ante el Tribunal que haya dictado la resolución que se impugne dentro del plazo de veinte días contados desde el día siguiente a la notificación de aquélla».

Conforme al art. 471 LEC «en el escrito de interposición se expondrá razonadamente la infracción o vulneración cometida, expresando, en su caso, de qué manera influyeron en el proceso. También se podrá solicitar la práctica de alguna prueba que se considere imprescindible para acreditar la infracción o vulneración producida, así como la celebración de vista».

Estos recursos «se hallan sometidos a ciertas exigencias formales que se traducen, entre otros aspectos, en la necesidad de indicar con claridad y precisión la infracción legal que se denuncia, que debe estar mencionada en el encabezamiento del motivo y desarrollada en los razonamientos expuestos a continuación, y en la imposibilidad de acumular por acarreo argumentos heterogéneos, determinantes de la falta de la razonable claridad expositiva necesaria para permitir la individualización del problema jurídico planteado» (STS n.º 116/2016, de 1 de marzo).

Al igual que ocurre con el recurso de casación «el escrito de recurso debe estructurarse en motivos. Tanto si se alega más de una infracción o vulneración de la misma naturaleza, como si se alegan varias de distinta naturaleza [...] cada una de las infracciones debe ser formulada en un motivo distinto y todos ellos deben aparecer numerados correlativamente. No podrán formularse submotivos dentro de cada motivo» (Acuerdo de 2017).

El Acuerdo de 2017 establece como contenido de cada motivo, el siguiente: a) el motivo, de los cuatro previstos en el art. 469.1 LEC, en que se ampara. b) La cita precisa de la norma infringida. No podrá acumularse la cita de preceptos heterogéneos en un mismo motivo. No será suficiente que la norma infringida pueda deducirse del desarrollo del motivo. c) El resumen de la infracción cometida (cómo, por qué y en qué ha sido infringida o desconocida la norma

citada). d) El intento de subsanación de la infracción en la instancia o instancias correspondientes, cuando haya sido posible, y el resultado de dicho intento. e) La identificación concreta de la indefensión material producida si el recurso se interpone por los ordinales 3.º y 4.º del art. 469.1 LEC. En el desarrollo de cada motivo se deberá hacer referencia exacta a las actuaciones sustanciadas en primera y segunda instancia con indicación de la resolución judicial supuestamente infractora.

El Acuerdo de 2017 dispone a estos efectos que si se trata de un recurso extraordinario por infracción procesal autónomo –sin recurso de casación conjunto–, se expresará la modalidad que lo permita (proceso seguido para la tutela judicial civil de los derechos fundamentales o tramitado por razón de la cuantía, si ésta excede de 600.000 euros); si se trata de un recurso por infracción procesal interpuesto conjuntamente con recurso de casación por interés casacional y subordinada su admisión a la de este último (disposición final 16.ª LEC), se ha de indicar así de forma expresa.

Las infracciones de estas exigencias son causa de inadmisión. El Acuerdo de 2017 considera como causa de inadmisión del recurso extraordinario por infracción procesal: g) *Incumplimiento de los requisitos del encabezamiento de los motivos* (arts.473.2 y 483.2 LEC). h) *Incumplimiento de los requisitos de desarrollo de los motivos* (arts. 473.2 y 483.2 LEC).

Se pueden alegar varias infracciones que tengan la misma o distinta naturaleza (se entiende que dentro de los cuatro motivos) en cuyo caso, si se alegan varias, de la misma o distinta naturaleza, cada una de ellas debe ser formulada en un motivo distinto que se numerará correlativamente.

Es inviable la cita de preceptos heterogéneos en un mismo motivo o la cita de preceptos genéricos que puedan comportar ambigüedad o indefinición.

Son además aplicables *mutatis mutandis*, las exigencias examinadas *ut supra* para la redacción del escrito de interposición del recurso de casación.

Los motivos de inadmisión del recurso por infracción procesal son el incumplimiento de los requisitos establecidos en los arts. 467 y 469 LEC y la carencia manifiesta de fundamento del recurso (art. 473.2 LEC). Se desarrollan en detalle con carácter ejemplificativo en el Acuerdo de 2017 (epígrafe IV, apartados primero y segundo).

4. COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS RECURSOS CUANDO SE INVOCA LA INFRACCIÓN DE UNA NORMA FORAL

Conforme a los arts. 56.1 LOPJ y 478 LEC, la competencia para conocer de los recursos de casación en materia civil corresponde a la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo.

Según disponen los arts. 152.1 CE, 73.1 a) LOPJ y 478.1 LEC corresponderá a las Salas de lo Civil y Penal como Salas de lo Civil de los Tribunales Superiores de Justicia conocer de los recursos de casación que procedan contra las resoluciones de los tribunales civiles con sede en la Comunidad Autónoma, siempre que el recurso se funde, exclusivamente o junto a otros motivos, en infracción de las normas del Derecho civil, foral o especial propio de la Comunidad, y cuando el correspondiente Estatuto de Autonomía haya previsto esta atribución.

Conforme a las previsiones de estos preceptos están habilitados para ejercer su potestad respecto del recurso de casación los TSJ de las CCAA del País Vasco (art. 34.1 LO 3/1979), Aragón (art. 63 LO 5/2007), Cataluña (art. 95 LO 6/2006) Galicia (art. 22 LO 1/1981) Comunidad Valenciana (arts. 33 y 37 LO 5/1982), Murcia (art. 35.1 LO 4/1982), Navarra (art. 61.1 LO 13/1982), Extremadura (art. 50.2 LO 1/2011) e Islas Baleares (art. 94.1 LO 1/2007).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 478 LEC, como principio general, tal y como ha establecido el TS en otras resoluciones, la competencia funcional viene determinada por las normas invocadas en el recurso de casación con independencia de las normas aplicadas o invocadas por las partes en las respectivas instancias (vid. ATS de 10 de julio de 2019, rec. 6014/2018).

A efectos de determinar cuándo una norma autonómica podrá calificarse de norma de Derecho Civil foral o especial el TS ha considerado que «no toda norma autonómica aplicable para resolver litigios sobre materias de Derecho privado constituye norma de Derecho civil foral o especial, pues las competencias de las comunidades autónomas pueden extenderse, en mayor o menor medida, a materias que guarden relación con el Derecho privado pero que en puridad no integran su Derecho civil propio» (ATS Pleno de 3 de marzo de 2015, rec. 121/2014; AATS de 20 de mayo de 2015, rec. 2872/2013 y de 5 de septiembre de 2018, rec. 3282/2017).

El factor determinante para decidir sobre la competencia funcional es si la norma autonómica citada como infringida constituye conforme al art. 149.1 8.^a CE Derecho civil foral o especial. Para el TS «el criterio más seguro para responder a esta cuestión es el de la competencia

legislativa, de modo que una norma autonómica puede calificarse de norma de Derecho civil foral o especial si ha sido aprobada por la asamblea legislativa correspondiente en el ejercicio de la competencia que le atribuye el art. 149.1-8.^a de la Constitución [...]» (ATS Pleno de 3 de marzo de 2015, rec. 121/2014).

En este sentido, el ATS Pleno de 5 de septiembre de 2018, rec. 3282/2017, considera competente al TS para conocer de los recursos de casación basados en la infracción de la Ley 5/1998, de 18 de diciembre, *de Cooperativas de Galicia*, en tanto «no se aprobó por el Parlamento de Galicia en el ejercicio de la competencia legislativa de conservación, modificación y desarrollo «de las instituciones de Derecho civil Gallego» atribuida a la comunidad autónoma gallega en el apartado 4 del art. 27 de su Estatuto de Autonomía».

Debe en este punto recordarse que la competencia funcional es *ius cogens*, debiendo ser apreciada de oficio por los Tribunales y no siendo disponible para las partes, generando su infracción la nulidad de actuaciones, conforme a los arts. 238.1 LOPJ y 225.1 LEC.

Será siempre competente la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo cuando la sentencia recurrida haya sido dictada por una Audiencia Provincial con sede en las CCAA de Asturias, Cantabria, La Rioja, Madrid, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Andalucía y Canarias, aunque el recurso de casación se fundamente en la infracción de una norma civil, foral o especial de otra Comunidad Autónoma, pues sobre el Derecho civil foral o especial solo puede pronunciarse a través de la casación el TSJ de esa concreta Comunidad.

El ATS de 11 de noviembre de 2003, rec. 884/2001, declara a este respecto que la tarea para formar jurisprudencia que complementa el Ordenamiento jurídico civil foral o especial «también corresponde a esta Sala del Tribunal Supremo cuando la sentencia recurrida no se hubiera dictado por un órgano con sede en la Comunidad Autónoma correspondiente».

Cuando se interpone casación frente a una sentencia dictada por una Audiencia Provincial con sede en alguna de las CCAA con Derecho civil foral o especial y se alega infracción de una norma sustantiva del correspondiente Derecho civil foral o especial, la competencia corresponderá al TSJ, aunque también se alegue infracción de normas sustantivas estatales.

Como excepción, la denuncia de infracción de precepto constitucional implica la atribución de la competencia al TS. Ello se coherente con lo dispuesto en el apartado cuarto del art. 5 LOPJ «en todos los casos en que, según la Ley, proceda recurso de casación, será suficiente para fundamentarlo la infracción de precepto constitucional. En

este supuesto, la competencia para decidir el recurso corresponderá siempre al TS, cualesquiera que sean la materia, el derecho aplicable y el orden jurisdiccional».

A estos efectos el TS ha declarado que «lo que prima en esta distribución de la competencia [...] es atribuir a las Salas de los Tribunales Superiores el pleno conocimiento de Derecho foral o especial y por ello el legislador acepta sin reparos que puedan conocer también del Derecho Común cuando se invoca junto a norma de Derecho foral o especial, de igual forma que el legislador acepta que el Tribunal Supremo conozca de Derecho foral o especial si existe el dato que prima en esta caso de alegación de norma constitucional. Adviértase que en ambos criterios de distribución el legislador no divide la competencia para el conocimiento de un mismo recurso, sino que la atribuye a un único órgano, aunque para ello deba sacrificar los intereses perseguidos con la regla precedente [...]» (vid. en este sentido, AATS de 11 de noviembre de 2015, rec. 736/2015; de 21 de abril de 2009, rec. 362/2007 y de 8 de septiembre de 2008, rec. 2290/2007).

El criterio general es el de la improcedencia de dividir la continenencia del recurso, «[...] no resultando posible [...] compartimentar con un tratamiento diferenciador o disgregador el control de admisibilidad de cada uno de los motivos que integran el recurso interpuesto» (AATS de 21 de abril de 2009, rec. 362/2007 y de 11 de noviembre de 2015, rec. 736/2015).

En alguna ocasión el TS ha acordado no admitir los motivos fundados en infracción de norma constitucional carentes de fundamento, declarando entonces la competencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma correspondiente para conocer del resto de los motivos (ATS de 16 de marzo de 2004, rec. 3837/2000) pues no conoce el TS, cuando la alegación de infracción de precepto constitucional sea fraudulenta, tangencial o manifiestamente infundada (ATS de 13 de octubre de 2010, rec. 1502/2009).

Se trata de evitar que se contradiga «el claro designio del legislador de que la infracción de Derecho Foral o especial sea examinada por el Tribunal Superior de Justicia que corresponda, intención que se sitúa en una voluntad evidente de reforzar la labor de los Tribunales Superiores de Justicia dentro de la evolución del desarrollo de un Estado autonómico» (AATS de 11 de noviembre de 2015, rec. 736/2015; de 2 de septiembre de 2008, rec. 2290/2007 y de 1 de abril de 2003, rec. 151/2000).

En definitiva, el Tribunal Superior de Justicia es el órgano competente para conocer del Derecho común cuando se alegue junto con norma de Derecho foral o especial en un mismo recurso de casación,

sin más excepción que la invocación de norma constitucional [...] y sin que proceda dividir la continenencia del recurso porque su conocimiento y resolución se atribuye por el legislador a un único órgano jurisdiccional (ATS de 11 de noviembre de 2015, rec. 736/2015).

El TS da pautas para evitar fraudes de ley en la determinación de la competencia funcional:

1.^a) Como principio general la competencia funcional para el conocimiento del recurso de casación viene determinada por las normas invocadas en el recurso, y se atribuye por la ley a un único órgano, lo que no impide que en el examen que de su propia competencia debe hacer el órgano judicial este acuda a las posibilidades que ofrece el art. 11 LOPJ para evitar situaciones exclusivamente orientadas a la elección del órgano judicial de casación que más pueda interesar a la parte recurrente.

2.^a) A tal efecto conviene insistir en que las partes no son libres de invocar a su elección cualquier norma que –aun tangencialmente relacionada con la materia litigiosa– les interese para fijar la competencia funcional del órgano al que dirigen su recurso; al contrario, es necesario –y esta es la clave– que las normas que se citan como infringidas tengan una conexión real o verdadera, razonable y coherente, con la cuestión controvertida.

3.^a) Junto a lo anterior también será relevante la identificación de la cuestión jurídica sobre la que se ha de fijar jurisprudencia. Un proceso que se desarrolle en el ámbito de aplicación del Derecho foral o especial, respecto del que el CC actúa como supletorio, no permitirá invocar la infracción del CC solo para augurarse la competencia del TS de la misma manera que en un proceso en el que se discuta el alcance de ciertas normas de Derecho común, sin conexión alguna con un tema de Derecho foral o especial, no podrá asegurarse la competencia del Tribunal Superior de Justicia mediante la cita de una norma foral o especial por más que pueda estar tangencialmente relacionada con la controversia.

4.^a) En definitiva, la formulación del recurso no debe provocar el efecto de alterar –por la cita formal de una norma– la función institucional de creación de jurisprudencia y unificación de criterios en la aplicación de la ley que, en sus distintos ámbitos competenciales, tienen atribuida esta Sala Primera del Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de Justicia (ATS de 4 de diciembre de 2015, rec. 1011/2015).

En esta misma línea el ATS de 10 de julio de 2019, rec. 6014/2018, declara que «cuando el procedimiento se ha seguido en un ámbito territorial donde el derecho civil aplicable al caso es el derecho foral o

especial, siendo el Código Civil derecho supletorio, constituyen normas aplicables para resolver el proceso las normas forales sobre la correspondiente materia y que han sido dictadas en el uso de la competencia legislativa atribuida por el Estatuto de Autonomía [...] no resulta posible invocar la infracción de derecho supletorio para prede-terminar la competencia del Tribunal Supremo, por cuanto ello supon-dría tanto como admitir la alteración de las normas sobre la competencia, en este caso funcional, a voluntad del recurrente».

Deben tenerse en cuenta la Ley 4/2005, de 14 de junio, *sobre la casación foral aragonesa*; la Ley 5/2005, de 25 de abril, *reguladora del recurso de casación en materia de derecho civil de Galicia* y la Ley 4/2012, de 5 de marzo, *del recurso de casación en materia de derecho civil de Cataluña*.

Cuando se interponen conjuntamente casación basada en precepto foral o especial e infracción procesal, la competencia funcional para conocer de ambos recursos corresponde a la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia (vid. AATS de 20 de enero de 2009, rec. 1916/2006 y 24 de marzo de 2009, rec. 952/2008).

5. EL RECURSO DE QUEJA

5.1 Ideas generales

Una vez interpuesto el recurso de casación, conforme al párrafo segundo del apartado segundo del art. 479 LEC «si el Tribunal entendi-era que se cumplen los requisitos de admisión, dictará providencia teniendo por interpuesto el recurso; en caso contrario, dictará auto declarando la inadmisión. Contra este auto sólo podrá interponerse recurso de queja».

El recurso de queja se configura como un medio de impugnación instrumental, para controlar la denegación de la tramitación de un recurso devolutivo por el juez o tribunal *a quo*, resolviendo el tribunal *ad quem* sin audiencia de las demás partes, exclusivamente sobre la base de las alegaciones del que ha interpuesto la queja y atendiendo al contenido de los testimonios que la ley prevé y, eventualmente, de aquellos otros que deban recabarse por considerarse necesarios en orden a la decisión que proceda adoptar, sin que esa *inaudita parte*, consustancial a la queja, pueda eludirse por otros litigantes solicitando su personación o por cualquier otro medio (vid. AATS de 20 de marzo de 2002, rec. 2374/2001 y de 18 de diciembre de 2001, rec. 2074/2001).

Es un medio de impugnación devolutivo. Cabe contra los autos en que el tribunal que hubiere dictado la resolución rechace la sustanciación de un recurso de apelación, extraordinario por infracción procesal o de casación.

Debe necesariamente formularse ante el órgano jurisdiccional *ad quem*. Su carácter meramente instrumental implica que su ámbito queda limitado al examen de denegación de la tramitación por el tribunal *a quo*, sin que pueda extenderse la función revisora a ningún otro supuesto (vid. ATS de 23 de diciembre de 2003, rec. 1356/2003).

Como se expone en el ATS de 3 de febrero de 2016, rec. 251/2015, «el artículo 479 LEC faculta a los tribunales a acordar mediante auto, la inadmisión de un recurso de casación si considera que concurre cualquier causa que, conforme a la LEC, lo justifique. Frente a tal decisión se puede formalizar, tal y como ha hecho la parte, recurso de queja. Esto es, no se produce indefensión alguna a la parte recurrente que puede hacer valer ante esta Sala su disconformidad con la causa de no admisión del recurso extraordinario por infracción procesal y/o casación apreciada por la Audiencia Provincial a través del presente recurso de queja».

El auto por el que el TS resuelve sobre la queja no es susceptible de recurso alguno.

5.2 Interposición

El recurso de queja se interpone directamente ante el órgano *ad quem*, esto es, el Tribunal que debiera conocer el recurso de ser admitido. Por tanto, si se pretende recurrir en casación por infracción de norma de Derecho civil foral o especial habrá de interponerse ante la Sala de lo Civil y Penal del TSJ. Si se pretende recurrir en casación por infracción de norma de Derecho común y/o por infracción procesal deberá interponerse el recurso de queja ante la Sala Primera del Tribunal Supremo.

En este sentido el ATS de 17 de febrero de 2009, rec. 15/2009, dispone que «en la medida en que concurren los presupuestos del art. 73.1 a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, ya que la Sentencia que se pretende recurrir en casación fue dictada por un órgano jurisdiccional civil con sede en una Comunidad Autónoma con Derecho civil propio, y se cita como infringido el art. 566.4 y 7 del Libro Quinto del Código Civil de Cataluña [...], la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña es la competente para resolver el recurso de queja, ya que, en todo caso, le correspondería

conocer del recurso de casación no tramitado, competencia, esta última, que le viene atribuida por el art. 20.1 a) del Estatuto de Autonomía de Cataluña».

6. CUESTIONES ORGANIZATIVAS INTERNAS

Las Fiscalías territoriales son las competentes para interponer el recurso de casación y el extraordinario por infracción procesal ante el Tribunal *a quo*. En la sustanciación del mismo ante el Tribunal *ad quem* intervendrá la Fiscalía del Tribunal Supremo o, en su caso, la correspondiente Fiscalía de la Comunidad Autónoma.

Es por ello imprescindible establecer mecanismos de coordinación a fin de preservar en todo caso el principio de unidad de actuación.

Debe en este punto recordarse igualmente que la Instrucción 11/2005, de 10 de noviembre, *sobre la instrumentalización efectiva del principio de unidad de actuación establecido en el art. 124 de la CE* asigna al Fiscal de Sala Delegado de lo Civil, entre otras, una función promotora de la unificación de criterios y específicamente se le atribuye la competencia para establecer los cauces de comunicación necesarios entre las Fiscalías y la Sección correspondiente de la Fiscalía del Tribunal Supremo y canalizar las daciones de cuenta que los Fiscales encargados del despacho de asuntos de importancia o trascendencia eleven (art. 25 párrafo 2.º EOMF). Esta asignación tiene una repercusión directa en el mantenimiento del principio de unidad de actuación, esencial para asegurar la seguridad jurídica y la igualdad de todos ante la Ley.

En este contexto, cuando una Fiscalía territorial pretenda interponer un recurso de casación y/o de infracción procesal, deberá previamente comunicar con la Fiscalía del Tribunal Supremo por el medio más rápido y remitirle para su aprobación un borrador del recurso con los antecedentes documentales imprescindibles, a fin de preservar el principio de unidad de actuación, así como de garantizar el cumplimiento de las exigencias formales de la casación.

Cuando por denunciarse la infracción de una norma de Derecho civil foral o especial sea competente la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia, será aplicable *mutatis mutandis* el mismo esquema, y por tanto, la Fiscalía Provincial deberá comunicarse con la Fiscalía de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Igualmente, las/os Sras./es. Fiscales, cuando no siendo los recurrentes en el recurso de casación o extraordinario por infracción procesal, hayan sido emplazados ante la Sala Primera del Tribunal

Supremo por haber recurrido otras partes, remitirán copia del emplazamiento y de la sentencia de la Audiencia recurrida, así como la dictada por el Juzgado de Primera Instancia a la Sección de lo Civil de la Fiscalía del Tribunal Supremo.

La Fiscalía del Tribunal Supremo o, en su caso, la Fiscalía de la Comunidad Autónoma comunicará a las respectivas Fiscalías territoriales las resoluciones dictadas por el TS en los recursos por ellas promovidos. En caso de que no se autorice la interposición del recurso, la Fiscalía del Tribunal Supremo o, en su caso, la Fiscalía de la Comunidad Autónoma dará las oportunas explicaciones a la Fiscalía territorial que pretendía interponerlo.

Ante una eventual inadmisión de la Audiencia Provincial de un recurso extraordinario interpuesto por una Fiscalía territorial, el Fiscal Jefe o, en su caso, el Fiscal Decano de la Sección Civil comunicará inmediatamente esta circunstancia con remisión de los antecedentes necesarios a la Fiscalía del Tribunal Supremo a fin de que ésta estudie e interponga si procede el recurso de queja ante la Sala de lo Civil del TS. Idéntico trámite tendrá lugar en relación con la Fiscalía de la Comunidad Autónoma si el recurso que se pretende es competencia del TSJ.

7. PAUTAS SOBRE ASISTENCIA A VISTAS ANTE EL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA

Dentro de las normas dedicadas a la tramitación del recurso de casación, el apartado primero del art. 486 LEC regula la posible celebración de una vista «[...] si todas las partes hubieren solicitado la celebración de vista el Secretario judicial señalará día y hora para su celebración. De igual modo se procederá cuando el Tribunal hubiera resuelto, mediante providencia, por considerarlo conveniente para la mejor impartición de justicia, la celebración de dicho acto».

Si el recurso de casación es competencia del TS, habrá de asistir a la vista un Fiscal de la Sección de lo Civil de la Fiscalía del Tribunal Supremo.

En el caso de recursos competencia de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia habrá de asistir un Fiscal de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma.

Cuando concorra justificación suficiente, podrá ser designado para la asistencia a la vista ante el TSJ el Fiscal de la Audiencia Provincial que tramitó el asunto, conforme a los presupuestos, requisitos y procedimientos expuestos en la Instrucción 1/1997, de 6 de octubre,

acerca de algunos aspectos relativos a la presencia de la representación del Ministerio Fiscal en los recursos de apelación en el procedimiento ante el jurado; la Instrucción 4/2011, de 17 de noviembre, sobre el funcionamiento de las Fiscalías de Área y otras cuestiones relativas al vigente modelo orgánico territorial del Ministerio Fiscal; y la Circular 1/2018, de 1 de junio, sobre algunas cuestiones que suscita la nueva regulación de la segunda instancia en materia penal.

En síntesis, esta remisión supone que: 1) se evitarán desplazamientos de Fiscales cuando no coincidan las sedes; 2) podrá exceptuarse este principio en supuestos de especial complejidad o en los que la singular naturaleza del objeto del proceso así lo imponga y 3) la designación del Fiscal de la Fiscalía de Área o Provincial para asistir a la vista ante el TSJ corresponde al Fiscal Superior con previa audiencia del Consejo Fiscal.

8. CLÁUSULA DE VIGENCIA

La presente Circular sustituye los contenidos del apartado IX (acerca de la preparación e interposición del recurso de casación por el Ministerio Fiscal) contenido en la Circular 1/2001, de 5 de abril de 2001, *relativa a la incidencia de la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil en la intervención del Fiscal en los procesos civiles.*

9. CONCLUSIONES

9.1 Recurso de casación

1.^a Las/os Sras./es. Fiscales podrán –y deberán– interponer recurso de casación, y en su caso recurso extraordinario de infracción procesal, contra las sentencias dictadas en segunda instancia en los procedimientos en los que intervengan como parte cuando la resolución recaída contraríe los intereses públicos y sociales que le están encomendados, siempre que concurra alguno de los motivos que pueden fundamentar estos recursos y se den las demás exigencias legales.

2.^a Las/os Sras./es. Fiscales se abstendrán de interponer recursos cuando no vayan a tener un efecto útil, conforme a la doctrina de la equivalencia de resultados.

3.^a Son recurribles en casación las sentencias dictadas en los procesos especiales regulados en el Libro IV de la LEC y las sentencias dictadas en la pieza de calificación del concurso, cuando se acre-

dite interés casacional, así como las sentencias dictadas en procesos civiles de protección de derechos fundamentales en todo caso.

4.^a No son recurribles ni en casación ni por infracción procesal los autos, salvo los que lo sean conforme a reglamentos, tratados o convenios internacionales o de la Unión Europea. No obstante, cabrá recurrir resoluciones que debiendo adoptar la forma de sentencia se hayan dictado como autos.

5.^a No son susceptibles de casación:

Las resoluciones sobre restitución internacional de menores.

Las resoluciones dictadas en procedimientos de jurisdicción voluntaria.

Las resoluciones recaídas en juicios verbales para determinar la necesidad del asentimiento a la adopción.

El auto que resuelve sobre la constitución de una adopción.

6.^a El recurso de casación ha de fundarse en la infracción de normas sustantivas, de Derecho privado. Cabe alegar infracción de preceptos constitucionales, infracción de normas con rango de Ley orgánica u ordinaria, así como de normas contenidas en Decretos Leyes y Decretos Legislativos.

Es posible fundamentar un motivo de casación en la infracción de un principio general del derecho o de una costumbre.

Se admite que el recurso se articule por infracción de una norma extranjera.

Cabe invocar normas sustantivas contenidas en Tratados internacionales ratificados por España y normas sustantivas de Derecho de la Unión europea, tanto originario como derivado. La infracción de la jurisprudencia no es motivo de casación, sin perjuicio de su relevancia como requisito de procedibilidad para fundamentar el interés casacional.

7.^a La justificación del interés casacional no puede ampararse en la infracción de la doctrina del TC, de los TSJ o de la DGRN.

8.^a Es suficiente la cita como infringida de una sola sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea para entender cubierta la justificación formal de interés casacional.

9.^a Una única sentencia del TS no crea jurisprudencia y no es, por tanto, apta para fundamentar el recurso por interés casacional, por lo que en principio deben citarse al menos dos sentencias.

No obstante, bastará la cita de una sola sentencia cuando se trate de sentencias del Pleno o de sentencias dictadas fijando doctrina por razón de interés casacional.

10.^a El interés casacional basado en la novedad de la norma exige que no exista jurisprudencia. Si pese a la novedad de la norma existe doctrina jurisprudencial no concurrirá interés casacional, salvo que la sentencia recurrida sea contraria a dicha jurisprudencia, en cuyo caso, el recurso de casación debe articularse por esa contrariedad y no por la novedad de la norma.

Si concurre el requisito de la novedad de la norma y la existencia de jurisprudencia contradictoria de Audiencias Provinciales, el recurso de casación podrá articularse por ambas vías.

11.^a Deberán las/os Sras./es. Fiscales tener especialmente en cuenta que –más allá de la literalidad de la Ley– podrá interponerse recurso por interés casacional cuando se justifique debidamente la necesidad de establecer jurisprudencia o modificar la ya establecida en relación con el problema jurídico planteado. De esta manera se abre una vía para promover pronunciamientos del TS tanto en cuestiones en las que pese a no ser novedosa la norma no hay jurisprudencia como respecto de supuestos para los que se considere por las/os Sras./es. Fiscales que debe superarse la ya establecida.

12.^a Para interponer el recurso de casación para la tutela judicial civil de los derechos fundamentales es preciso que la sentencia se haya dictado en un proceso de tutela judicial civil de los derechos fundamentales.

Por esta vía puede recurrirse la resolución dictada en el procedimiento para la protección de derechos fundamentales, aunque lo que se alegue no sea propiamente la infracción del derecho fundamental sino de alguna norma sustantiva que lo desarrolle (por ejemplo, por infracción del art. 9.2 LO 1/1982, regulador de la condena a publicar el fallo de la sentencia o por infracción del art. 9.3 LO 1/1982, que establece las pautas para determinar el quantum indemnizatorio).

13.^a Serán las/os Sras./es. Fiscales de las Audiencias Provinciales, o en su caso, de las Fiscalías de Área, los que, cuando proceda, deban interponer el recurso de casación.

Los escritos de interposición habrán de adaptarse a las exigencias formales desarrolladas en el cuerpo del presente documento.

En la fase de sustanciación ante la Sala Primera del Tribunal Supremo o ante la Sala de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia intervendrán los Fiscales de dichos Tribunales.

14.^a Deberán tener presente las/os Sras./es. Fiscales que si se pretende recurrir una sentencia por infracción de precepto sustantivo (casación) y además por infracción de precepto procesal (extraordinario por infracción procesal), habrán ambos de articularse en un mismo escrito de interposición.

15.^a En el escrito de interposición puede interesarse la celebración de vista. Las/os Sras./es. Fiscales, como regla general no la solicitarán, sin perjuicio de que las circunstancias concretas concurrentes pudieran fundamentar otra posición, que en todo caso habrá de ser consultada con la Fiscalía del Tribunal Supremo, o en su caso, con la Fiscalía de la Comunidad Autónoma.

9.2 Recurso extraordinario por infracción procesal

1.^a Ante la inexistencia de previsión legal acerca de la legitimación del Fiscal en este recurso, el Ministerio Público sólo intervendrá en los recursos extraordinarios por infracción procesal que se sustancien en aquellos procesos en los que haya intervenido como parte.

2.^a Las/os Sras./es. Fiscales tendrán presente que para recurrir por infracción procesal en procedimientos por razón de la materia es necesario articular simultáneamente un recurso de casación.

Las sentencias recaídas en procedimientos para la tutela de derechos fundamentales podrán ser objeto de recurso por infracción procesal sin necesidad de recurrir simultáneamente en casación.

3.^a No cabe recurrir por incongruencia por omisión si previamente no se ha articulado el mecanismo del art. 215 LEC (subsanción o complemento de resoluciones).

4.^a Cabe articular el recurso por infracción procesal, al amparo del art. 469.1.4.º LEC, basado en la existencia de un error patente o arbitrariedad en la valoración de la prueba realizada por la sentencia recurrida que comporte una infracción del derecho a la tutela judicial efectiva.

La omisión total de valoración de una prueba practicada también permite articular el recurso al amparo de la infracción del art. 24 CE.

5.^a La impugnación por vulneración de las reglas de la carga de la prueba del art. 217 LEC debe realizarse a través del motivo relativo a la infracción de las normas reguladoras de la sentencia.

9.3 Competencia para conocer de los recursos cuando se invoca la infracción de una norma foral

1.^a A la hora de determinar la competencia funcional para conocer de los recursos extraordinarios deben partir las/os Sras./es. Fiscales de que se trata de una materia de *ius cogens*, debiendo ser apreciada de oficio por los Tribunales y no siendo disponible para las partes, generando su infracción la nulidad de actuaciones.

2.^a No toda norma autonómica aplicable para resolver litigios sobre materias de Derecho privado constituye norma de Derecho civil foral o especial, pues las competencias de las Comunidades Autónomas pueden extenderse, en mayor o menor medida, a materias que guarden relación con el Derecho privado pero que en puridad no integran su Derecho civil propio.

Un criterio para delimitar qué integra y qué no integra el Derecho civil foral o especial será el de si la concreta norma ha sido aprobada por la Asamblea Legislativa correspondiente en el ejercicio de la competencia que le atribuye el art. 149.1 8.^a CE.

3.^a Será siempre competente la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo cuando la sentencia recurrida haya sido dictada por una Audiencia Provincial con sede en las CCAA de Asturias, Cantabria, La Rioja, Madrid, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Andalucía y Canarias, aunque el recurso de casación se fundamente en la infracción de una norma civil, foral o especial de otra Comunidad Autónoma.

4.^a Cuando se interpone casación frente a una sentencia dictada por una Audiencia Provincial con sede en alguna de las CCAA con Derecho civil foral o especial y se alega infracción de una norma sustantiva del correspondiente Derecho civil foral o especial, la competencia corresponderá al Tribunal Superior de Justicia, aunque también se alegue infracción de normas sustantivas estatales.

Como excepción, la denuncia de infracción de precepto constitucional implica la atribución de la competencia al TS.

5.^a Cuando se interponen conjuntamente casación basada en precepto foral o especial e infracción procesal, la competencia funcional para conocer de ambos recursos corresponde al TSJ.

9.4 Cuestiones organizativas internas

1.^a Cuando una Fiscalía territorial pretenda interponer un recurso de casación y/o de infracción procesal, deberá previamente comunicar con la Fiscalía del Tribunal Supremo por el medio más rápido y remitirle para su aprobación un borrador del recurso con los antecedentes documentales imprescindibles, a fin de preservar el principio de unidad de actuación, así como de garantizar el cumplimiento de las exigencias formales de la casación.

2.^a Cuando por denunciarse la infracción de una norma de Derecho civil foral o especial sea competente la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia, será aplicable *mutatis mutandis* el

mismo esquema y, por tanto, la Fiscalía Provincial deberá comunicarse con la Fiscalía de la Comunidad Autónoma correspondiente.

3.^a La Fiscalía del Tribunal Supremo o, en su caso, la Fiscalía de la Comunidad Autónoma comunicará a las respectivas Fiscalías territoriales las resoluciones dictadas por el TS en los recursos por ellas promovidos. En caso de que no se autorice la interposición del recurso, la Fiscalía del Tribunal Supremo o, en su caso, la Fiscalía de la Comunidad Autónoma dará las oportunas explicaciones a la Fiscalía territorial que pretendía interponerlo.

4.^a Ante una eventual inadmisión de la Audiencia Provincial de un recurso extraordinario interpuesto por una Fiscalía territorial, el Fiscal Jefe o, en su caso, el Fiscal Decano de la Sección Civil comunicará inmediatamente esta circunstancia con remisión de los antecedentes necesarios a la Fiscalía del Tribunal Supremo a fin de que esta estudie e interponga si procede el recurso de queja ante la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo. Idéntico trámite tendrá lugar en relación con la Fiscalía de la Comunidad Autónoma si el recurso que se pretende es competencia del TSJ.

9.5 Pautas sobre asistencia a vistas ante el Tribunal Superior de Justicia

En el caso de recursos competencia de la Sala de lo Civil y Penal del TSJ habrá de asistir un Fiscal de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma.

Podrá excepcionarse este principio en supuestos de especial complejidad o en los que la singular naturaleza del objeto del proceso así lo imponga. Para estos casos, la designación del Fiscal de la Fiscalía de Área o Provincial para asistir a la vista ante el TSJ corresponde al Fiscal Superior con previa audiencia del Consejo Fiscal.

INSTRUCCIONES

INSTRUCCIÓN N.º 1/2020, DE 15 DE SEPTIEMBRE, SOBRE CRITERIOS DE ACTUACIÓN PARA LA SOLICITUD DE MEDIDAS CAUTELARES EN LOS DELITOS DE ALLANAMIENTO DE MORADA Y USURPACIÓN DE BIENES INMUEBLES

1. Consideraciones preliminares. 2. La delimitación entre el delito de allanamiento de morada y el delito de usurpación de bienes inmuebles. Breve análisis del concepto de morada. 3. Medidas cautelares en procedimientos penales por delitos de allanamiento de morada y usurpación. 3.1 Planteamiento de la cuestión. 3.2 *Notitia criminis*. 3.3 Solicitud de la medida cautelar. *Fumus boni iuris, periculum in mora* y juicio de proporcionalidad. 3.4 Trámite. Posible audiencia del/de la investigado/a. Medida cautelar *inaudita parte*. 4. Conclusiones.

1. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

La realidad social evidencia que la ocupación de bienes inmuebles constituye un fenómeno que, desde su misma aparición, ha generado y genera preocupación social y una innegable sensación de inseguridad en la ciudadanía. A los perjuicios que estas acciones ocasionan a los titulares de los inmuebles ocupados, se unen los problemas de convivencia a que pueden dar lugar en el entorno social en el que las mismas se producen.

Tampoco es nueva la preocupación del Ministerio Fiscal frente a estos ilícitos. Así, por ejemplo, en el capítulo referido a las *Propuestas de Reformas Legislativas* de la Memoria de la Fiscalía General del Estado de 2017, se sugería la modificación del art. 13 LECrim a los efectos de incluir como medida cautelar específica la *restitución de los bienes sustraídos o usurpados a sus legítimos titulares*, sin perjuicio de que el citado precepto ya habilita al juez para acordar el acceso urgente a la vivienda de aquella persona que se haya visto desposeída de la misma como consecuencia de hechos presunta-

mente delictivos, cuestión que es objeto de especial tratamiento en esta instrucción.

Se trata, por lo demás, de una problemática que no presenta la misma incidencia en todos los lugares. En tal sentido, la Fiscalía ha facilitado algunas respuestas particulares a nivel territorial, como en el caso de la Comunidad Autónoma de Illes Balears –Instrucción del Fiscal Superior de 10 de junio de 2018– y, más recientemente, en la Fiscalía Provincial de Valencia, con el dictado del Decreto de 20 de agosto de 2020.

Estas últimas iniciativas son consecuencia principalmente de la detección de un cambio cualitativo en la incidencia de este tipo de delitos. Según apuntan los indicadores de que se dispone¹, en un porcentaje no despreciable de los casos, las ocupaciones de inmuebles se llevan a cabo en el ámbito de lo que denominamos delincuencia organizada, es decir, por parte de grupos u organizaciones criminales de carácter nacional o transnacional, capaces de intensificar la gravedad del ataque a los bienes jurídicos protegidos en cada caso, ampliar fácilmente su radio de acción y persistir en su ilícito proceder en perjuicio de los legítimos titulares de los inmuebles, enfrentados en ocasiones a una indeseable sensación de impotencia.

Como recuerda el preámbulo de la Ley 5/2018, de 11 de junio, *de modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en relación a la ocupación ilegal de viviendas*, «Como consecuencia de la compleja y dura realidad socioeconómica, se ha producido en los últimos años un considerable número de desahucios de personas y familias en sobrevenida situación de vulnerabilidad económica y de exclusión residencial. [...] De forma casi simultánea, y en la mayor parte de los casos sin que exista relación alguna con situaciones de extrema necesidad, han aparecido también fenómenos de ocupación ilegal premeditada con finalidad lucrativa, que, aprovechando de forma muy reprobable la situación de necesidad de personas y familias vulnerables, se han amparado en la alta sensibilidad social sobre su problema para disfrazar actuaciones ilegales por motivaciones diversas, pocas veces respondiendo a la extrema necesidad. Incluso, se han llegado a ocupar ilegalmente viviendas de alquiler social de personas en situación económica muy precaria o propiedad de ancianos con pocos recursos, y para abandonarlas se les ha exigido el pago de cantidades a cambio de un techo inme-

¹ Fiscalía General del Estado, Ministerio del Interior e Instituto Nacional de Estadística, entre otros.

diato, o se ha extorsionado al propietario o poseedor legítimo de la vivienda para obtener una compensación económica como condición para recuperar la vivienda de su propiedad o que legítimamente venía poseyendo».

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en su sentencia de fecha 13 de diciembre de 2018 –*asunto Casa di Cura Valle Fiorita SRL contra Italia*–, recuerda que la demora prolongada de las autoridades públicas en la ejecución del desalojo de los ocupantes ilegales de un inmueble –aun en aquellos casos en los que obedezca a la necesidad de planificar y garantizar la asistencia social a las personas en situación de vulnerabilidad–, vulnera el derecho del poseedor legítimo a un proceso equitativo del art. 6.1 CEDH, así como, en su caso, el derecho de propiedad proclamado en el art. 1 del Protocolo núm. 1 CEDH.

Frente a una realidad de alcance transnacional y perfiles muy diversos, son numerosos los países de nuestro entorno que disponen de vías legales preferentemente orientadas a la recuperación de la posesión del inmueble ilícitamente ocupado en plazos muy breves. A título de ejemplo pueden citarse los casos de Holanda, donde es posible recuperar la posesión del bien inmueble si el ocupante no dispone de título y la denuncia policial se acompaña de aquel que acredite la propiedad; Alemania y Francia, cuyas policías están facultadas para desalojar en determinados casos en tan solo 24 y 48 horas, respectivamente; o Italia, donde es el juzgado el que da orden inmediata a la policía para recuperar la posesión, una vez acreditadas la propiedad del bien y la inexistencia de título por parte del ocupante.

Nuestro ordenamiento jurídico ofrece respuestas desde ámbitos sustantivos y jurisdicciones a su vez diferentes. También en el contexto específico del procedimiento penal, resultando en este caso particularmente relevante una minuciosa toma en consideración de las circunstancias concretas de cada caso.

Dos son los tipos penales que describen y sancionan las conductas a que hace prioritaria referencia esta instrucción: el allanamiento de morada del art. 202.1 CP², para el que se prevé una pena menos grave [art 3.3.a) CP] y cuyo conocimiento corresponde al Tribunal del Jurado [art 1.1.d) LOTJ], y la usurpación pacífica de bienes

² Art. 202.1 CP «El particular que, sin habitar en ella, entrare en morada ajena o se mantuviere en la misma contra la voluntad de su morador, será castigado con la pena de prisión de seis meses a dos años».

Ubicación. Capítulo II «Allanamiento de morada, domicilio de personas jurídicas y establecimientos abiertos al público» del título X «Delitos contra la intimidad, el derecho a la propia imagen y a la inviolabilidad del domicilio».

inmuebles, delito previsto y penado en el art. 245.2 CP³, configurado como delito leve [art 3.4.g) CP] y castigado con pena de multa.

La tipificación de estas acciones sanciona dos modalidades de ocupación no consentida de un inmueble, dotando así a los bienes jurídicos tutelados en cada caso de una protección reforzada: la intimidad de la persona referida al ámbito de la morada, en el allanamiento; y el patrimonio inmobiliario, entendido como el disfrute pacífico de los bienes inmuebles, la ausencia de perturbación en el ejercicio de la posesión, el dominio o cualquier otro derecho real o personal sobre los mismos, en la usurpación; de modo que el titular dispone de un instrumento de defensa penal que refuerza la protección administrativa y la tutela civil posesoria.

A las anteriores infracciones se añade últimamente la apuntada detección de colectivos organizados que inciden en estas conductas, convertidos en ilícitas y muy lucrativas *empresas inmobiliarias* de lo ajeno. El Código Penal sanciona con dureza estos comportamientos a través de los tipos penales de organización y grupo criminal (arts. 570 *bis* a 570 *ter*⁴ CP), susceptibles de concurrir con los delitos mencionados en primer término. Las anteriores infracciones son, pues, merecedoras de una minuciosa investigación tanto policial como judicial, así como del rigor y la prontitud a la hora de solicitar las medidas cautelares pertinentes por parte del Ministerio Fiscal.

Así las cosas, la presente instrucción pretende ofrecer a las/los Sras./Sres. Fiscales la recopilación y el análisis sistematizado de las herramientas legales que expresamente prevé la legislación penal vigente, facilitando el ejercicio de nuestra función en defensa de la legalidad y los derechos y legítimos intereses de las víctimas y los/las perjudicados/as por estas infracciones con arreglo a criterios uniformes, también en esta específica materia.

³ Art. 245.2 CP «El que ocupare, sin autorización debida, un inmueble, vivienda o edificio ajenos que no constituyan morada, o se mantuviere en ellos contra la voluntad de su titular, será castigado con la pena de multa de tres a seis meses».

Ubicación. Capítulo V «De la usurpación», Título XIII «delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico».

⁴ Artículo 570 *bis* «A los efectos de este Código se entiende por organización criminal la agrupación formada por más de dos personas con carácter estable o por tiempo indefinido, que de manera concertada y coordinada se repartan diversas tareas o funciones con el fin de cometer delitos».

Artículo 570 *ter* «A los efectos de este Código se entiende por grupo criminal la unión de más de dos personas que, sin reunir alguna o algunas de las características de la organización criminal definida en el artículo anterior, tenga por finalidad o por objeto la perpetración concertada de delitos».

Ubicación. Capítulo VI «De las organizaciones y grupos criminales», Título XXII «Delitos contra el orden público».

2. LA DELIMITACIÓN ENTRE EL DELITO DE ALLANAMIENTO DE MORADA Y EL DELITO DE USURPACIÓN DE BIENES INMUEBLES. BREVE ANÁLISIS DEL CONCEPTO DE MORADA

Según dispone la STS n.º 800/2014, de 12 de noviembre –y en similares términos, el ATS n.º 1114/2017, de 6 de julio, y la STS n.º 143/2011, de 2 de marzo–, «La modalidad delictiva específica de ocupación pacífica de inmuebles, introducida en el Código Penal de 1995 en el número 2.º del artículo 245, requiere para su comisión los siguientes elementos: a) La ocupación, sin violencia o intimidación, de un inmueble, vivienda o edificio que en ese momento no constituya morada de alguna persona, realizada con cierta vocación de permanencia. b) Que esta perturbación posesoria puede ser calificada penalmente como ocupación, ya que la interpretación de la acción típica debe realizarse desde la perspectiva del bien jurídico protegido y del principio de proporcionalidad que informa el sistema penal (art. 49.3.º de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea). c) Que el realizador de la ocupación carezca de título jurídico que legitime esa posesión, pues en el caso de que hubiera sido autorizado para ocupar el inmueble, aunque fuese temporalmente o en calidad de precarista, la acción no debe reputarse como delictiva, y el titular deberá acudir al ejercicio de las acciones civiles procedentes para recuperar su posesión. d) Que conste la voluntad contraria a tolerar la ocupación por parte del titular del inmueble, bien antes de producirse, bien después, lo que especifica este artículo al contemplar el mantenimiento en el edificio «contra la voluntad de su titular», voluntad que deberá ser expresa. e) Que concorra dolo en el autor, que abarca el conocimiento de la «ajenidad» del inmueble y de la ausencia de autorización, unido a la voluntad de afectar al bien jurídico tutelado por el delito, es decir la efectiva perturbación de la posesión del titular de la finca ocupada».

Doctrina y jurisprudencia coinciden en afirmar que, además de los bienes jurídicos protegidos, la principal diferencia entre el delito de usurpación pacífica de bienes inmuebles del art. 245.2 CP y el de allanamiento de morada del art. 202.1 CP radica en el distinto objeto material sobre el que recae la acción típica. Mientras en el tipo descrito por el art. 245.2 CP el supuesto de hecho contemplado por la norma tiene por objeto los *inmuebles, viviendas o edificios ajenos que no constituyen morada*, en el delito de allanamiento de morada el objeto del delito se identifica –valga la redundancia– con la noción de morada.

Tradicionalmente, el término *morada* se ha venido definiendo como aquel espacio en el que el individuo vive sin hallarse necesariamente sujeto a los usos y convenciones sociales, ejerciendo su libertad más íntima. De este modo, las ideas de *vida privada* e *intimidad* se erigen en los conceptos rectores que guían dicha definición. De ahí, precisamente, que la aptitud para que en un espacio se desarrolle la vida privada –unido a su efectivo desarrollo– sea lo que determine que ese espacio pueda ser considerado *morada* –*vid.* SSTC n.º 209/2007, de 24 de septiembre; 94/1999, de 31 de mayo; 283/2000, de 27 de noviembre; 69/1999, de 26 de abril; 50/1995, de 23 de febrero; 22/1984, de 17 de febrero–.

Como expresa la STS n.º 1231/2009, de 25 de noviembre –y en similar sentido las SSTS n.º 731/2013, de 7 de octubre, y 520/2017, de 6 de julio–, «el delito de allanamiento de *morada* tutela derechos personalísimos como la inviolabilidad del domicilio, que constituye un auténtico derecho fundamental de la persona, establecido para garantizar el ámbito de privacidad de ésta dentro del espacio limitado que la propia persona elige y que tiene que caracterizarse precisamente por quedar exento o inmune a las invasiones o agresiones exteriores de otras personas o de la autoridad pública [...]. El derecho a la intimidad es la clave con la que debe ser interpretado el art. 202, de suerte que el elemento objetivo del tipo en esta norma debe entenderse que concurre siempre que resulte lesionada o gravemente amenazada».

Habrà de recordarse, además, que el elemento objetivo descrito por el art. 202 CP concurrirá «siempre que la privacidad resulte lesionada o gravemente amenazada, lo que inevitablemente ocurrirá cuando alguien entre en la vivienda de una persona, cualquiera que sea el móvil que a ello le induzca, sin su consentimiento expreso o tácito. No exigiendo el tipo diseñado por el legislador un elemento subjetivo específico: es suficiente con que se «ponga» el tipo objetivo con conciencia de que se entra en un domicilio ajeno sin consentimiento de quienes pueden otorgarlo y sin motivo justificante que pueda subsanar la falta de autorización» (ATS n.º 464/2020, de 25 de junio, y STS n.º 520/2017, de 6 de julio).

Esta lesión antijurídica se aprecia igualmente en el caso de las segundas residencias –incluso durante el período en que las mismas no se encuentren habitadas, siempre y cuando conserven aquella condición–, tal y como refiere la STS n.º 852/2014, de 11 de diciembre –*vid.* asimismo STS n.º 731/2013, de 7 octubre, y ATS n.º 959/2009, de 16 de abril–: «En atención a los hechos probados, puede afirmarse, pues, que se trataba de una vivienda, y de la fundamentación jurídica no resulta que careciese de las características propias de la misma,

constando que el denunciante acudía allí a pasar algunos ratos. En esas circunstancias no es relevante que el lugar constituyera su primera o segunda vivienda, sino si, cuando se encontraba en el lugar, aunque fuera ocasionalmente, utilizaba la vivienda con arreglo a su naturaleza, es decir, como un espacio en el que desarrollaba aspectos de su privacidad».

Por su parte, la STC n.º 10/2002, de 17 de enero, –en similares términos, también la STC n.º 189/2004, de 2 de noviembre–, establece que «tampoco la falta de habitualidad en el uso o disfrute impide en todo caso la calificación del espacio como domicilio [...]. En aplicación de esta genérica doctrina, hemos entendido en concreto que una vivienda es domicilio aun cuando en el momento del registro no esté habitada (STC 94/1999, de 31 de mayo, FJ 5) [...], resultando irrelevante su ubicación, su configuración física, su carácter mueble o inmueble, la existencia o tipo de título jurídico que habilite su uso, o, finalmente, la intensidad y periodicidad con la que se desarrolle la vida privada en el mismo. En segundo lugar, si bien el efectivo desarrollo de vida privada es el factor determinante de la aptitud concreta para que el espacio en el que se desarrolla se considere domicilio, de aquí no se deriva necesariamente que dicha aptitud no pueda inferirse de algunas de estas notas, o de otras, en la medida en que representen características objetivas conforme a las cuales sea posible delimitar los espacios que, en general, pueden y suelen ser utilizados para desarrollar la vida privada».

Así pues, a la hora de valorar la calificación jurídico-penal de los hechos, además de las primeras residencias, se consideran morada las denominadas segundas residencias o residencias de temporada, siempre que en las mismas se desarrolle, aun de modo eventual, la vida privada de sus legítimos poseedores.

3. MEDIDAS CAUTELARES EN PROCEDIMIENTOS PENALES POR DELITOS DE ALLANAMIENTO DE MORADA Y USURPACIÓN

3.1 Planteamiento de la cuestión

Como es sabido, la investigación del delito de allanamiento de morada debe acomodarse a los trámites del procedimiento ante el Tribunal del Jurado [art. 1.2.d) de la Ley Orgánica 5/1995, de 22 de mayo, del Tribunal del Jurado], o, excepcionalmente, al de las diligencias previas o el sumario, de conformidad con las previsiones del Acuerdo del

Pleno de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 9 de marzo de 2017, sobre la *Incidencia en la competencia del Tribunal del Jurado de las reglas de conexidad tras la modificación del art. 264 LOPJ*.

Por su parte, y dado que la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, sin llegar a afectar la redacción del artículo 245.2 del Código Penal, transmutó su condición de delito menos grave a leve, las denuncias por ocupación pacífica de inmuebles cursan conforme al procedimiento para el enjuiciamiento de delitos leves (arts. 962 y siguientes LECrim). En este ámbito, si bien es cierto que el art. 964 LECrim posibilita a los jueces para que sobresean las actuaciones por delito leve a instancia del Ministerio Fiscal por razones de oportunidad, la Circular 1/2015 de la FGE, *sobre pautas para el ejercicio de la acción penal en relación con los delitos leves tras la reforma operada por la LO 1/2015*, establece respecto del delito del artículo 245.2 CP que «se interesará siempre la prosecución de la causa y la celebración de juicio cuando se trate de un delito de ocupación de inmueble, vivienda o edificio ajenos que no constituyan morada, o de mantenerse en los mismos sin autorización, por tratarse igualmente de hechos que se configuraban como delito menos grave hasta la reforma penal».

La STC n.º 328/1994, de 12 de diciembre, en referencia a las extintas faltas y con apoyo en la STC n.º 150/1989, de 25 de septiembre, ya puso de relieve que la ausencia de prescripción alguna en la LECrim que consagra la existencia de una fase instructora, no impedía que el juez efectuase con la mayor urgencia las actuaciones preliminares o preparatorias dirigidas a preparar el juicio oral mediante la realización de los actos de investigación imprescindibles para la determinación del hecho y de su presunto autor.

En esta misma dirección, el Auto de la AP de Barcelona, Sección 2.ª, de 27 de noviembre de 2019 establece que «si bien el Libro VI de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que es donde se encuentra la regulación del proceso por delito leve, no hay previsión expresa de que se practiquen diligencias de investigación, no significa que no puedan realizarse más actuaciones que las que allí aparecen. La falta de previsión expresa no comporta que en el proceso por delito leve no puedan y deban practicarse diligencias necesarias para la celebración del juicio, con independencia de la denominación que se les dé. El legislador parece haber optado por calificarlas de diligencias de instrucción, pues la Disposición Adicional Segunda de la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, dice *Instrucción y enjuiciamiento de los delitos leves. La instrucción y el enjuiciamiento de los delitos leves cometidos tras la*

entrada en vigor de la presente Ley se sustanciará conforme al procedimiento previsto en el Libro VI de la vigente Ley de Enjuiciamiento Criminal, cuyos preceptos se adaptarán a la presente reforma en todo aquello que sea necesario. Las menciones contenidas en las leyes procesales a las faltas se entenderán referidas a los delitos leves. En cualquier caso, es habitual la práctica de dichas diligencias (...) y es de lógica que sea así, pues lo contrario podría llevar a una incomprensible impunidad en algunos casos y a la vulneración del derecho de la víctima y del Ministerio Fiscal a la tutela judicial efectiva».

En similar sentido se pronuncian los Autos de la AP de Barcelona, Sección 9.ª, de 23 de diciembre de 2019 y de la AP de Valencia, Sección 5.ª, de 5 de julio y 13 de septiembre de 2019.

Las consideraciones efectuadas hasta este momento evidencian la extraordinaria utilidad de contar –desde la fase embrionaria de cada procedimiento–, con la información más completa posible respecto de las circunstancias concurrentes en cada caso, posibilitando la determinación de cuál sea el título de imputación susceptible de ser invocado y la pertinencia de formular con prontitud la correspondiente solicitud de medidas cautelares por parte del Ministerio Fiscal.

Así pues, si la denuncia se formula en sede policial –supuesto más frecuente en la práctica– se habrá de procurar que el atestado incluya los documentos, declaraciones y cualesquiera otras fuentes de prueba que sirvan al efecto de determinar no solo el título acreditativo de la lesión del derecho invocado por el/la denunciante, sino también las circunstancias espacio-temporales en las que se haya producido la ocupación del inmueble, la identidad y número de los/as posibles autores/as, su eventual estructura organizativa, la finalidad perseguida con la ocupación y cualesquiera otras variables relevantes a los fines de determinar la índole delictiva de los hechos, sus posibles responsables y la calificación jurídica inicial. Asimismo, deberá dejarse constancia expresa de la voluntad del/de la denunciante víctima o perjudicado/a, favorable a solicitar la medida cautelar de desalojo de los/as ocupantes del inmueble, en su caso.

Sin perjuicio de poder recurrir a cualquier medio probatorio, para la acreditación de la titularidad del inmueble o de cualquier otro derecho real sobre el mismo que justifique la solicitud de recuperación del bien resultará útil solicitar del titular del derecho la aportación temprana de la correspondiente certificación registral firmada electrónicamente por el registrador y con el pertinente código seguro de verificación (CSV) que facilita la comprobación de su autenticidad.

Dicho documento es susceptible de obtención *online* en tan solo siete horas hábiles, aproximadamente⁵.

Igualmente, y a fin de garantizar la máxima celeridad en el trámite, se recordará a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de conformidad con las previsiones de los arts. 284.1 y 295.1 LECrim, la necesidad de remitir al Ministerio Fiscal copia de todos los atestados, no solo de aquellos que tengan entrada en el juzgado de guardia.

Asimismo, se cuidará que por parte de la fuerza actuante se cumplimente la oportuna citación ante la autoridad judicial de los/as ilícitos/as ocupantes del inmueble, debiendo proceder de este modo en la primera actuación que se desarrolle, exhortando a los presuntos/as autores/as del delito a comparecer ante el juzgado con la máxima celeridad y con expresa indicación de que aporten el título que, en su caso, entienda pueda legitimarles a poseer el inmueble en cuestión.

A los anteriores fines, en la primera reunión de la Comisión Provincial de Coordinación de la Policía Judicial⁶ a celebrar tras la publicación de esta instrucción, las/los Sras./Sres. Fiscales Jefes de las diferentes fiscalías territoriales trasladarán el detalle de las anteriores pautas de actuación a las Unidades de Policía Judicial desplegadas en cada zona, tras analizar en profundidad las particularidades que este fenómeno criminal pueda presentar en cada respectivo ámbito territorial.

El seguimiento de los resultados y necesidades detectadas como consecuencia de la anterior actividad se efectuará por las/los Sras./Sres. Fiscales Jefes en ulteriores reuniones de la Comisión y/o en otros encuentros institucionales, en la forma que consideren más eficaz.

Las anteriores prescripciones tienen por objeto posibilitar que las/los Sras./Sres. Fiscales refuercen su intervención en defensa de los derechos de las víctimas y los/las perjudicados/as por estos delitos, recurriendo con la mayor inmediatez a las herramientas legales disponibles en nuestro ordenamiento jurídico, capaces de restablecer el legítimo derecho del/de la denunciante y evitar la persistencia en el tiempo de la conducta delictiva en tanto se tramita el correspondiente procedimiento, ello sin perjuicio de cerciorarse de que se ofrezca la asistencia personal y familiar necesaria en los supuestos en los que los/as ocupantes sean personas en situación de desamparo, riesgo de exclusión residencial o con hijos/as menores o personas dependientes a su cargo.

⁵ Informe de 9 de septiembre de 2020, remitido a la FGE por la Sra. Decana del Colegio de Registradores de España.

⁶ Art. 34, RD 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la Policía Judicial.

3.2 Notitia criminis

En la práctica, el Ministerio Fiscal puede llegar a conocimiento de hechos eventualmente constitutivos de los delitos de allanamiento de morada, usurpación y/o delitos de organización y grupo criminal vinculados a los anteriores, en los siguientes momentos procesales:

– A través del atestado policial con entrada en el juzgado de guardia. De contar con la información suficiente, el/la fiscal deberá solicitar la medida cautelar de desalojo ya en este momento, siempre y cuando concurren las exigencias a que se hace referencia en el apartado 3.3 de esta instrucción. En otro caso, interesará la práctica de las diligencias que entienda imprescindibles para determinar la entidad de la conducta y la pertinencia de formular ulteriormente la solicitud de la referida medida.

– Durante la tramitación de cualquier procedimiento judicial por delito de allanamiento de morada, usurpación y/o grupo u organización criminal asociados a los anteriores, en cuyo supuesto el/la fiscal solicitará la medida cautelar de desalojo si concurren las circunstancias analizadas en el apartado 3.3. En caso de precisarlas, interesará la práctica de las diligencias que considere pertinentes para el mejor esclarecimiento de los hechos.

– Durante la celebración de juicio oral por delito leve de usurpación, en cuyo caso, siempre que promueva la condena del denunciado, el/la fiscal solicitará la medida cautelar de desalojo hasta tanto se dicte sentencia y esta devenga firme.

– Como consecuencia de la denuncia interpuesta en sede de Fiscalía que haya motivado la incoación de las correspondientes diligencias de investigación, las cuales serán judicializadas una vez se determine la entidad delictiva de los hechos. En el propio acto de remisión al juzgado, el/la fiscal interesará del juez la adopción de la medida cautelar de desalojo siempre que concurren las circunstancias ya aludidas y a las que se hace referencia en el siguiente apartado de esta instrucción.

3.3 Solicitud de la medida cautelar. *Fumus boni iuris, periculum in mora* y juicio de proporcionalidad

El art. 13 LECrim⁷ considera como primeras diligencias del procedimiento penal las encaminadas a proteger a los ofendidos o perjudica-

⁷ Artículo 13 LECrim. Se consideran como primeras diligencias la de consignar las pruebas del delito que puedan desaparecer, la de recoger y poner en custodia cuanto conduzca a su

dos por el delito. Existe consenso en que dicho precepto habilita a la autoridad judicial a adoptar, además de aquellas medidas necesarias para tutelar la vida o la integridad física y moral de la víctima, todas aquellas que resulten necesarias para preservar y tutelar los bienes jurídicos ofendidos por la comisión del delito presuntamente ejecutado.

Asimismo, tras la reforma del Código Penal operada por Ley 1/2015, de 30 de marzo, las resoluciones judiciales de lo que se ha dado en denominar jurisprudencia menor, admiten de forma mayoritaria la posibilidad de adoptar, *ex. art. 13 LECrim* –también en el delito de usurpación inmobiliaria del art. 245.2 CP, aun tratándose de un delito leve–, la medida cautelar de desalojo y restitución del inmueble objeto del delito a su legítimo poseedor; véanse, a título de ejemplo, los siguientes Autos: Sección Séptima de la AP de Melilla núm. 190/2017, de 31 de octubre; Sección Primera de la AP de Burgos núm. 287/2020, de 18 de mayo; Sección Vigésimo novena de la AP de Madrid núm. 55/2020, de 30 de enero; Sección Segunda de la AP de Cáceres núm. 501/2018, de 6 de julio; Sección Cuarta de la AP de Madrid núm. 924/2017, de 8 de noviembre; Sección Primera de la AP de Logroño núm. 77/2017, de 16 de marzo; Sección Primera de la AP de Madrid núm. 902/2012, de 19 de diciembre; Sección Quinta de la AP de Barcelona núm. 208/2012, de 15 de marzo; Sección Primera de la AP de Bilbao núm. 654/2010, de 16 de septiembre; Sección Primera de la AP de Ávila núm. 122/2010, de 5 de junio; Sección Segunda de la AP de Barcelona núm. 98/2020, de 12 de febrero; Sección Sexta de la AP de Barcelona núm. 39/2020 de 13 de enero; Sección Primera de la Audiencia Provincial de Ciudad Real núm. 21/2019, de 24 de enero; Sección Segunda de la AP de Pamplona núm. 24/2019, de 21 de enero; Sección Segunda de la AP de Santa Cruz de Tenerife núm. 704/2016, de 9 de noviembre; Sección Tercera de la AP de Santander núm. 239/2016, de 5 de mayo.

Así pues, en primer término y con carácter general, se estimará pertinente solicitar la medida cautelar de desalojo y restitución del inmueble en aquellos supuestos en los que se aprecien sólidos indicios de la ejecución del delito de allanamiento o usurpación –*fumus boni iuris*–, y se verifique además la existencia de efectos perjudiciales para el legítimo poseedor que razonablemente justifiquen la necesidad de poner fin a la situación antijurídica antes de la terminación del pro-

comprobación y a la identificación del delincuente, la de detener, en su caso, a los presuntos responsables del delito, y la de proteger a los ofendidos o perjudicados por el mismo, a sus familiares o a otras personas, pudiendo acordarse a tal efecto las medidas cautelares a las que se refiere el artículo 544 bis o la orden de protección prevista en el artículo 544 ter de esta ley.

cedimiento, restaurando así el orden jurídico vulnerado a la mayor brevedad –*periculum in mora*–.

Se tratará, en último término, de impedir que los ilícitos efectos derivados de la acción se prolonguen en el tiempo como consecuencia de la naturaleza permanente de los delitos de allanamiento y usurpación, con los consiguientes perjuicios para la víctima derivados del vaciamiento del contenido de su derecho, la necesidad de seguir haciendo frente a ciertas cargas derivadas de la titularidad del bien y el progresivo deterioro del mismo consecuencia del uso que los/as ilícitos/as ocupantes realizan.

Así, en el delito de allanamiento de morada, se solicitará la medida cautelar cuando se aprecien indicios relevantes de la comisión del delito, con excepción de aquellos casos en los que se constate que la ilícita posesión del inmueble se ha venido desarrollando con la tolerancia del legítimo morador, extremo este que revelará la inexistencia del *periculum in mora*.

Tratándose del delito leve de usurpación pacífica de bienes inmuebles del art. 245.2 CP, la adopción de la medida cautelar de desalojo y restitución del inmueble resultará adecuada cuando el sujeto pasivo sea una persona física, una persona jurídica de naturaleza pública o una entidad sin ánimo de lucro de utilidad pública, siempre que se constate que la concreta usurpación, además de lesionar el *ius possidendi* de la víctima (derecho a poseer que se ostenta sobre un bien que, no obstante, es poseído materialmente por otro), pudiera producir una grave quiebra del *ius possessionis* (tenencia material y concreta sobre el bien). En aquellos supuestos en los que el inmueble no parezca gozar de un uso o una expectativa de uso actuales, singularmente en el caso de viviendas deshabitadas y que, a modo de ejemplo, no se encuentren en proceso de comercialización o reforma a fin de permitir su futuro uso, deberá atenderse a la concurrencia de otras circunstancias que aconsejen la adopción de la medida cautelar. Este criterio hermenéutico es además compatible con las disposiciones de la Ley 5/2018, de 11 de junio, *de modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en relación a la ocupación ilegal de viviendas*, por la que el legislador resolvió limitar el ámbito de aplicación subjetiva del procedimiento de tutela sumaria posesoria de viviendas ocupadas ilegalmente, regulado por el art. 250.1.4, a los sujetos anteriormente mencionados.

Asimismo, podrá instarse la adopción de la medida cautelar cuando la víctima de la usurpación resulte ser una persona jurídica de naturaleza privada, siempre y cuando, atendidas las concretas circunstancias concurrentes, se constate la existencia de un efectivo riesgo de

quebranto relevante para los bienes jurídicos de la misma, extremo que habrá de valorarse en los anteriores términos en aquellos casos en los que el inmueble no parezca gozar de un uso o una expectativa de uso actuales.

Todo ello sin perjuicio de recordar que en caso de producirse los hechos en el ámbito de la delincuencia organizada serán de aplicación los arts. 570 *bis* a 570 *quater* CP.

Comprobada la concurrencia de los que podríamos denominar *presupuestos materiales* de las medidas cautelares penales, la necesidad de recurrir a ellas vendrá dada además por la aplicación del principio de proporcionalidad.

La STC n.º 28/2020, de 24 de febrero, enuncia los tres requisitos o condiciones que conforman ese juicio de proporcionalidad exigido por la doctrina del propio Tribunal a la hora de determinar la constitucionalidad de cualquier medida restrictiva de derechos: (i) que la medida sea «susceptible de conseguir el objetivo propuesto (*juicio de idoneidad*)»; (ii) que, además, sea «necesaria, en el sentido de que no exista otra medida más moderada para la consecución de tal propósito con igual eficacia (*juicio de necesidad*)»; y, (iii) finalmente, que la misma sea «ponderada o equilibrada, por derivarse de ella más beneficios o ventajas para el interés general que perjuicios sobre otros bienes o valores en conflicto» (*juicio de proporcionalidad en sentido estricto*).

En el mismo sentido, SSTC n.º 14/2003, de 28 de enero; 170/2013, de 7 de octubre; 43/2014, de 27 de marzo; y 39/2016 de 3 de marzo, entre otras.

Así entendida, la proporcionalidad conlleva una ponderación entre dos intereses contrapuestos. De un lado, las exigencias vinculadas al correcto desarrollo del proceso, la adecuada prevención delictiva y/o la eficaz protección de la víctima y, de otro, el respeto a los derechos fundamentales del encausado.

En todos los supuestos aludidos, al tiempo de valorar la solicitud de la medida cautelar, se tendrá en consideración no solo a las víctimas o perjudicados por el delito, sino también a los vecinos y/o colindantes a los que el delito pueda suponer un perjuicio directo en el pleno disfrute de sus derechos.

En caso de considerar proporcionada la medida cautelar de desalojo del inmueble, aun cuando se observe una situación de especial vulnerabilidad en las personas que lo ocupan (situaciones de claro desamparo, menores, personas con discapacidad, etc.), de forma simultánea a formular su solicitud ante el juez, se interesará que los hechos se pongan en conocimiento de los Servicios Sociales, a fin de

que se adopten –con carácter necesariamente previo al desalojo– las medidas oportunas para su protección, proveyendo en su caso las soluciones residenciales que procedan.

3.4 Trámite. Posible audiencia del/de la investigado/a. Medida cautelar *inaudita parte*

Dada la indudable trascendencia que reviste la medida cautelar de desalojo, su adopción precisará, como se ha visto, de la serena ponderación de los diversos intereses en conflicto. De ahí que, a pesar de que el art. 13 LECrim permita la adopción de las medidas cautelares objeto de análisis *inaudita parte*, la prudencia y el escrupuloso respeto por las garantías del investigado que deben orientar la actuación del Ministerio Fiscal aconsejan que aquel disponga de la posibilidad de aportar el título que considere pueda justificar su posesión del inmueble, así como de ofrecer su versión de los hechos.

No obstante, en aquellos casos en los que los/as investigados/as desoyeran la citación sin alegar justa causa que dé razón de su incomparecencia ante la autoridad judicial, se deberá interesar la adopción de medidas cautelares *inaudita parte*, si bien velando por que se confiera traslado de la petición al abogado defensor –también en el supuesto de delito leve de usurpación de bienes inmuebles del art. 245.2 CP– conforme a lo dispuesto por el art. 967.1 párrafo 2.º LECrim y a fin de que pueda efectuar las alegaciones que estime oportunas en defensa del investigado⁸.

Debe tenerse en consideración que no existe razón alguna que impida la adopción de la medida cautelar *inaudita parte* –singularmente tras serle concedida al investigado la posibilidad de ejercer su defensa en toda la extensión permitida por el ordenamiento jurídico–, pues además de que el art. 13 LECrim no exige lo contrario, resultaría ilógico que se pueda celebrar el juicio en ausencia del investigado y no así la adopción de una medida cautelar. Por otra parte, en caso de no admitirse dicha posibilidad, ello podría ser utilizado como estrategia procesal para dilatar indebidamente la adopción del desalojo.

⁸ La LO 13/2015, de 5 de octubre, de reforma de la LECrim modificó el artículo 967.1 en el sentido de establecer que, para el enjuiciamiento de delitos leves que lleven aparejada pena de multa cuyo límite máximo sea de al menos seis meses, se aplicarán las reglas generales de defensa y representación, por lo que a partir de este momento resulta *preceptiva y exigible la postulación procesal*.

Similares razones deben conducir a interesar la medida cautelar *inaudita parte* en aquellos casos en los que la citación del investigado, o incluso su identificación, no puedan llevarse a efecto a causa de la deliberada actuación de éste. Si bien resulta inviable el dictado de una condena respecto a los/as ignorados/as ocupantes de la vivienda ilícitamente allanada o usurpada, no existe obstáculo alguno que impida, en esas mismas condiciones, la adopción de una medida cautelar dirigida a preservar los bienes jurídicos de que sean titulares los legítimos poseedores del inmueble.

En aquellos supuestos en los que la autoridad judicial desestime la petición de medidas cautelares instada por el Ministerio Fiscal, deberá interponerse el correspondiente recurso contra aquella decisión en todos aquellos casos en los que las razones ofrecidas por el juez *a quo* no desvirtúen los criterios y argumentos anteriormente ofrecidos.

Cuando el/la fiscal estuviera promoviendo la condena del/de la investigado/a y la medida cautelar no hubiera sido acordada con anterioridad –o bien hubiera resultado revocada– se deberá instar su adopción durante la celebración del juicio oral, evitando así que, en caso de dictarse sentencia condenatoria, la situación antijurídica se prolongue en el tiempo hasta tanto la resolución devenga firme.

Las anteriores consideraciones resultarán de aplicación a las modalidades violentas de allanamiento de morada y usurpación de bienes inmuebles, cuya mayor gravedad así lo justifica, sin necesidad de ulterior argumentación.

4. CONCLUSIONES

Primera. Las/los Sras./Sres. Sres. Fiscales Jefes de las diferentes fiscalías territoriales, en la primera reunión de la Comisión Provincial de Coordinación de la Policía Judicial a celebrar tras la publicación de esta instrucción, trasladarán el detalle de las siguientes pautas de actuación a las Unidades de Policía Judicial desplegadas en cada zona, una vez analizadas en profundidad las particularidades que la ocupación de bienes inmuebles pueda presentar en cada respectivo ámbito territorial:

– Cuando la denuncia inicial se formule en sede policial, se procurará que el atestado incluya los documentos, declaraciones y cualesquiera otras fuentes de prueba que sirvan al efecto de determinar no solo el título acreditativo de la lesión del derecho invocado por el/la denunciante, sino también las circunstancias espacio-temporales en

las que se haya producido la ocupación del inmueble, la identidad y número de los/las posibles autores/as, su eventual estructura organizativa, la finalidad perseguida con la ocupación y cualesquiera otras variables relevantes a los fines de determinar la índole delictiva de los hechos, sus posibles responsables y la calificación jurídica inicial.

Asimismo, deberá dejarse constancia expresa de la voluntad del/de la denunciante víctima o perjudicado/a, favorable a solicitar la medida cautelar de desalojo de los/as ocupantes del inmueble, en su caso.

– Sin perjuicio de poder recurrir a cualquier otro medio probatorio, para la acreditación de la titularidad del inmueble o de cualquier otro derecho real sobre el mismo que justifique la solicitud de recuperación del bien, resultará útil interesar del titular, para su unión al atestado, la correspondiente certificación registral firmada electrónicamente por el registrador y con el pertinente código seguro de verificación (CSV) que facilita la comprobación de su autenticidad. Dicho documento es susceptible de obtención *online* en tan solo siete horas hábiles, aproximadamente.

– Se recordará a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de conformidad con las previsiones de los arts. 284.1 y 295.1 LECrim, la necesidad de remitir al Ministerio Fiscal copia de los atestados, no solo de aquellos que tengan entrada a través del juzgado de guardia.

– Se instará a la fuerza actuante para que cumplimente la oportuna citación ante la autoridad judicial de los/as ilícitos/as ocupantes del inmueble, debiendo proceder de este modo en la primera actuación que se desarrolle, exhortando a los/as presuntos/as autores/as del delito a comparecer ante el juzgado de guardia con la máxima celeridad y expresa indicación de que aporten el título que, en su caso, entiendan pueda legitimarles a poseer el inmueble en cuestión.

Del resultado de la actividad anterior, las/los Sras./Sres. Fiscales Jefes de las diferentes fiscalías territoriales efectuarán el oportuno seguimiento en ulteriores reuniones de la Comisión y/o en otros encuentros institucionales, en la forma que consideren más eficaz.

Segunda. Las/los Sras./Sres. Fiscales instarán del juez la adopción de la medida cautelar de desalojo de los ilícitos ocupantes y la restitución del inmueble a sus poseedores en los delitos de allanamiento de morada y usurpación cuando concurren las exigencias derivadas de los principios *fumus boni iuris* y *periculum in mora*, siempre que la medida cautelar se revele justificada tras efectuar el correspondiente juicio de ponderación conforme a los criterios expresados en el cuerpo de la presente instrucción.

Tercera. En el delito de allanamiento de morada, se solicitará la medida cautelar siempre que existan indicios sólidos de su comisión, con excepción de aquellos casos en los que se constate que la ilícita posesión del inmueble se ha venido desarrollando con la tolerancia del legítimo morador, extremo que revelará la inexistencia del *periculum in mora*.

Cuarta. En el delito leve de usurpación pacífica de bienes inmuebles del art. 245.2 CP las/los Sras./Sres. Fiscales solicitarán la referida medida cautelar cuando el sujeto pasivo de la infracción sea una persona física, una persona jurídica de naturaleza pública o una entidad sin ánimo de lucro de utilidad pública, siempre que se constate que la concreta usurpación, además de lesionar el *ius possidendi* de la víctima (derecho a poseer que se ostenta sobre un bien que, no obstante, es poseído materialmente por otro), pudiera producir una grave quiebra del *ius possessionis* (tenencia material y concreta sobre el bien). En aquellos supuestos en los que el inmueble no parezca gozar de un uso o una expectativa de uso actuales, singularmente en el caso de viviendas deshabitadas y que, a modo de ejemplo, no se encuentren en proceso de comercialización o reforma a fin de permitir su futuro uso, deberá atenderse a la concurrencia de otras circunstancias que aconsejen la adopción de la medida cautelar.

Asimismo, instarán la adopción de la referenciada medida cautelar cuando la víctima resulte ser una persona jurídica de naturaleza privada, siempre que, atendidas las concretas circunstancias concurrentes, se constate la existencia de un efectivo riesgo de quebranto relevante para los bienes jurídicos de la misma, extremo que habrá de valorarse en los anteriores términos en aquellos casos en los que el inmueble no parezca gozar de un uso o de una expectativa de uso actuales.

En todos los supuestos aludidos, al tiempo de valorar la solicitud de la medida cautelar, se tendrá en consideración no solo a las víctimas o perjudicados por el delito, sino también a los/las vecinos/as y/o colindantes a los/las que el delito pueda suponer un perjuicio directo en el pleno disfrute de sus derechos.

Quinta. Cuando las/los Sras./Sres. Fiscales soliciten el desalojo y se observe una situación de especial vulnerabilidad en las personas que ocupen el inmueble (personas en situación de claro desamparo, menores, personas con discapacidad, etc.), tendrán en cuenta esta circunstancia e interesarán simultáneamente que los hechos se pongan en conocimiento de los Servicios Sociales, a fin de que adopten –con carácter necesariamente previo al desalojo– las medidas oportunas

para su protección, proveyendo en su caso las soluciones residenciales que procedan.

Sexta. Las/los Sras./Sres. Fiscales solicitarán la medida cautelar de desalojo en los siguientes momentos procesales:

– Tras conocer el contenido del atestado policial con entrada en el juzgado de guardia, si el mismo facilita la información suficiente a los fines de valorar la concurrencia de los requisitos a que se refiere el apartado 3.3 de esta instrucción. En otro caso, interesarán a la mayor brevedad la práctica de las diligencias que consideren imprescindibles para determinar la entidad de la conducta y la pertinencia de formular ulteriormente la referida solicitud.

– Durante la tramitación de cualquier procedimiento judicial por delito de allanamiento de morada o usurpación, si concurren las circunstancias a que se refiere el apartado 3.3 de esta instrucción. En caso de precisararlo, se interesará la práctica de diligencias para el mejor esclarecimiento de los hechos.

– Durante la celebración del juicio oral por delito leve de usurpación, siempre que promueva la condena del denunciado y con efectos hasta tanto se dicte sentencia y esta devenga firme.

– Al tiempo de judicializar las diligencias de investigación incoadas en Fiscalía una vez se determine la entidad delictiva de los hechos denunciados en dicha sede y siempre que concurren las exigencias a que se ha hecho repetida referencia.

Séptima. La prudencia y el escrupuloso respeto por las garantías del/de la investigado/a que deben orientar la actuación del Ministerio Fiscal aconsejan se procure su audiencia a fin de determinar la eventual existencia de título que justifique su posesión del inmueble, además de ofrecer su versión de los hechos.

Octava. Solo en aquellos supuestos en los que el/la investigado/a desoyera la citación –sin alegar justa causa que dé razón de su incomparecencia ante la autoridad judicial–, las/los Sras./Sres. Fiscales interesarán la adopción de medidas cautelares *inaudita parte*, si bien velarán por que se confiera traslado de la petición al abogado defensor –también en el supuesto de delito leve de usurpación de bienes inmuebles, conforme a lo dispuesto en el art. 967.1 párrafo 2.º LECrim–, quien podrá efectuar así las alegaciones que estime oportunas en defensa del investigado.

Novena. Similares razones a las expresadas en la conclusión anterior deben conducir a interesar la adopción de la medida cautelar *inaudita parte* en aquellos casos en los que la citación del/de la

investigado/a, o incluso su identificación, no se puedan producir a causa de su actuación deliberada.

Décima. En aquellos supuestos en los que la medida cautelar no hubiera sido acordada con anterioridad –o bien hubiera resultado revocada– las/los Sras./Sres. Fiscales instarán nuevamente su adopción durante la celebración del juicio oral, siempre y cuando promuevan la condena.

Undécima. Cuando la autoridad judicial desestime la petición de medidas cautelares instada por el Ministerio Fiscal en los aludidos términos, se interpondrá el correspondiente recurso contra aquella decisión en todos aquellos casos en los que las razones ofrecidas por el juez *a quo* no desvirtúen los criterios y argumentos anteriormente ofrecidos.

Duodécima. Las presentes conclusiones resultarán de aplicación a las modalidades violentas de allanamiento de morada y usurpación de bienes inmuebles, cuya mayor gravedad así lo justifica sin necesidad de ulterior argumentación.

En razón de todo lo expuesto, las/los Sras./Sres. Fiscales se atenderán en lo sucesivo a las prescripciones de la presente instrucción, quedando sin efecto cualesquiera otras que, en relación con esta específica materia, no resulten acordes con lo aquí expresado.

ANEXO COVID-19



Madrid 29 de julio de 2020

La crisis sanitaria desencadenada por la enfermedad COVID-19 nos ha enfrentado como sociedad a nuestras debilidades, pero también a nuestras fortalezas, ante una situación inédita, no solo en nuestro país sino también en el mundo entero.

He de comenzar agradeciendo la encomiable labor desempeñada durante este tiempo por todas las personas que integran el Ministerio Fiscal, especialmente a todos y a todas las Fiscales Superiores de Comunidades Autónomas, Fiscales Jefes de las Fiscalías Provinciales, Fiscales Jefes de Área, así como de los órganos centrales de la Fiscalía General del Estado, de las Fiscalías Especiales y del Tribunal Supremo. Todos ellos han demostrado, una vez más, su clara y firme vocación de servicio público, asumiendo que ante circunstancias excepcionales debían continuar prestando un servicio público esencial como es la Justicia.

Desde la Fiscalía General del Estado se ha pretendido, en todo momento y desde el ámbito de sus competencias, salvaguardar la salud de todos los integrantes del Ministerio Fiscal, así como de los funcionarios destinados en Fiscalía, compatibilizando dicha labor con la prestación de un servicio público de calidad.

En el ámbito de la Justicia, la Fiscalía General del Estado ha sido la primera institución en reaccionar ante la situación de crisis sanitaria generada, adoptando decisiones cuya motivación residía en continuar prestando el servicio público de Justicia y proteger la salud de los miembros del Ministerio Fiscal y de los funcionarios de la Fiscalía.

He de resaltar la extraordinaria, leal y respetuosa colaboración institucional habida entre el Ministerio de Justicia, el Consejo General del Poder Judicial y la Fiscalía General del Estado para afrontar con eficiencia y celeridad la situación generada por la pandemia.

A fin de dar transparencia a la actuación del Ministerio Fiscal y, en particular, de la Fiscalía General del Estado y la Fiscalía del Tribunal Supremo os traslado una buena parte del trabajo y de la actividad desplegada durante este tiempo tan complicado.

Muchas gracias por vuestro compromiso

LA FISCALÍA ANTE EL RETO DE LA PANDEMIA COVID-19

1. INTRODUCCIÓN

El día 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud declaró la situación de pandemia por la enfermedad de COVID-19. En nuestro país, el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, declaró el estado de alarma *para la gestión de la situación de crisis sanitaria* ocasionada por dicha enfermedad. Desde su entrada en vigor y a lo largo de sus sucesivas prórrogas, la población hubo de mantenerse confinada en sus residencias. Buena parte de la actividad humana quedó en suspenso mientras el personal sanitario luchaba sin descanso contra una dolencia desconocida y las familias españolas sufrían el rigor de la enfermedad y la pérdida inesperada de sus seres queridos. Sirvan estas primeras líneas como testimonio de nuestro reconocimiento, solidaridad y afecto hacia todos ellos.

Con una intensidad diferente, también quienes participamos en la función de administrar justicia nos vimos enfrentados a una situación inédita que exigía soluciones imaginativas, urgentes y eficaces. A lo largo de los meses de vigencia del estado de alarma se puso en marcha un ámbito de colaboración entre la Fiscalía General del Estado, el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio de Justicia y las consejerías de Justicia de las comunidades autónomas con competencias en materia de justicia que ha resultado fundamental para conjugar la necesaria protección de la salud de la ciudadanía y de los profesionales en nuestro específico ámbito de la actividad y el mantenimiento de los que dimos en denominar *servicios esenciales*.

Muy tempranamente, el día 10 de marzo de 2020, la Fiscalía General del Estado, tras consultar con las instituciones sanitarias y el resto de los operadores jurídicos implicados, dictó un Decreto con las primeras medidas extraordinarias y urgentes para enfrentar la situación de pandemia sanitaria que sería declarada tan solo un día después. Desde ese mismo momento y a lo largo de las diferentes situaciones planteadas, las instituciones han colaborado decidida y

estrechamente, conscientes de su interdependencia y de la necesidad de aunar fuerzas para ofrecer un servicio público de la mejor calidad.

La pandemia supuso en un primer momento la práctica paralización de la actividad judicial. Se cerraron algunas sedes judiciales y de las fiscalías, se suspendieron la mayor parte de los procedimientos y miles de funcionarios hubieron de confinarse en sus casas. No obstante, las actividades esenciales se prestaron sin solución de continuidad, permitiendo que la sociedad tuviera respuesta en aquellos procedimientos considerados inaplazables. En el periodo que abarca desde el día 10 de marzo al 3 de junio, la Fiscal General del Estado dictó once Decretos (de 10, 13, 14, 19, 27 y 30 de marzo; 15, 20, 23 y 30 de abril y 3 de junio), se celebraron numerosas reuniones por videoconferencia que se relacionan en otro apartado, y se cursaron cientos de correos electrónicos entre las fiscalías territoriales y las Unidades Centrales de la FGE. Sin contar con precedentes que pudieran servir de guía y sin que las medidas de seguridad laboral de que se disponía abordaran la eventualidad de una emergencia sanitaria como la que debíamos enfrentar, la Fiscalía fue dando respuesta de forma ágil a cuantas incidencias fueron surgiendo, algunas de ellas ciertamente complejas y/o urgentes.

Este libro constituye una recopilación del trabajo realizado durante esos meses difíciles. Sin embargo, no podemos dar comienzo al relato de algunas de las actividades llevadas a cabo sin dejar constancia de nuestro reconocimiento, afecto y sincera gratitud hacia los familiares y amigos de la compañera Cristina Toro Ariza, fiscal de la Fiscalía Especial Antidroga que falleció víctima de la COVID-19. También respecto de aquellos compañeros que contrajeron la enfermedad y lograron superarla.

Se debe dejar también expresa constancia del ejemplar comportamiento de quienes integran el Ministerio Fiscal. Durante el confinamiento y en el proceso que hemos dado en denominar «de desescalada», los fiscales han seguido cumpliendo con su deber, acudiendo cuando era preciso a los servicios de guardia o teletrabajando desde sus casas. Su profesionalidad y su vocación de servicio han quedado muy patentes, también en esta dura secuencia de nuestra historia común.

2. OBJETIVOS

2.1 **Objetivos internos**

En primer término, la institución del Ministerio Fiscal debía dar respuesta a tres interrogantes: Cuál iba a ser su actividad durante el confinamiento, cómo se iba a abordar dicha actividad y en qué forma

proteger la salud de la ciudadanía y de los fiscales que continuarían prestando el servicio público esencial. Definir en cada momento el alcance de la actividad de la Fiscalía, arbitrar los medios precisos para abordar el teletrabajo y la actividad *online* y asegurar que no se viera comprometida la salud de los usuarios, los profesionales implicados y sus familias. Estos han sido los principales objetivos de la Fiscalía General a lo largo de todo este periodo.

La Fiscalía ha querido también salvaguardar el derecho a la conciliación familiar, incorporando en todas las disposiciones emitidas una mención específica a este derecho, de acuerdo con las previsiones del Plan de Igualdad de 29 de diciembre de 2018 en el que se hace expresa referencia a la *adopción de medidas necesarias para facilitar la compatibilidad efectiva entre responsabilidades laborales, familiares y personales de quienes integran la Carrera Fiscal* y al favorecimiento del *ejercicio de los derechos de conciliación de la vida personal, familiar y laboral, como manifestación de los derechos de las mujeres y de los hombres, la libre configuración de su tiempo, promover la corresponsabilidad a través del reparto entre mujeres y hombres de las obligaciones familiares, de las tareas domésticas y del cuidado de personas dependientes mediante la individualización de los derechos y la prohibición de discriminación basada en su libre ejercicio.*

2.2 Objetivos externos

Frente a la necesaria paralización de grandes sectores de la actividad como consecuencia del confinamiento, había que trasladar otra realidad que corría el riesgo de permanecer latente, y es que las instituciones, y entre ellas la propia Fiscalía, continuaban trabajando. Una parte importante de la actividad de la Justicia –aquella que calificamos de esencial y tiene que ver con la improrrogable protección de los derechos de la ciudadanía–, seguía en marcha. Las fiscalías recibían denuncias, se mantenía activa la labor tuitiva de los fiscales respecto de los colectivos sociales más vulnerables y se atendían las guardias en los juzgados en el último rincón de nuestra geografía. El servicio público seguía abierto.

El seguimiento y la protección de las víctimas, especialmente de las personas mayores y/o con discapacidad domiciliadas en centros geriátricos y/o establecimientos residenciales que, como es bien sabido, han resultado particularmente afectadas por la enfermedad, ha sido objetivo prioritario de la Fiscalía durante todos estos meses. A través de la red de Fiscales Delegados de Personas Mayores y Perso-

nas con Discapacidad, la Fiscalía ha mantenido la supervisión y el control de las residencias, además de iniciar las investigaciones pertinentes cuando se han denunciado o detectado hechos o irregularidades ubicadas en ese específico contexto.

3. PRINCIPIOS

La persecución de estos objetivos se ha llevado a cabo de acuerdo con una serie de principios que han informado todas las diferentes acciones emprendidas:

3.1 Principio de coordinación institucional

Para afrontar la ingente tarea derivada de la excepcionalidad de la situación, la Fiscalía estableció desde el primer momento dos importantes ámbitos de coordinación. De un lado, la que podríamos denominar coordinación externa. Se estimó imprescindible la colaboración y el ajuste de toda la maquinaria judicial y fiscal a través del trabajo conjunto con el Consejo General del Poder Judicial y el Ministerio de Justicia a nivel nacional, y las Comisiones de Seguimiento creadas en las Instrucciones de la Comisión Permanente del CGPJ de 11 de marzo de 2020, a nivel autonómico.

Asimismo, se constituyeron equipos de crisis y de coordinación interorgánica para abordar el diagnóstico completo de los problemas y preparar una estrategia para cada una de las previsibles fases de desarrollo de la epidemia. Así, la Comisión de seguimiento formada por el Ministerio de Justicia, el CGPJ, la Fiscalía General del Estado, las Comunidades Autónomas y el Consejo General de la Abogacía del Estado celebró reuniones por videoconferencia los días 17 y 24 de abril; 1, 8, 15, 22 y 29 de mayo y 5 y 12 de junio. Por su parte, la Comisión Mixta formada por el Ministerio de Justicia, el CGPJ y la Fiscalía General celebró reuniones virtuales los días 14, 20 y 27 de mayo y 3 y 11 de junio.

En la Fiscalía General, la Inspección Fiscal, la Unidad de Apoyo y la Secretaría Técnica, junto a los Fiscales de Sala de la Secciones Civil y Contencioso Administrativo de la Fiscalía del Tribunal Supremo – estos últimos como consecuencia de su mayor vinculación con las materias a tratar en cada caso– han permanecido diariamente alerta ante las diversas cuestiones que se han planteado desde las fiscalías territoriales. No obstante, la información y el trabajo se han materiali-

zado de forma totalmente descentralizada, facilitando así un mejor conocimiento de los hechos, los recursos existentes y las diversas soluciones que se proponían y/o implantaban. Ello ha permitido a la Fiscalía General disponer de datos regularmente actualizados con los que adoptar las decisiones.

El Consejo Fiscal, como órgano de representación de la carrera y las asociaciones profesionales, vehículos de expresión democrática e interlocución, han sido también parte necesaria en el análisis de la situación y en la búsqueda de soluciones.

Esta capacidad de trabajar en equipo y el mantenimiento de cauces de comunicación permanentes –más allá de las limitaciones impuestas por el confinamiento–, unidos a la extraordinaria respuesta de los y las profesionales que integran el Ministerio Fiscal, han permitido, ahora que llegamos a la fase de *nueva normalidad*, valorar de forma muy positiva el trabajo realizado. Sin duda es esta una primera estimación que habrá de completarse con una evaluación ulterior más profunda que permita extraer conclusiones y detectar, si los hubo, los errores y/o las áreas de actividad en las que se podría haber mejorado la intervención.

3.2 Principio de transparencia

A pesar de que las consecuencias últimas de la pandemia tardarán en conocerse, desde el primer momento se consideró imprescindible facilitar información puntual de todas las iniciativas, acuerdos y resoluciones que se adoptaran en respuesta a cada nueva situación planteada. Esta premisa exigió desarrollar una estrategia de comunicación con dos vertientes: interna, para que toda la carrera fiscal tuviera puntual información de todo aquello que le concernía; y externa, de manera que la sociedad supiera qué se estaba haciendo.

En esta tarea se han visto involucrados los órganos centrales de la Fiscalía General del Estado y muy especialmente la Unidad de Apoyo, desde la que se han trasladado a los fiscales, a través del correo electrónico y de forma casi diaria, todas las decisiones que se adoptaban. También desde el Gabinete de Comunicación, utilizando las redes en las que estamos presentes como eficaces canales de información.

3.3 Principio de motivación

La plantilla del Ministerio Fiscal está constituida por 2.553 fiscales acostumbrados a trabajar en equipo. La distribución de los fiscales en secciones, la existencia de fiscales coordinadores y decanos; las

consultas, los visados, etc. Toda gira en torno a relaciones habitualmente presenciales que repentinamente hubieron de suspenderse. Es por ello que se consideró necesario establecer mecanismos que contribuyeran a desarrollar la cohesión, evitar la sensación de aislamiento y mantener la oferta de recursos habitual, facilitando así la continuidad del trabajo.

La comunicación interna ha sido fundamental para ello. El uso de las videoconferencias con la Fiscal General del Estado y los fiscales superiores; los correos electrónicos, a través de los cuales se hicieron llegar las comunicaciones en forma de misiva de la Fiscal General del Estado (los días 13, 15 y 17 de marzo y 6 y 17 de abril y 10 de junio), así como los Decretos dictados y el resto de informes y documentos a los que se hará referencia más adelante y que constituyen el contenido de esta obra recopilatoria.

La formación ha sido otro eje eficaz para el mantenimiento de la motivación y la continuidad en la actividad de los fiscales. El interés por promover nuevas formas de acceso a la actualización y la ampliación de conocimientos se ha revelado como una baza fundamental. La gran respuesta de la carrera fiscal, cursando solicitudes que sobrepasaron el número de plazas disponibles en numerosas ocasiones, resulta muy significativa.

4. DETECCIÓN DEL PROBLEMA. MEDIDAS INICIALES

La Fiscalía tuvo el primer conocimiento de la afectación por la enfermedad COVID-19 a través de las noticias que ofrecían los medios de comunicación. Es por ello que el día 9 de marzo se inició una ronda de contactos que dio inicio a la actividad que se desplegaría los días siguientes.

4.1 Constitución del Comité de prevención del Coronavirus

El Comité de prevención del Coronavirus se constituyó el día 9 de marzo de 2020 con la finalidad de evaluar la situación, proponer a la Fiscal General las primeras soluciones y atender a las necesidades de la carrera. También como foro de exposición de los temas que habrían de ser objeto de los acuerdos que se adoptarían en el futuro con otras instituciones, singularmente con el Consejo General del Poder Judicial y el Ministerio de Justicia.

Este Comité está integrado por los fiscales jefes de la Inspección, la Unidad de Apoyo y la Secretaría Técnica; el Fiscal Jefe de la Sección de lo Contencioso Administrativo de la Fiscalía del Tribunal Supremo, el Teniente Fiscal de la Secretaría Técnica y la fiscal de la Unidad de Apoyo, Esmeralda Rasillo.

Entre otras tareas, el Comité elaboró y publicó los siguientes documentos:

Nota interna de 15 de marzo por la que se acuerda limitar la presencia física en los centros de trabajo.

Nota de servicio de 16 de marzo, sobre interrupción de plazos en el concurso de traslados, retenciones, sustituciones, cadena de mando y en el procedimiento para la Designación de Delegado de Datos del Ministerio Fiscal.

Nota de servicio de 18 de marzo, sobre los plazos de las diligencias de investigación realizadas por el Fiscal

Nota de servicio de 20 de marzo, sobre hoja Excel a remitir semanalmente, lista de fiscales y funcionarios

Hoja Excel referida a la nota de servicio anterior.

Nota de 27 de mayo, sobre reanudación del trámite de los concursos suspendidos en su tramitación por la declaración del estado de alarma.

4.2 Coordinación institucional

El 12 de marzo, a través de la representación de la Unidad de Apoyo y la Secretaría Técnica, la Fiscalía General participó en la primera de las reuniones interinstitucionales con el CGPJ y el Ministerio de Justicia en la propia sede del Ministerio, encuentro en el que se sentaron las bases de la coordinación institucional entre estos organismos, constituyéndose la Comisión de Coordinación con el CGPJ y Ministerio de Justicia. Al día siguiente, 13 de marzo, la reunión se repitió en la sede del CGPJ y dio lugar al Acuerdo sobre *los servicios esenciales para garantizar la tutela judicial efectiva en todo el territorio nacional ante la evolución de la pandemia del COVID-19*.

También desde ese primer momento se iniciaron los contactos tendentes a procurar que la actividad formativa continuara, no obstante adecuarla a la nueva situación. Los esfuerzos de la Secretaría Técnica en esta dirección han conseguido rediseñar el Plan de formación, permitiendo que la actividad continuara con normalidad, pero adaptada a las nuevas circunstancias. Igualmente, se han sentado las bases para la preparación del Plan del próximo ejercicio 2020-2021.

4.3 Medidas iniciales

El día 10 de marzo el Comité de prevención del Coronavirus determinó la necesidad de *impartir directrices de organización para dar respuesta a las necesidades del servicio público y al ejercicio responsable de nuestras funciones, siguiendo en todo caso las pautas de las autoridades sanitarias, del Gobierno de la Nación, en coordinación con las autoridades europeas.*

4.3.1 PROFESIONALES

La Fiscal General, en su primer Decreto de ese mismo día, 10 de marzo, hace referencia a que sus instrucciones se dictan con el *fin de asegurar el cumplimiento del servicio público y de las funciones constitucionales del Ministerio Fiscal, la salud de los/las componentes de la Carrera Fiscal y la ciudadanía.*

Este documento anticipa el diseño de la metodología de trabajo a realizar para dar puntual respuesta a la dinamicidad de los problemas derivados de la emergencia sanitaria en el ámbito de la Justicia. En él se resalta la coordinación de los/las fiscales superiores con el Ministerio de Justicia, los tribunales superiores de justicia y las comunidades autónomas afectadas; el inicio del teletrabajo, garantizando la presencia efectiva en la prestación del servicio de guardia, vistas orales, comparecencias y juicios señalados, previéndose además la suspensión de actos presenciales como las visitas e inspecciones, las juntas de fiscales y los cursos. Asimismo, se aportan los criterios justificativos de la ausencia de fiscales de las sedes, extendiendo los mismos –en coordinación con la Administración competente– a los/las funcionarios/as de la Administración de Justicia que prestan sus servicios en las diferentes fiscalías. Justo es destacar la importancia de este Decreto de la Fiscal General del Estado, por haber sido pionero a la hora de adoptar decisiones. Su contenido y principios han sido reproducidos posteriormente en las sucesivas resoluciones del Ministerio de Justicia y del CGPJ.

A fin de disponer de un cauce centralizado de remisión de la información se procedió a la apertura de un correo electrónico a través del cual los/las fiscales jefes pudieran comunicar cualquier incidencia:

fge.secretaría.unidaddeapoyo@fiscal.es

El día 13 de marzo tiene lugar un acuerdo que se traduce en un catálogo de doce actuaciones en la Administración de Justicia, en espera de las medidas concretas contenidas en el Decreto Ley que el Consejo de Ministros aprobaría al día siguiente, declarando el estado de alarma.

Las modalidades de trabajo que se establecieron en aquel momento fueron: presencial por turnos, y plena disponibilidad y plena localización y teletrabajo, tanto para fiscales como para el personal de las fiscalías. En la misma línea, se dictó la Resolución del Ministro de Justicia de 13 de abril de 2020 por la que se adapta la prestación del servicio público de Justicia al Real Decreto 487/2020, de 10 de abril.

4.3.2 SANITARIAS

El mismo día 12 de marzo desde la Unidad de Apoyo se solicitó del Ministerio de Justicia la remisión a todas las fiscalías de los kits de prevención, protección y desinfección para proteger a la ciudadanía y evitar el contagio por coronavirus a los/las fiscales que habían de desempeñar servicios mínimos. Esta petición se reiteraría el día 14 de abril, solicitando además información acerca de los términos del plan de contingencia previsto para el Ministerio Fiscal y la forma y los plazos en que se distribuirían en las diferentes fiscalías los medios materiales de protección.

5. LA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA

El Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, *por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19* en adelante, RD 463/2020), dio lugar al inicio de la suspensión de la actividad de la Fiscalía. La norma contiene una previsión respecto a la limitación de la libertad de circulación de las personas (artículo 7), que afecta a todos los ámbitos, incluida la Justicia. Correlativamente, el RD 463/2020 contempla la suspensión de los plazos procesales (disposición adicional segunda), la suspensión de los plazos administrativos (disposición adicional tercera) y la suspensión de plazos de prescripción y caducidad (disposición adicional cuarta). El efecto disruptivo de este RD va a precisar de la coordinación de todos los actores del ámbito de Justicia.

5.1 Coordinación

5.1.1 COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

La Orden SND/261/2020, de 19 de marzo, para la coordinación de la actividad profesional de los miembros de los cuerpos de funcionarios regulados en el Libro VI de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial durante la vigencia del estado de alarma declarado por Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, constituye formalmente la Comisión de Coordinación de Crisis del Covid-19 en la Administración de Justicia, en la que participan, junto a la Fiscalía, representantes del CGPJ, Ministerio de Justicia, Comunidades Autónomas, Consejo General de la Abogacía Española, Consejo General de Procuradores de los Tribunales y Consejo General de Colegios Oficiales de los Graduados Sociales. Las reuniones de esta comisión se han sucedido a lo largo de todo el confinamiento, celebrándose al menos con frecuencia semanal. Como representante de la Fiscalía y miembro de la Unidad de Apoyo, acudía a las mismas la fiscal Dña. Esmeralda Rasillo.

También la Fiscalía General –representada por la Unidad de Apoyo y la Secretaría Técnica– ha formado parte de dos grupos de trabajo con el CGPJ sobre propuestas en materia de Justicia, todo ello sin perjuicio de las relaciones y contactos bilaterales entre la Fiscalía General del Estado, el Presidente del CGPJ y el Ministro de Justicia.

La coordinación con el Ministerio ha sido a su vez imprescindible para desarrollar todo el sistema informático necesario para acceder al teletrabajo en las fiscalías pertenecientes a lo que se ha dado en denominar *territorio Ministerio*. Como hitos principales deben citarse los siguientes: la creación de una plataforma que permite el teletrabajo de los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia desde sus domicilios, pudiendo acceder a las mismas aplicaciones que tiene disponibles en su ordenador (21 de abril); el uso de la tarjeta electrónica careciendo del lector correspondiente (22 de abril); acceso a la aplicación de Minerva Menores desde un entorno remoto (27 abril) y distribución en todos los órganos del Ministerio Fiscal de, al menos, una cámara con conexión USB para uso compartido, que tiene utilidad en unidades que no tienen videocámara preinstalada, fundamentalmente en equipos «de sobremesa» como los que habitualmente se usan en los despachos (28 abril).

5.1.2 COORDINACIÓN INTERNA

La Fiscal General cuenta además en la Fiscalía General del Estado con la denominada Junta de Coordinación, de la que son miembros natos el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo, los fiscales jefes de la Inspección Fiscal, Secretaría Técnica y la Unidad de Apoyo. Durante el confinamiento, han formado parte de la misma también el Teniente Fiscal de la Secretaría Técnica y los fiscales de la Unidad Apoyo. Sus reuniones durante el confinamiento se han celebrado a través de videoconferencia.

También el Consejo Fiscal ha ejercido durante estos meses un lógico protagonismo. En ejercicio de la función que le corresponde como representante de los intereses de la carrera fiscal, el Consejo ha mantenido su actividad durante todo el confinamiento. Los contactos y reuniones (28 de abril) mantenidos también a través de videoconferencia han hecho posible que el órgano colegiado se pronunciara acerca de las decisiones pendientes de adoptar o finalmente adoptadas, además de conocer de primera mano los motivos por los que se adoptaba cada nueva iniciativa.

Se han celebrado además diversas reuniones virtuales con los fiscales superiores, cuya participación se consideró en todo caso esencial a la hora de coordinar los criterios de actuación de todas las fiscalías ante una situación inédita y grave, reservándose una atención especial a las residencias de mayores, donde, como es de todos conocido, la enfermedad se ha mostrado particularmente agresiva.

En la reunión mantenida el día 20 de marzo de 2020 entre la Fiscal General del Estado y los fiscales superiores de las diecisiete comunidades autónomas, se acordó establecer en una red dirigida a recabar información y emitir directrices con el fin de actuar de forma homogénea en defensa de los derechos de las personas mayores en todo el territorio nacional. Se resolvió que los días lunes de cada semana, desde la jefatura de la fiscalía de cada comunidad autónoma se remitiera la información sobre la situación de las plantillas de fiscales y funcionarios, el número total de fiscales y funcionarios que cada día estaban asignados a servicios presenciales y el número total de fiscales y funcionarios disponibles en todas y cada una de las fiscalías integradas en el territorio correspondiente. A tal fin se facilitó una plantilla de Excel donde ordenar dicha información, que se ha remitido cada semana a través del correo electrónico fge.secretaria.unidadapoyo@fiscal.es. La anterior iniciativa ha resultado muy eficaz para conocer el funcionamiento de las distintas fiscalías territoriales, los problemas que se planteaban, las necesidades

generadas y la incidencia de la pandemia en las residencias de la tercera edad y/o personas discapacitadas. Estas reuniones de coordinación con los fiscales superiores tuvieron lugar los días 19 y 20 de marzo, 15 y 30 de abril y 22 de mayo.

Las fiscalías de las comunidades autónomas, dirigidas por los fiscales superiores han llevado a cabo la labor de coordinación en el ámbito de su territorio a través de las aplicaciones que las nuevas tecnologías permiten. En las fiscalías del *territorio Ministerio*, la herramienta de la videoconferencia ya estaba disponible (CISCO). Para cada una de las comunidades autónomas con competencias transferidas, se creó una sala virtual y los correspondientes *usuarios* (1 de abril). Igualmente, los días 28 y 29 de mayo se celebraron reuniones virtuales con todos los fiscales jefes provinciales.

Las asociaciones profesionales han sido también interlocutores necesarios y han dado a conocer sus reivindicaciones, propuestas y sugerencias para su traslado al Ministerio de Justicia. Además de reunirse con sus representantes, la Fiscal General se ha dirigido a las asociaciones recabando puntos de vista en relación a aquellos temas en los que la reivindicación de la Fiscalía podía ser unitaria. Así, el día 6 de abril de 2020 les fue remitida una carta solicitando sus propuestas para la reincorporación de los fiscales tras la pérdida de vigencia del estado de alarma, la progresiva desescalada y la necesaria agilización de la Justicia y el 21 del mismo mes se celebró un encuentro virtual con presencia de la Fiscal General del Estado.

5.2 Medidas adoptadas

5.2.1 MEDIDAS PROFESIONALES

El día 13 de marzo de 2020 la Fiscal General del Estado dictó un Decreto en desarrollo del anterior del día 10, en el que se fijaban los servicios esenciales de conformidad con lo acordado por la Comisión Permanente del CGPJ y se determinaba el personal mínimo para la atención de dichos servicios. Igualmente, se ubicó en las fiscalías de las comunidades autónomas la gestión del personal funcionario de las diferentes fiscalías.

El 15 de marzo, la Fiscal General dictó una Nota interna en desarrollo de los Decretos de fecha 10 y 13 de marzo para afirmar que *es momento de recordar que no se trata de indicaciones voluntarias, sino obligatorias, y que las decisiones personales de acudir o no a nuestro centro de trabajo no pertenecen al ámbito de la voluntad, sino que es el ejercicio de nuestra auto-responsabilidad lo que debe deter-*

minar nuestra conducta, en este caso, de acudir o no a nuestra sede de trabajo (...), toda vez que la asistencia al centro de trabajo es la excepción y no la norma. Por todo esto se recomienda encarecidamente, que fuera de los supuestos de servicios esenciales previstos en el decreto 463-20, no se acuda al correspondiente centro de trabajo.

El 16 de marzo el Comité de prevención del Coronavirus acordó un conjunto de medidas que afectaban a la suspensión de plazos en el concurso de traslados en trámite y el proceso de selección para la designación de Delegado de Protección de Datos del Ministerio Fiscal; previsiones sobre la cadena de mando en los órganos fiscales; atención temporal de la Inspección Fiscal; retenciones con motivo de la resolución del último concurso reglado; sustituciones profesionales y externas y seguimiento y apoyo ante cuestiones ligadas a la gestión de la crisis sanitaria.

Tras su valoración por la Unidad de Apoyo y disponiendo de la información procedente de las diferentes fiscalías, la Fiscal General del Estado dicta el Decreto el 19 de marzo a fin de agilizar los servicios esenciales. El documento tiene por objeto la utilización de los sistemas de videoconferencia u otros similares durante la prestación de los servicios de guardia y otros esenciales y dispone que quienes *se encuentren prestando servicios esenciales o de guardia, de acuerdo con el/la juez o magistrado competente y cuando resulte necesario para garantizar la salud de los/las asistentes y la suya propia, deberán agotar todas las posibilidades de comunicación telemática que la legislación procesal dispensa y la flexibilidad de la situación impone, en orden a la toma de declaración de las personas detenidas y a la celebración de comparecencias de medidas cautelares, evitando en lo posible el traslado de aquéllas o incluso el desplazamiento de la o el fiscal a las dependencias judiciales, asegurando siempre y en todo caso los derechos de la persona detenida y de su defensa letrada de acuerdo con la legislación procesal.*

Desde las Unidades Centrales de la Fiscalía General se publicaron notas de servicio específicas en relación a la presencia de personal y servicio en las sedes de la Fiscalía General del Estado (2) y Tribunal Supremo (Notas de la Unidad de Apoyo de 16 y 17 de marzo); documentación, presencia de personal, utilización de cuentas de correo, entrada de documentación y consultas (Nota de la Inspección Fiscal de 23 de marzo).

El 27 de marzo se dicta un nuevo Decreto recordatorio relativo a los servicios esenciales y las medidas de seguridad ante la enfermedad COVID-19. El 30 de marzo se publica otro nuevo Decreto sobre unifi-

cación de actuaciones por parte de fiscales especialistas y fiscales superiores en materia de COVID-19.

En 15 de abril, la Fiscal General del Estado publica el Decreto para la adopción de las medidas que se establecían en el marco de la Resolución del Ministro de Justicia de 13 de abril de 2020 por la que se adapta la prestación del servicio público de Justicia al Real Decreto 487/2020, de 10 de abril, y muy singularmente los supuestos de prestación del servicio presencial y teletrabajo, así como las causas de ausencia del puesto de trabajo. Asimismo, se informa de que se ha interesado la realización de un plan de contingencia identificando el riesgo de exposición al coronavirus de las diferentes actividades que se desarrollan en el centro de trabajo para su futura implementación y, en su caso, la adaptación del Decreto a sus directrices.

Toda esta actividad fue reunida en un documento recopilatorio que se remitió a toda la carrera fiscal junto con una carta de la Fiscal General del Estado fechada en 17 de abril, en la que además se expresaba el reconocimiento a todos los fiscales por el trabajo realizado en sus diferentes ámbitos de actividad.

La Comisión Permanente del CGPJ en su sesión de 13 de abril acordó que: *En relación con las actuaciones y servicios no esenciales, podrán realizarse todas aquellas actuaciones procesales que no estén vinculadas a un término o plazo procesal, sujetos a la regla de la interrupción o suspensión establecida en la disposición adicional segunda del Real Decreto 463/2020, y que puedan ser llevadas a cabo con los medios personales que, de forma consensuada con este Consejo General del Poder Judicial y los órganos de gobierno del Poder Judicial, fijen el Ministerio de Justicia y las Administraciones prestacionales.* Ese mismo día, el Ministro de Justicia dicta una Resolución cuya disposición Primera dice: *Para asegurar el correcto funcionamiento de la Administración de Justicia como servicio público durante la vigencia del estado de alarma, deberán prestarse en todo caso los siguientes servicios: (...) La llevanza de todos aquellos procedimientos no enmarcados en la categoría de servicios esenciales siempre que lo permitan los medios disponibles.* Como consecuencia de lo anterior, se recibieron en las fiscalías algunas notificaciones, emplazamientos o traslados de procedimientos que no se correspondían con los denominados servicios esenciales. Ello motivó el dictado del Decreto de 20 de abril con la finalidad de no entorpecer el servicio público y complementar las previsiones de anteriores Decretos.

5.2.1.1 *Unidad de Apoyo*

Además de asistir a las reuniones de los diferentes comités a que se ha hecho referencia y mantener un contacto muy fluido con todos los fiscales jefes de las diferentes fiscalías, la Unidad de Apoyo elaboró y distribuyó los siguientes documentos:

Oficio de 13 de marzo de 2020 por el que se remite comunicación del Fiscal de Sala de lo Contencioso-Administrativo sobre actuaciones administrativas en materia de salud pública.

Nota de servicio de 16 de marzo de 2020 para regular la presencia en los órganos y unidades de la Fiscalía General del Estado.

Nota de servicio de 20 de marzo, sobre la reorganización de la gestión de las entradas y salidas de comunicaciones en la Fiscalía General del Estado.

Guía de actuación frente al COVID-19 de 23 de marzo de 2020.

Nota de servicio de 23 de marzo de 2020 dirigida a los Fiscales Superiores sobre servicios en las plantillas de fiscalía.

Nota de servicio de la Unidad de Apoyo de 31 de marzo de 2020 sobre remisión de documentación a la FGE.

Nota de servicio de la Unidad de Apoyo sobre residencias del 1 de abril de 2020.

Nota de servicio de la Unidad de Apoyo sobre residencias del 13 de abril de 2020.

Escrito de fecha 14 de abril de 2020 dirigido al Secretario de Estado de Justicia sobre distribución de medios materiales de protección.

Resumen de la orden JUS 394/2020 de 8 de mayo, por la que se aprueba el Esquema Laboral y el Plan de Desescalada para la Administración de Justicia ante el Covid-2019.

5.2.1.2 *Secretaría Técnica*

5.2.1.2.1 *Informes*

Una de las funciones que estatutariamente tiene atribuidas la Secretaría Técnica se refiere al estudio de las cuestiones de índole sustantiva y/o procesal que se plantean en el trabajo diario. Esta actividad constituye la base sobre la que se construye la doctrina de la Fiscalía General a través de las Instrucciones, Circulares y Consultas. Durante el tiempo de confinamiento se han elaborado numerosos informes cuya publicación se consideró útil para el trabajo diario de los fiscales en las diferentes áreas de intervención.

1. *Informe sobre la situación generada en las entregas de las OEDEs con motivo de la crisis y las medidas adoptadas por los países de la UE como consecuencia de la pandemia del COVID-19* dirigida a los fiscales jefes de las fiscalías Antidroga, de la Audiencia Nacional y la Fiscal de Sala de Cooperación Internacional (18 de marzo).

El informe quiere dar respuesta a diversas consultas cursadas por las autoridades de varios Estados miembros que se encuentran en fase de ejecución de OEDEs emitidas por autoridades judiciales españolas en relación a la procedencia de la materialización de las entregas en los casos en los que la misma se ha acordado por la autoridad de ejecución de otro Estado miembro. Idéntica cuestión se plantea en los casos en los que España es Estado de ejecución. Entre otras consideraciones, se concluye que en todos los casos de OEDEs en trámite, ya sea la autoridad española la de emisión o la de ejecución, se deben establecer contactos inmediatos y directos con la autoridad del otro Estado miembro implicado con la finalidad de abrir un diálogo conducente a adoptar la solución adecuada en cada caso.

2. *Informe sobre fake news*. Desde el mismo inicio de la pandemia se produjo una eclosión de información cuyo contenido podía no ajustarse a la realidad. *Las «fake news» o noticias falsas inundan actualmente las páginas de Internet y las redes sociales, pudiendo llegar a generar confusión e incluso alterar la percepción de la realidad de los ciudadanos*. Ante la solicitud de información de compañeros, compañeras y medios de comunicación, se elaboró un informe que fue remitido a todas las fiscalías y facilitado a los medios en relación con los diversos tipos penales que estos hechos pueden llegar a integrar (delitos de odio; descubrimiento y revelación de secretos; delitos contra la integridad moral; desórdenes públicos; injurias y calumnias; delitos contra la salud pública, estafas, intrusismo y delitos contra el mercado y los consumidores).

Otros informes:

- Autorizaciones de actos multitudinarios y manifestaciones celebrados los días previos a la declaración del estado de alarma.
- Propuestas de mejora y modernización de la Administración de Justicia surgidas a raíz de las necesidades puestas de manifiesto como consecuencia de la crisis sanitaria.
- Medidas de choque en el ámbito de la Justicia penal tras la pandemia por el coronavirus, a fin de colaborar con el CGPJ en la tarea de reconstrucción del estado de cosas posterior a la situación actual.

- Pautas de actuación, delimitación de la documentación a remitir, periodicidad en la remisión, modos de canalizar la información respecto de las fiscalías territoriales, ofreciendo ayuda y colaboración en todo momento a las mismas, estableciendo vías de comunicación constantes y centrando la actuación del Ministerio Fiscal no solo en el ámbito penal, sino fundamentalmente en el tuitivo.
- Estudio sobre las medidas de confinamiento impuestas como consecuencia de la enfermedad COVID-19 desde la perspectiva administrativa y de los derechos fundamentales.
- Estudio sobre la repercusión penal de determinadas acciones individuales durante el estado de alarma.
- Propuesta de 60 medidas para el plan de desescalada en la administración de justicia tras la pandemia de coronavirus covid-19, de fecha 24 de abril de 2020.
- Análisis de impacto del Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al covid-19 en el ámbito de la administración de justicia.
- Nota informativa de 30 de abril de 2020 sobre conversión en formato *online* de las actividades presenciales programadas en el 2020 por el Centro de Estudios jurídicos.
- Informe de 29 de abril, sobre plazos y términos procesales, artículo 324 LECrim y notificaciones telemáticas al Ministerio Fiscal.
- Informe de 3 de junio de 2020 sobre plazos de instrucción en el estado de alarma.
- Informe de 3 de junio de 2020 sobre plazos de prescripción en el estado de alarma.
- Informe de 3 de junio de 2020 sobre plazos de prisión provisional y estado de alarma.

5.2.1.2.2 Formación

La emergencia sanitaria ha motivado la suspensión de las actividades formativas presenciales, tanto en la formación inicial como en la continua. Desde la Secretaría Técnica se valoró la urgencia por poner en marcha un cambio de metodología que garantizara la continuidad en la formación de los fiscales. Se trabajó en coordinación con el Centro de Estudios Jurídicos, como organismo encargado, desde el principio. Fruto de ello, ha sido el mantenimiento de actividades formativas durante todo el confinamiento y la reforma íntegra de la metodología para este año, manteniendo los contenidos y la calidad de la misma.

5.2.1.2.3 Cuestiones organizativas

El 28 de abril de 2020 tuvo lugar una reunión virtual de la Comisión Pedagógica del Centro de Estudios en la que la directora, Dña. Abigail Fernández, informó de la suspensión de las actividades formativas presenciales y de la necesidad de acudir a formatos *online*. Al día siguiente se celebró la reunión virtual del Consejo del Centro de Estudios Jurídicos presidida por el Ministro de Justicia, para examinar la propuesta de conversión en formato *online* de las actividades presenciales programadas en 2020 en el Centro de Estudios Jurídicos dentro de los planes de formación inicial y continuada afectados. Actualmente la Secretaría Técnica se encuentra realizando gestiones para ultimar esta nueva oferta formativa.

5.2.1.2.4 Cursos

El Decreto de la Fiscal General de fecha 10 de marzo estableció la suspensión de la actividad formativa de la carrera que tuviera carácter presencial. La adaptación a la metodología *online* culmina con la carta de la Fiscal General de fecha 31 de marzo que se remite a todos los fiscales con expresión de la necesidad *de continuar la formación necesaria para el desempeño de nuestras funciones y para adquirir conocimientos determinantes para los años venideros*. Igualmente se anuncia la oferta de diferentes opciones y modalidades de formación *online* a las que se han ido añadiendo otras. Desde aquel momento, se ofertaron los siguientes cursos:

– En el marco del Convenio suscrito con el CGPJ, se recibió la invitación por parte del director de la Escuela Judicial para poder participar en las actividades formativas con formato de *Seminario* previstas en el segundo trimestre del año en curso.

- Protección de datos. Riesgos derivados de las nuevas tecnologías y acoso (30 de abril).
- Problemas de aplicación práctica de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (30 de abril).
- Inteligencia artificial, Fintech y Derecho tecnológico (30 de abril).
- Último enfoque de la imprudencia penal (11 mayo).
- La gestión de uno mismo: liderazgo y motivación (11 mayo).

– En el marco del Convenio suscrito con la Cátedra Deblanc de la Universidad de Valencia, curso sobre «Derecho penal y

corrupción pública». Curso en streaming, en tres fechas diferentes (9 de mayo).

- Cursos del Consejo de Europa en el marco del Programa HELP (Human Rights Education for Legal Professionals) para aumentar la oferta de formación a miembros de la carrera fiscal en ámbitos temáticos de legislación transeuropea y estándares del TEDH en protección de derechos humanos (10 de marzo).

- Cursos ERA (Academia Europea de Derecho) sobre protección de datos. (3 de abril).

- UNESCO y la Relatoría Especial de Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, curso en línea «Marco Jurídico Internacional de la libertad de expresión, acceso a la información pública y protección de periodistas»(3 de abril).

- UNESCO - Conversación virtual con dos expertos quienes nos hablarán sobre cómo los sistemas de justicia deben lidiar con casos sobre COVID-19 mientras se garantizan estándares internacionales de la libertad de expresión, privacidad y acceso a la información pública. Viernes 22 de mayo (15 de mayo).

- U.N. sobre aprendizaje sobre el cambio climático: introducción al cambio climático, niños y cambio climático, las ciudades y el cambio climático, salud humana y cambio climático, International legal regime (este último en inglés) (3 de abril).

- Red Europea de Formación Judicial invitación a una sesión on-line sobre «Experiencias de todo el mundo sobre gestión de tribunales durante una pandemia», organizada en colaboración con el Colegio Judicial Nacional de Estados Unidos, que pretende poner en contacto a jueces de ambos continentes para intercambiar experiencias. Jueves 23 de abril de 17 a 18.30 de la tarde. (17 abril).

- La Ley - sesión formativa del 1 de abril, sobre la base de datos de La Ley Digital organizada específicamente por WoltersKluwer para los miembros del Ministerio Fiscal (3 abril).

- Thomson Reuters, curso gratuito e-learning ofrecido por sobre «Análisis del impacto de las medidas legales frente al COVID-19» (17 de abril).

- El Derecho: Sesión formativa el 21 y el 23 de abril (17 de abril).

5.2.1.3 *Biblioteca y documentación*

La Biblioteca de la Fiscalía General del Estado ha permanecido abierta en modo *online*, atendiendo a las solicitudes de material que se han cursado a través del correo electrónico fiscalia.biblioteca@fiscal.es

Asimismo, la Biblioteca ha elaborado y puesto a disposición de los miembros de la carrera fiscal un boletín en el que se recogen casi cuatrocientos artículos doctrinales sobre la enfermedad por Covid-19 publicados desde el principio de la crisis hasta el 20 de mayo de 2020 en las bases de datos y revistas a las que la Fiscalía tiene acceso. Las materias bajo las que se han organizado las publicaciones han sido: Derecho administrativo (80 artículos), Derecho civil (74 artículos), mercantil (56 artículos), penal (25 artículos), protección de datos (10 artículos), social (52 artículos), tributario (16 artículos), procesal (42 artículos) y derecho en general (23 artículos).

Se ha remitido a todos los fiscales los siguientes documentos:

- Boletín de Revistas Jurídicas del Servicio de Documentación y Biblioteca de la Fiscalía General del Estado
- Repertorios de jurisprudencia mensual (1 de abril, 4 de mayo)
- Repertorio semestral de jurisprudencia de menores (31 de marzo)

5.2.2 MEDIDAS SANITARIAS

La lógica alarma causada como consecuencia de la escalada de la pandemia motivó que se reclamara el urgente establecimiento de medidas de seguridad para los profesionales implicados, particularmente en quienes atendían los servicios esenciales. La solicitud efectuada el día 12 de marzo de dotación de kits de prevención, protección y desinfección para evitar el contagio del virus, fue reiterada el 15 de marzo. El día 17 de marzo la Fiscal General dirigió una carta a todos los miembros de la carrera fiscal exponiendo la situación. En ella incorpora un párrafo que describe bien el momento:

Ante la falta de algunos medios solo nos caben dos opciones: dejar de prestar el servicio público y, por lo tanto, dejar desprotegidos a la ciudadanía, a las víctimas, a los menores, a los detenidos y a los colectivos vulnerables que cada día no tienen más remedio que acudir a la Justicia; o, por el contrario, normalizar una respuesta ordenada, de la misma manera que somos capaces de compatibilizar esta emergencia con las actividades comunes de la vida diaria, y cumplir, por lo tanto, con el mandato dispuesto en el Decreto de servicios esenciales.

La decisión de esta Fiscal General es clara. No cabe elección alguna. La declaración del estado de alarma no interrumpe el normal funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado (art. 1.4 LO 4/1981, de 1 de junio).

La Resolución del Ministro de Justicia sobre seguridad laboral de la Administración de Justicia durante la pandemia Covid-19, de 23 de marzo de 2020, establece que las medidas preventivas frente al riesgo de contagio consisten, entre otras, en la utilización de equipos de protección individual (EPIs) y de geles de base alcohólica. Dicha resolución se completó con un *Protocolo de distribución y reparto de medidas de prevención del contagio de Covid-19* dado a conocer también el 23 de marzo, conforme al cual se han realizado los primeros repartos de EPIs y geles. Este último se modificó mediante el *Protocolo para la recepción, distribución y custodia de los equipos de protección individual (epis) y geles hidro-alcohólicos en el marco de las medidas preventivas frente al riesgo de contagio del Covid-19*, de 27 de abril.

Asimismo, el Ministerio de Justicia informó en relación al volumen de material sanitario solicitado para el Ministerio Fiscal consistente en 175.000 mascarillas quirúrgicas, 350.000 guantes de látex y 30.000 dispensadores de 0,5 litros de gel, material que se distribuiría en tres fases. Tan pronto se conocieron estas previsiones, se remitió aviso por correo electrónico a los fiscales para informarles de la llegada del primer suministro de material de protección, con el fin de que pudieran destinarlo a los usos presenciales que lo requirieran. Las limitaciones del envío y la necesidad de ayudar a la logística de la distribución motivaron que finalmente se centralizara en las fiscalías provinciales y en todas las de área en que ello fue posible.

En todo momento, la Fiscalía General ha seguido los criterios establecidos por las autoridades sanitarias. A fin de divulgar dichas pautas, se elaboró una *Guía de actuación para la Fiscalía en caso de positivo de Coronavirus Covid-19*, remitido a las fiscalías el 23 de marzo. En aquel documento se efectúan indicaciones sobre cómo proceder la persona afectada, comunicación del hecho y actuaciones a seguir por los fiscales jefes en materia sanitaria y organizativa interna.

Esta Guía se vio complementada por el *Protocolo de actuación para la coordinación de riesgos laborales en la Administración de Justicia ante el COVID-19*, elaborado por la Secretaría General para la Innovación y la Calidad del Servicio Público de la Justicia del Ministerio de Justicia, documento que fue facilitado a todas las fiscalías el día 1 de abril. El protocolo crea una Unidad especializada para la coordinación de riesgos laborales (UCRL) cuyas funciones quedarían concretadas el 3 de abril, encomienda funciones específicas a las gerencias territoriales del Ministerio de Justicia y coadyuva a definir la actuación de los fiscales jefes de los distintos órganos del Ministerio Fiscal. En el apartado 3.3 dispone que a dichas jefaturas corresponden acciones de promoción y apoyo en materia de prevención,

coordinación con las gerencias, comunicación de positivos o aislamientos en el ámbito de su personal; promoción o solicitud de limpieza o desinfección de infraestructuras donde se ejecutan nuestras funciones y coordinación territorial.

La referida documentación se vio a su vez ampliada con la remisión, el 6 de abril, del *Informe sobre la Unidad de Coordinación de Riesgos Laborales y documento de la Agencia Española de Protección de Datos*, en el que se da respuesta a las preguntas más frecuentes acerca de la normativa de protección de datos sobre el tratamiento de datos personales relativos a la salud.

Como ya se adelantó, el Decreto de la Fiscal General de 30 de abril desarrollaba las posibles medidas de organización de las fiscalías y establecía pautas de carácter sanitario, al disponer la obligación de los/las fiscales jefes de *analizar los espacios de su sede y la situación de sus plantillas a fin de determinar el número máximo de fiscales y personal auxiliar que puede incorporarse presencialmente de manera gradual*.

Desde la Fiscalía General se han cursado diversas solicitudes al Ministerio de Justicia en coordinación con otras Administraciones estatales y autonómicas, para la realización de test serológicos a los/las fiscales. Esta prueba no ha sido acordada en el momento de redactar estas líneas, si bien se ha tenido conocimiento de que en una reunión mantenida el día 20 de mayo con las asociaciones de jueces y fiscales, el Ministerio insistió en que no se iban a realizar dichos test por no considerarlo necesario las autoridades sanitarias.

6. INICIO DE LA DESESCALADA

La vuelta a la denominada *nueva normalidad* es una decisión dependiente del criterio de las autoridades sanitarias a la vista de la evolución de la pandemia, pero su éxito será también fruto de un consenso, de un proceso de análisis de los problemas y búsqueda de soluciones por parte de todos y todas; de mucha voluntad y mucho trabajo de los diferentes sectores de la sociedad.

El debate interno de la carrera fiscal en la búsqueda de soluciones se ha visto liderado por la Fiscalía General del Estado, que ha aglutinado estas inquietudes a través del trabajo desarrollado desde las unidades centrales, muy especialmente la Secretaría Técnica en su función de asistir a la Fiscal General del Estado realizando los estudios, investigaciones e informes que ésta estime procedentes (artículo. 13.3 EOMF); Asimismo, se han tenido en consideración las sugerencias del

Consejo Fiscal, las asociaciones profesionales y las efectuadas en las juntas de fiscales superiores y fiscales jefes provinciales.

Todas estas fuentes de información han hecho posible que la Fiscal General del Estado dispusiera de una imagen bastante exacta del estado de la situación, las necesidades prioritarias de los fiscales y cómo darles respuesta. Con estos mimbres, el 26 de abril, la Fiscal General presentó al Ministerio de Justicia el *Plan de desescalada del Ministerio Fiscal*.

El Plan incluye sesenta medidas para agilizar, flexibilizar y moderar la Justicia. Desde la perspectiva organizativa se efectúan propuestas que afectan a la propia Fiscalía (creación de la Sede Electrónica de la Fiscalía General del Estado; adecuación tecnológica y refuerzo en la seguridad de los sistemas informáticos y aplicaciones con los que cuenta el Ministerio Fiscal para el despliegue de sus comunicaciones internas y, en general, para el desempeño de su actividad; creación de una aplicación informática para la transmisión de información y de comunicaciones internas a todos los integrantes de la carrera fiscal; Plan de contingencia; provisión de las medidas de protección individual; finalización de la formación inicial de la 58.^a Promoción de Fiscales y actualización de la «comunicación y representación institucional» de la Fiscalía General, entre otras).

Se proponen además otras medidas que requieren del consenso institucional; entre ellas, el impulso de un Protocolo entre la FGE y el CGPJ a fin de garantizar la utilización del sistema de videoconferencias (art. 229.3 LOPJ) en todos los órdenes jurisdiccionales; la potenciación del Protocolo de actuación para juicios de conformidad suscrito en fecha 1 de abril de 2009 entre la Fiscalía General del Estado y el Consejo General de la Abogacía; la coordinación institucional para el señalamiento de posibles conformidades y la potenciación de los trabajos de la Comisión de Policía judicial para la normalización de los atestados en función de las necesidades de la Fiscalía para el impulso y simplificación del procedimiento, entre otras.

Se efectúan además propuestas más novedosas como la creación de órganos de enjuiciamiento «de guardia»; la adopción de medidas que garanticen la naturaleza pública de las vistas orales; la posibilidad de celebrar vistas penales con la comparecencia por videoconferencia de los acusados; el arbitrio de un sistema de señalamiento y espera para juicio que evite aglomeraciones o concentraciones de público e intervinientes en el proceso, testigos, peritos e incluso de los propios profesionales de la justicia a la entrada de las salas de vistas, etc. Todas ellas constan relacionadas en el correspondiente documento que forma parte de esta recopilación.

Por último, se efectúan algunas propuestas de carácter procesal como la derogación del art. 324 LECrim y la modificación del art. 969.2 LECrim, entre otras).

En otro orden de cosas, el Real Decreto-Ley 16/2020, 28 de abril, *de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia* (en adelante, RD Ley 16/2020) se dicta con el objetivo de *alcanzar una progresiva reactivación del normal funcionamiento de los Juzgados y Tribunales*.

Los dos documentos aludidos enmarcan las diferentes medidas adoptadas durante este periodo de tiempo, cuyas principales líneas podrían resumirse en las siguientes:

6.1 Medidas profesionales

El 29 de abril la Fiscal General se dirigió a los fiscales para remitir dos informes elaborados por la Secretaría Técnica: *Análisis de impacto del Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de justicia* y el *Informe sobre los plazos y términos procesales, artículo 324 LECrim y notificaciones telemáticas al Ministerio Fiscal*. El segundo realizaba una interpretación del texto de la disposición adicional segunda, concluyendo que la interpretación correcta del cómputo de plazos del artículo 324 LECrim, en relación con el art. 2.1 del RD Ley 16/2020, sería la siguiente:

1. *Con carácter general, las diligencias de instrucción se practicarán durante el plazo máximo de seis meses a contar desde el día siguiente hábil al cese del estado de alarma (art. 324.1, párrafo 1, LECrim).*

2. *En aquellas causas en que la instrucción haya sido declarada compleja, el plazo de instrucción será de dieciocho meses a contar desde el día siguiente hábil al cese del estado de alarma (art. 324.2, párrafo 1, inciso primero, LECrim).*

3. *En aquellas causas en que la instrucción haya sido prorrogada por igual plazo de dieciocho meses o uno inferior, este concreto plazo prorrogado se computará desde el día siguiente hábil al cese del estado de alarma (art. 324.2, párrafo 1, inciso segundo, LECrim).*

4. *En los supuestos excepcionales en que el instructor haya fijado un plazo máximo para la finalización de la instrucción, este concreto plazo máximo comenzará a computarse desde el día siguiente hábil al cese del estado de alarma (art. 324.4 LECrim).*

Respecto a las notificaciones telemáticas indica que *se suspende la previsión legal de que los actos de comunicación al Ministerio Fiscal se tendrán por realizados el día siguiente hábil a la fecha de recepción que conste en la diligencia o en el resguardo acreditativo de su recepción, y se recupera la prórroga o dilación de diez días que hasta el día 1 de enero de 2020 había establecido la D. T. 4a de la Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.*

Es el Decreto de la Fiscal General de 30 de abril el que da inicio a la reincorporación de los fiscales a la *nueva normalidad*. Las medidas se adaptan a las disposiciones del RD Ley 16/2020 y se recuerda que sigue siendo una prioridad evitar, en la medida de lo posible, los desplazamientos, así como potenciar el uso de medios telemáticos, en especial, las videoconferencias y el teletrabajo, a fin de evitar que las/los fiscales acudan presencialmente a su puesto de trabajo.

Las/los fiscales jefes y, en particular, las/los fiscales superiores, deberán adaptar las medidas de organización de sus fiscalías a las líneas generales marcadas en el citado Real Decreto-ley y a los siguientes principios de actuación:

- La presencia progresiva de fiscales en sus sedes.
- El trabajo y la asistencia por turnos.
- El teletrabajo o trabajo a distancia.
- El reparto equitativo en función de las nuevas circunstancias

El apartado 4.º efectúa una previsión específica en materia de conciliación, de acuerdo con la cual:

Las/los Fiscales Jefes, Decanos o en quienes éstos deleguen deberán tener en cuenta en la organización de los servicios de sus fiscalías la posibilidad de que las/los fiscales puedan encontrarse en alguna de las siguientes situaciones, cuya concurrencia determinará que se evite la presencia física de las/los fiscales afectados en las sedes fiscales y judiciales:

i) *Las/los fiscales que se encuentren en alguna de las situaciones previstas en la Guía de Buenas Prácticas¹ del Ministerio de Sanidad: las/los fiscales vulnerables por edad, por estar embarazadas o por padecer alguna de las siguientes afecciones médicas previas: diabetes, hipertensión arterial, enfermedad cardiovascular, enfermedad pulmonar, hepática o renal crónicas, cáncer o inmunodeficiencia. En estos casos habrá de seguirse las recomendaciones expresadas en el mismo.*

ii) *Las/los fiscales con necesidades de conciliación de la vida personal y familiar suficientemente acreditada por tener a su cargo*

menores de edad o mayores dependientes y se vean afectadas/os por el cierre de centros educativos, de mayores o de atención especializada.

A fin de que las/los Fiscales Jefes, Decanos o en quienes éstos deleguen puedan organizar eficientemente los servicios y el reparto de asuntos, las/los fiscales afectados advertirán a sus respectivas jefaturas, con la máxima antelación posible, la acreditación de estas circunstancias. En los supuestos de conciliación, ésta se tendrá en cuenta para organizar los posibles turnos u horarios de asistencia a las sedes.

Se efectúan además otras recomendaciones como la presencia de las/los fiscales en las salas de vista, que habrá de ser la estrictamente imprescindible y estará condicionada fundamentalmente a la disponibilidad de los medios técnicos necesarios; el impulso activo de la utilización de medios telemáticos y la remoción de los obstáculos para que el cumplimiento de ese mandato sea efectivo; la efectiva presencia de fiscales en las dependencias de las fiscalías, que habrá de limitarse en tiempo y número a lo estrictamente necesario; la reincorporación, que se realizará, en todo caso, por turnos y cuidando al máximo las distancias de seguridad establecidas; la necesaria facilitación de la conciliación de horarios; el despacho de asuntos de manera telemática en cuanto fuere posible; la suspensión de las juntas de fiscalía, las visitas o inspecciones presenciales o físicas de las/los fiscales a las residencias de mayores, personas con discapacidad, centros penitenciarios, centros de internamiento de extranjeros y de protección y reforma de menores, o cualesquiera otras actuaciones presenciales de similar naturaleza, salvo que resulten absolutamente imprescindibles y sin perjuicio de la posible utilización de medios telemáticos, entre otras.

Se prevé el refuerzo de determinados servicios por parte de las jefaturas. Y se tiene en especial consideración a las Secciones Civiles que precisarán de refuerzo *tanto como consecuencia de la habilitación de un nuevo procedimiento, especial y sumario, en materia de familia (artículos 3 a 5 RDL), como de la prolongación del esfuerzo ya realizado por las/los fiscales delegados en materia civil a propósito de la especial atención que han venido prestando en la situación de las residencias de mayores, teniendo en cuenta, además, su disponibilidad en los días precedentes.*

Este diseño, que constituía un marco para las jefaturas, se vio complementado por el oficio que el día 6 de mayo la Unidad de Apoyo dirigió a las jefaturas interesando la *elaboración de un inventario que permita a la Fiscalía General disponer de información respecto a*

medios personales y materiales que permita la adaptación en el que se va a desarrollar la actividad en el proceso de desescalada. Se adjuntaba un documento guía que pretendía servir de pauta para facilitar la actuación de cada jefatura y homogeneizar la información y ayudar a su procesamiento, sin perjuicio de las particulares propuestas o variaciones que pueda realizar cada jefatura.

6.1.1 FORMACIÓN

La elaboración del Plan de formación anual es un objetivo estratégico prioritario de la Fiscalía General del Estado y por ello, su continuidad no se ha visto suspendida por el estado de alarma y el confinamiento subsiguiente. Como ya se refirió en otro apartado, el esfuerzo realizado en este ámbito ha hecho posible la realización de diversas actividades formativas durante dicho periodo.

En esta misma línea, el 18 de mayo el Fiscal Jefe de la Secretaría Técnica dirigió un correo a los miembros del Ministerio Fiscal informándoles de los ejes estratégicos del Plan de Formación 2021: perspectiva de género, lucha contra la corrupción y la criminalidad organizada, modernización y gestión del cambio, transparencia, comunicación y formación para la especialización en Derecho comparado. Igualmente, se les trasladaban los formatos y la nueva metodología y se les invitaba a remitir sugerencias y propuestas de actividades formativas, tanto presenciales como en formato *online*, indicando si estarían interesados en asumir su dirección. A partir de ese momento todos los fiscales han podido remitir sus propuestas y de acuerdo a ello se diseñará el nuevo Plan de formación continua.

6.2 Medidas sanitarias

La reincorporación a la nueva normalidad requiere de la adaptación de las sedes fiscales al retorno de cientos de profesionales de forma estable, y de miles de usuarios, de manera circunstancial. Se precisa por tanto la garantía de la implementación de una serie de medidas sanitarias que aseguren el buen funcionamiento y la estabilidad del servicio público, y la protección de la salud de los y las fiscales y del resto de personas que trabajan en las diferentes fiscalías.

El Decreto de la Fiscal General de 30 de abril ya contenía medidas de protección sanitarias y recuerda los criterios establecidos en la *Guía de Buenas Prácticas del Ministerio de Sanidad* para seguir las recomendaciones expresadas en la misma.

En fecha 12 de mayo, la Unidad de Apoyo elaboró un resumen ejecutivo para exponer de forma ordenada las medidas preventivas, las obligaciones de los titulares de los edificios, las normas básicas y la organización del retorno del personal, todo ello en cumplimiento de las disposiciones establecidas en la Orden JUS/394/2020, de 8 de mayo, por la que se aprueba el Esquema de Seguridad Laboral y el Plan de Desescalada para la Administración de Justicia ante el COVID-19, que prevé que el retorno a la actividad ordinaria de la Administración de Justicia se realice en cuatro fases sucesivas, activando la Fase I del Plan con efectos a partir del 12 de mayo de 2020. Asimismo, se tienen en consideración las Instrucciones de 11 de mayo de la Dirección General para el Servicio Público de Justicia sobre seguridad laboral en los edificios judiciales que dependen de las gerencias territoriales de Justicia, que abordan aspectos organizativos, medidas de protección colectivas e individuales, medidas de información general y cartelería y normas de actuación relativas a los servicios generales.

Posteriormente, la Orden JUS/430/2020, de 22 de mayo, por la que se activa la Fase 2 del Plan de Desescalada para la Administración de Justicia ante el COVID-19 con efectos a partir del 26 de mayo de 2020, implica que acuden a cada centro de trabajo entre un 60 y un 70% de los efectivos que presten servicio en ellos, en turnos de mañana y tarde, si así se establece.

7. PUESTA EN MARCHA DE LA NUEVA NORMALIDAD

El Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo de prórroga del estado de alarma declarado en el *Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19*, dispuso en su artículo 8 –relativo a los plazos procesales suspendidos en virtud del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo–, que *con efectos desde el 4 de junio de 2020, se alzara la suspensión de los plazos procesales*.

Por otro lado, la Comisión de Coordinación de Crisis del Covid-19 en la Administración de Justicia reunida el viernes 29 de mayo decidió pasar a la Fase 3 la semana del 9 de junio con el 100% de efectivos trabajando presencialmente en los juzgados. Y el 5 de junio se publicó la Orden JUS/504/2020, de 5 de junio, por la que fue activada la Fase 3 del Plan de Desescalada para la Administración de Justicia con efectos desde el 9 de junio de 2020.

La Fiscalía había sentado ya las bases de esa *nueva normalidad* en el Decreto de 30 de abril. Se trataba entonces de dar instrucciones de general cumplimiento en todos los órganos y sedes del Ministerio Fiscal que posibilitaran su inicio. El Decreto de la Fiscalía General del Estado de 3 de junio va a articular este nuevo paso.

7.1 Medidas profesionales

7.1.1 COORDINACIÓN

El Decreto recuerda como vía de coordinación interinstitucional las Comisiones Mixtas del artículo 49.4 y 5 del Reglamento 1/2005, de los aspectos accesorios de las actuaciones judiciales, aprobado por Acuerdo del CGPJ, y las previsiones del artículo 182 LECrim. para la adaptación de la respuesta en cada territorio.

7.1.2 ASPECTOS ORGANIZATIVOS

El Decreto sigue la línea del anterior de 30 de mayo y establece las siguientes previsiones:

- Reincorporación: A partir del día 9 de junio, preferentemente presencial.
- Vacaciones: se recomienda la concentración de las vacaciones de las plantillas durante el mes de agosto, pudiendo utilizarse también la última quincena de julio y la primera semana de septiembre.
- Conciliación familiar: reitera la necesidad de contemplar en la organización del trabajo de las fiscalías el derecho a la conciliación de la vida laboral y familiar.
- Alza de la suspensión de la celebración de juntas de fiscalía.
- También se alza la suspensión de las visitas o inspecciones presenciales de las/los fiscales a las residencias de mayores, personas con discapacidad, centros penitenciarios, centros de internamiento de extranjeros y de protección y reforma de menores, o cualesquiera otras visitas de similar naturaleza.
- Las fiscalías impulsarán, en el marco de sus competencias, mecanismos para la agilización de la Justicia a través del instituto de la conformidad en colaboración con el CGAE y los Colegios de Abogados.
- Valoración de la carga de trabajo en las áreas o especialidades donde se prevea un mayor impacto, entre otras, civil en todas sus vertientes, social, contencioso-administrativa y relativa a la violencia de género.

7.1.3 ASPECTOS PROCESALES

La Fiscalía mantiene el criterio de que *los plazos de instrucción previstos en el artículo 324 LECrim son auténticos plazos procesales y, como tales, su cómputo debe reiniciarse a partir del día 5 de junio, de conformidad con la taxativa y expresa previsión del legislador recogida en el artículo 2.1 RDL 16/2020.*

No obstante, en tanto en cuanto la norma precitada está siendo objeto de tramitación parlamentaria como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia –lo que puede dar lugar a una posible modificación de su redacción actual–, y a fin de evitar también cualesquiera perjuicios a la tutela judicial efectiva de las partes o la posible frustración de investigaciones judiciales en curso, las/los fiscales solicitarán la declaración de complejidad de los procedimientos, su prórroga o la fijación de un plazo máximo de conformidad con las previsiones de la Circular 5/2015 FGE, debiendo optarse cautelarmente por el criterio de la reanudación del cómputo de los plazos, los cuales fueron suspendidos entre las fechas 14 de marzo y 4 de junio de 2020.

El deber de cautela apuntado deberá atenderse especialmente en las causas con preso y en los procedimientos de especial trascendencia.

7.2 Medidas sanitarias

El Decreto se inicia declarando que su dictado obedece a la *finalidad de proteger la salud de las/los componentes de la carrera fiscal, de los profesionales que se relacionan con la Administración de Justicia y de la ciudadanía.*

Existe una constante llamada a seguir las recomendaciones sanitarias con carácter general y especialmente en aquellos supuestos en que puede quedar afectada la salud de terceros: reincorporación presencial; presencia física en las salas de vistas; alzamiento de la suspensión de las juntas de fiscalía, visitas o inspecciones presenciales o físicas de las/los fiscales a las residencias de mayores, personas con discapacidad, centros penitenciarios, centros de internamiento de extranjeros y de protección y reforma de menores, o cualesquiera otras visitas de similar naturaleza.

8. ACTIVIDAD DE LOS FISCALES DE SALA

Ha sido realmente notable la labor desarrollada por los Fiscales de Sala, quienes a través de notas internas han asumido la función de

colaborar en la unificación de criterios a través de las redes de los/as fiscales delegados/as, fundamentalmente ubicados en las fiscalías provinciales. La Fiscal General se ha mantenido en contacto con todos ellos a través de diversas reuniones virtuales: con Fiscales de Sala de los cinco órdenes jurisdiccionales del Tribunal Supremo en fecha 26 de marzo y con los Fiscales de Sala delegados en diferentes especialidades, el día 25 de marzo.

8.1 Fiscal de Sala de la Sección Civil del Tribunal Supremo

La evaluación definitiva de la pandemia permitirá realizar una más exacta valoración de la amplia labor desarrollada por el Fiscal de Sala y los/las fiscales delegados/as de lo Civil en todos aquellos ámbitos de su competencia. Calificados como esenciales gran parte de los servicios que han prestado, esta Sección ha ejercido sin descanso la labor de seguimiento y amparo jurídico de las personas residentes en centros geriátricos y/o hospitalarios que como es conocido de todo, han resultado particularmente afectadas por las en ocasiones dramáticas consecuencias de la enfermedad.

La Fiscal General del Estado, en coordinación con el Fiscal de Sala de lo Civil consideró la necesidad de dedicar una particular atención al seguimiento de las residencias de mayores. Con este motivo, el 18 de marzo se dio orden a todos los fiscales superiores para que remitieran de forma periódica y centralizada toda la información disponible sobre la referida situación, que debía ser remitida al correo fge.secretaria.unidadapoyo@fiscal.es con las siguientes especificaciones:

- *Personas fallecidas y contagiadas por el COVID-19.*
- *Medidas de confinamiento u otras adoptadas por la Administración que determinen privación o limitación de la libertad u otro derecho fundamental, que hayan sido sometidas a ratificación judicial.*
- *Medidas de confinamiento u otras adoptadas por la Administración que determinen privación o limitación de la libertad u otro derecho fundamental, de las que pudiere tenerse conocimiento y que no hayan sido sometidas a ratificación judicial.*
- *Resoluciones judiciales emitidas por los juzgados de guardia o de lo contencioso-administrativo de su territorio que, por su contenido y efectos, revelen un especial interés por la conformación del criterio de unidad de actuación de la Fiscalía.*

El día 19 de marzo se comunicó a los medios que se había establecido una red dirigida a recabar información, emitir directrices y

actuar eficaz y homogéneamente en los acontecimientos que les afecten y puedan ser objeto de nuestras competencias, entendiendo que la sociedad precisaba conocer que la Fiscalía seguía trabajando y velando muy de cerca y en el estricto marco de sus competencias, por los derechos y los intereses de nuestros mayores.

En fecha 23 de marzo, a través de una información periodística corroborada por el propio Ministerio de Defensa, se tuvo conocimiento de que, en algunas residencias de ancianos, miembros de la Unidad Militar de Emergencias, (en adelante UME), habían detectado la existencia de personas ancianas, algunas de ellas gravemente enfermas, residiendo en situaciones extremas y/o en malas condiciones de salubridad, llegando a afirmarse la detección de personas fallecidas cuyos cuerpos no habían sido inmediatamente evacuados.

Ante esa situación la Fiscalía General acordó por Decreto de 23 de marzo abrir diligencias de investigación a fin de determinar la gravedad de los hechos y su posible relevancia penal, comisionando al Ilmo. Sr. D. Manuel Dolz Lago, Fiscal del Tribunal Supremo, para recabar cuanta información fuera precisa y avanzar en el desarrollo de las investigaciones. A partir de la información obtenida tras las diligencias practicadas por este Fiscal instructor, se procedió a la apertura de diligencias de investigación en algunas fiscalías provinciales, lo que determinó que se dictara Decreto el 31 de marzo acordando el archivo de las diligencias de investigación abiertas en la Fiscalía del Tribunal Supremo, manteniéndose con las fiscalías territoriales investigadoras el cauce de comunicación previsto en el artículo 25 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

A partir del 17 de abril se ha ido informando puntualmente a la sociedad en relación al alcance y estado de la actividad desplegada a través de la comunicación del número de diligencias civiles (expedientes gubernativos, diligencias preprocesales) y las diligencias de investigación abiertas en las fiscalías territoriales. Asimismo, se han unido los datos conocidos en las fiscalías respecto de las diligencias judiciales incoadas por hechos de esta naturaleza. Esta información se ha desglosado por comunidades autónomas, aportando datos de las fiscalías de las comunidades autónomas y de las provinciales, detallando en todos los casos el número del procedimiento a que se refieren.

Las sucesivas notas de prensa (17, 21 y 29 de abril, 6, 12, 17 y 27 de mayo, 3 y 10 de junio) constituyen un material muy valioso que proporciona una perspectiva muy clarificadora del trabajo desarrollado por las fiscalías territoriales.

En el momento de redactar estas líneas, permanecen en trámite un total de 194 diligencias civiles. Las diligencias penales en trámite por

hechos ocurridos en el ámbito de residencias de mayores, centros asistenciales y/o sanitarios son en la actualidad 240 (datos actualizados a 22 de junio de 2020).

8.2 Fiscal de Sala de la Sección de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo

El 2 de marzo de 2020 el Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 1 de Santa Cruz de Tenerife ratificó la orden del Gobierno de Canarias que impuso la cuarentena del hotel de Adeje, donde se había confirmado la presencia de un afectado por coronavirus. A partir de este momento la Fiscalía de lo Contencioso Administrativo desplegó una intensa actividad a fin de unificar criterios a través de notas internas dirigidas a los/las Fiscales Delegados/as en relación a diversas materias:

El día 4 de marzo, el Fiscal Jefe de lo Contencioso Administrativo dictó una nota interna en la que recordaba el contenido del artículo. 2 de la Ley 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, el artículo. 26 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad y el artículo 8.6 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. Conforme a lo anterior, establece que se ha de considerar que *la adopción de decisiones de las autoridades sanitarias susceptibles de ser incluidas en las anteriores normas requiere de la pertinente autorización judicial*. Y añade que, *aunque la norma procesal no contempla de forma expresa la intervención del Ministerio Fiscal, la tutela de los derechos fundamentales afectados determina por sí misma la legitimación del Fiscal*.

El 13 de marzo el Fiscal de Sala recuerda el contenido de la nota de 4 de marzo y señala que *las actuaciones que lleven a cabo y los dictámenes que formulen los/las Fiscales en esta materia deberán estar en todo caso presididos por el principio de proporcionalidad, debiéndose comprobar a tal efecto que en el expediente administrativo y en la propia resolución adoptada constan los elementos de juicio imprescindibles para justificar la medida concreta que en cada caso se adopta*. Asimismo, incide en que se deberá tomar en especial consideración el *objetivo prioritario de la protección de la salud pública, de manera que a la hora de valorar la idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto de la decisión adoptada, el parámetro fundamental que deberá tomarse en consideración será precisamente la específica y concreta eficacia de cada una de las*

medidas acordadas, conforme a los datos o informes técnicos disponibles, para contener el avance del contagio de la enfermedad.

Otra cuestión que precisó la atención de la Sección de lo contencioso administrativo de la Fiscalía del Tribunal Supremo y que generó una comunicación de 18 de marzo dirigida a los fiscales superiores, fiscales jefes y fiscales delegados fue la de los pacientes que, especialmente en el ámbito hospitalario, rechazaban el alta médica y se negaban a abandonar las instalaciones en que estaban siendo atendidos. Se trataba de determinar si es aplicable a estos supuestos el párrafo segundo del artículo 8.6 de la Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA), que atribuye a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo la competencia para «la autorización o ratificación judicial de las medidas que las autoridades sanitarias consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen privación o restricción de la libertad o de otro derecho fundamental». El Fiscal de Sala concluía que resultaba *aplicable a estos supuestos lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 8.6 LJCA, de manera que, en el marco de la competencia que esa norma les atribuye, corresponde a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo –y a los miembros del Ministerio Fiscal llamados a informar en tales procedimientos– efectuar la debida ponderación entre los derechos fundamentales del paciente afectado y el interés general y social, que en este supuesto se concreta en el fin constitucional de protección de la salud pública.*

Conforme el estado de alarma fue avanzando, las medidas de confinamiento iniciaron la transición a la nueva normalidad, dando lugar a la posibilidad de que los/las ciudadanos/as se plantearan la convocatoria de reuniones y/o manifestaciones. De esta manera, y tras las consultas recibidas, el Fiscal de Sala emitió una nota interna en la que recordaba que *la vigencia del estado de alarma y/o la invocación del citado RD 463/2020 no constituyen por sí mismos justificación jurídica apta y suficiente para la prohibición o propuesta de modificación de una reunión o manifestación en los términos de los artículos 21.2 de la Constitución y 10 de la citada L. O. 9/1983.* La nota se remitía al Auto del Tribunal Constitucional de 30 de abril de 2020 (recurso de amparo 2056-2020) e indicaba que siguiendo la pauta marcada por este, *pero ajustando su lógica a las condiciones actuales de modo que pueda garantizarse de manera real y efectiva el respeto estricto a las medidas de prevención del riesgo de contagio que rigen cada una de las fases indicadas, el Fiscal podrá afrontar con un razonable grado de precisión su deber de valorar detalladamente la suficiencia, la calidad, la viabilidad y la posibilidad de control eficaz de dichas con-*

diciones de prevención en el marco de todas las circunstancias que concurran en las convocatorias de reuniones y manifestaciones, así como la específica evaluación que de todos esos factores debe realizar la Autoridad administrativa a la hora de fundamentar su decisión al respecto.

8.3. Fiscalía de Violencia sobre la Mujer

Esta unidad especializada dictó una Nota de servicio el 22 de marzo de 2020 dirigida a los/las fiscales delegados/as con el fin de unificar la respuesta jurídica de las diferentes fiscalías en relación al régimen de visitas del progenitor no custodio acordado por el juzgado competente.

La Unidad Especializada establece que el desplazamiento de los progenitores para proceder a la entrega y recogida de los menores es una actividad permitida por el Real Decreto 463/2020. En todo caso, considera que, al tratarse de una excepción dentro de la regla general, *debe interpretarse de forma restrictiva*, y en todo caso, garantizando siempre la salud del menor, por lo que se deberá evitar *exponerlo innecesariamente a situaciones de contagio*.

Cuando el régimen de visitas haya establecido un Punto de Encuentro Familiar (PEF) por existir una prohibición de aproximación vigente, los progenitores *deberán designar una persona de su confianza que realice las entregas y recogidas en la puerta del centro o en un lugar distinto cercano a sus domicilios, con el fin de limitar en lo posible la estancia de los menores en la vía pública. Si los progenitores no designaran personas de su confianza, los/as Fiscales solicitarán la suspensión del régimen de visitas para garantizar la salud del menor.*

Por último, si el régimen de visitas es de solo unas horas y sin pernocta, los/as fiscales solicitarán la *suspensión temporal, por no resultar ni proporcionado ni razonable con la duración de la visita el tiempo de exposición del menor en la vía pública para la entrega y recogida.*

Asimismo, se apunta que en estos supuestos de suspensión temporal se deberá valorar una posible compensación cuando cese la situación de alerta sanitaria.

En fecha 27 de abril de la Fiscal se publicó un nuevo informe en relación con particularidades de esta especialidad, otro sobre ampliación del plan de contingencia contra la violencia de género durante el Covid-19 y en 18 de junio un informe más sobre incidencia Covid-19 en la violencia de género.

8.4 Fiscal de Sala de Extranjería

El 31 de marzo el Fiscal de Sala de Extranjería dictó una nota interna en relación con los siguientes temas:

1. Internamientos de extranjeros:

Se informará en contra del internamiento cautelar cuando no quede fehacientemente acreditado por la autoridad gubernativa la viabilidad de la expulsión a su país de origen.

En el caso de extranjeros actualmente ingresados en Centros de Internamientos Los Fiscales Delegados de Extranjería en cuya demarcación se encuentre un CIE, deberán solicitar a sus directores, la comprobación de la situación de cada una de las personas ingresadas, a fin de que informen, si a la vista de las circunstancias concurrentes, generales y particulares de cada caso, es factible que pueda materializarse la expulsión en el plazo que resta de internamiento al extranjero en cuestión.

Cuando la posibilidad de ejecutar la salida del territorio nacional del internado sea imposible o altamente improbable, se interesará que se comuniquen las gestiones que se estén llevando a efecto para que los ciudadanos extranjeros internados sean puestos en libertad en condiciones de seguridad para ellos mismos y el conjunto de la sociedad (cumplimiento de las normas limitadoras de la movilidad impuestas por el Estado de Alarma).

2. Internamientos acordados en supuesto de expulsión sustitutiva de la pena en virtud de lo dispuesto en el art. 89.8 del Código Penal:

En estos supuestos, los Fiscales Delegados de Extranjería en cuya demarcación se encuentre un CIE, solicitaran el mismo informe referido en el apartado anterior, instando a los Directores de los respectivos centros, que en caso de que por las circunstancias concurrentes fuera inviable o altamente improbable que la repatriación del interno pueda llevarse a cabo en el plazo que le resta de internamiento, comuniquen tal circunstancia al Órgano Judicial que acordó la medida para que adopte la resolución que proceda en Derecho a la vista de la información facilitada.

3. Peticiones de expulsión sustitutiva en virtud de lo dispuesto en el art. 89 del CP:

Por las mismas razones ya indicadas, en las conformidades que se puedan alcanzar en los Juicios Rápidos que se celebren durante el

transcurso de esta situación, los Sres./as. Fiscales, no solicitaran en sus calificaciones, la aplicación del art. 89 del CP, salvo que por la autoridad administrativa se acredite la posibilidad real de procederse a la expulsión en los plazos legales establecidos.

4. Expulsión sustitutiva del proceso penal (art. 57.7 LOEX):

Durante el periodo de excepcionalidad los fiscales informarán en contra de la sustitución prevista en el artículo 57.7 LOEX a salvo que quede fehacientemente acreditado por la autoridad administrativa sancionadora que la expulsión acordada podrá ser llevada a efecto.

Esta especialidad publica además el Informe de 8 de abril sobre impacto de las medidas COVID-19 en materia de extranjería, un segundo dictamen de 20 de abril sobre el impacto de las medidas COVID-19 en materia de extranjería y la Nota interna 1/2020 sobre el internamiento cautelar de extranjeros.

5. Fiscal de Sala de Medio-Ambiente

La Unidad Especializada en Medio Ambiente de la Fiscalía General del Estado recibió hace unos años de la Fundación BBVA un premio por la protección de la biodiversidad. Con el montante del mismo se adquirieron medios para tomar muestras, especialmente trajes de aislamiento, mascarillas y guantes. A la vista de la situación, la Unidad se puso en contacto con el Ayuntamiento de Madrid para hacer entrega de dicho material, que fue recogido en los primeros días de la pandemia por el SAMUR, entidad a la que se le hizo entrega de 380 mascarillas, 100 pares de guantes y 90 trajes aislantes que fueron inmediatamente distribuidos en centros hospitalarios (19 de marzo).

El 26 de marzo se dirigió oficio a las/los fiscales delegados de Medio Ambiente y Urbanismo de las fiscalías provinciales en relación a la *protección de los animales domésticos*, especialmente perros, para que se procediera al control del posible fraude en las adopciones de mascotas y la alerta ante previsibles abandonos una vez hubiera pasado el estado de alarma.

Se cursó además un segundo oficio en relación a la *problemática de los residuos sanitarios, directa o indirectamente relacionados con el Covid-19*, tras la publicación de la Orden SND/271/2020, de 19 de marzo, del Ministerio de Sanidad, por la que se establecían instrucciones sobre la gestión de los residuos en la situación de crisis sanitaria ocasionada por el coronavirus, a fin de que los/as fiscales delegados/as expidieran las correspondientes instrucciones a las autoridades policiales de su provincia a los efectos de garantizar el correcto seguimiento del contenido de la citada Orden.

8.6 Fiscal de Sala delegado de Vigilancia Penitenciaria

En nota interna de fecha 1 de abril, el Fiscal de Sala delegado dio pautas en relación con diversos temas:

1. Respecto de las entrevistas con internos en centros penitenciarios, establece que, *dentro de las posibilidades y medios telemáticos de cada fiscalía y atendiendo, a su vez, a las necesidades de organización sanitaria de cada Centro, los fiscales desarrollaran las entrevistas con los internos mediante el empleo de medios telemáticos (videoconferencia). Ello no excluye que, en aquellos supuestos en que concurran razones de urgencia o gravedad que exijan no esperar a las disponibilidades de calendario de tales visitas, las peticiones de los internos puedan hacerse llegar directamente y atenderse a través de la remisión de la documentación vía electrónica por el Centro Penitenciario.*

2. En relación al despacho de expedientes, *en atención a la reducción de efectivos en las oficinas por razones sanitarias, los fiscales, en aquellos territorios en los que sea posible, procurarán establecer contacto con los jueces de vigilancia a fin de que los expedientes penitenciarios que recaben la intervención del Ministerio Fiscal y que, con arreglo a la DA 2a del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, hayan de entenderse urgentes sean despachados por los Fiscales de Vigilancia mediante su remisión directa entre Juzgado y Fiscalía por vía de correo electrónico o cualquier medio telemático.*

Fuera de dicho supuesto, es decir, cuando no sea posible el traslado del expediente por medios telemáticos, se despacharán los informes del Fiscal de acuerdo con el sistema de turnos o la organización que se haya dispuesto en cada Fiscalía.

En aquellos supuestos en que el expediente, de naturaleza o materia propia de vigilancia penitenciaria, haya sido remitido al Juzgado de Guardia, donde por tanto habrá de ser despachado, el Fiscal de Guardia, en aquellos casos de expedientes de complejidad o de relevancia o de albergar dudas sobre el sentido del dictamen, se pondrá en contacto telemático con los Fiscales de Vigilancia a fin de intercambiar información y establecer el criterio que haya de recoger el informe del Fiscal de Guardia al despachar el expediente.

Una segunda Nota de fecha 8 de abril analizaba los efectos de la paralización de los programas de Trabajos en Beneficio de la Comunidad por razones de emergencia sanitaria y concluía que *En aquellos casos en los que el Plan de ejecución de los TBC se haya iniciado, viniera funcionando satisfactoriamente sin incumplimiento ni inci-*

dencia negativa alguna por el interno y haya sido suspendido o paralizado por la razón de causa mayor antes expuesta derivada de la situación de emergencia sanitaria, los Sres. Fiscales informarán a favor de considerar que se han de tener por cumplidas las jornadas de trabajo coincidentes con el plazo de suspensión. (...) La solución que se propone ha de operar solamente respecto de aquellos penados o sometidos a cumplimiento de TBC respecto de los cuales se haya iniciado un programa que, con anterioridad a generarse la situación de emergencia sanitaria, se estuviera desarrollando satisfactoriamente y sin incumplimiento alguno por parte del penado. La solución que se ofrece alcanzará a las jornadas coincidentes con la paralización o suspensión del programa por causa sanitaria de emergencia.

8.7 Otros informes de las diferentes áreas de especialización

Todos los documentos a que se ha hecho referencia con anterioridad, y los que se relacionan a continuación, constan íntegramente reproducidos en esta recopilación.

Fiscales de Sala del Tribunal Supremo:

Informe de 26 de marzo sobre el impacto de medidas COVID-19.

Fiscal de Sala de Criminalidad informática:

Informe de 8 de abril relativo al impacto de las medidas COVID-19 en materia de criminalidad informática.

Análisis del impacto del Covid-19 en la Ciberdelincuencia.

Fiscal de Sala de Cooperación Jurídica Internacional:

Informe de 7 de abril relativo al impacto de las medidas COVID-19 en materia de cooperación jurídica internacional.

Nota sobre prisión provisional OEDES suspendida. Formulario REDCOOP Covid-19.

Spanish note on the execution of mla request to Spain Update Spain.

Fiscal de Sala Togado Militar:

Informe de 16 de abril de sobre incidencia del R. D 463/2010 en el ámbito de la jurisdicción militar.

Fiscal de Sala del Tribunal de Cuentas:

Informe de 10 de abril de sobre incidencia del RD 463/2010.

Fiscal de Sala de Menores:

Dictamen 1/2020 sobre recomendaciones para el retorno a la normalidad en las secciones de menores Documento resumen de actuaciones UEM junio 2020 Informe de 7 de abril sobre impacto estado de alarma y crisis sanitaria en la especialidad de menores.

Correo de 13 de marzo de aplazamiento en declaraciones y citaciones de menores.

Criterios de actuación de 4 de junio frente a vulneraciones de confinamiento por fugas de menores.

Informe de 21 de abril sobre impacto del estado de alarma y crisis sanitarias. Informe sobre medidas vulnerables por especialidades para menores.

9. COMUNICACIÓN

Como ya se anticipó, toda la actividad desplegada durante este tiempo se ha comunicado a los fiscales que integran el Ministerio Público y a la opinión pública mediante un despliegue informativo permanente, logrando con ello la máxima difusión de las iniciativas adoptadas y la transparencia que ha inspirado el quehacer de estos meses tan difíciles.

La inmediatez ha sido otro de los objetivos irrenunciables de la comunicación, de modo que se ha materializado la facilitación de los documentos que se generaban casi en tiempo real, procurando llegaran a la carrera fiscal y a la sociedad tan pronto se emitían.

Las Unidades Centrales de la Fiscalía General han pilotado esta política de comunicación, centrada en la Unidad de Apoyo y el Gabinete de Comunicación, dirigido este último por la Secretaría Técnica.

9.1 Comunicación interna

A través de la Secretaría de la Fiscal General del Estado, se hicieron llegar a los fiscales las cartas y Decretos dictados por la Fiscal General.

La Unidad de Apoyo ha centralizado la comunicación interna, pues desde el primer momento se encargó de recibir toda la información interesada de los fiscales superiores y provinciales a través del correo electrónico habilitado para ello. También remitió puntualmente a todos los fiscales, a través de las respectivas jefaturas, los correos

informativos de toda índole –sobre medidas organizativas y sanitarias, preferentemente–, que se fueron generando a lo largo del confinamiento e iniciada la desescalada.

9.2 Comunicación externa

Para la comunicación externa, la Fiscalía cuenta con la página web *fiscal.es*, una cuenta en Twitter *@fiscal_es*, una cuenta en Instagram *@fge.fortuny4* y un grupo de Whatsapp denominado *Comunicación FGE* en el que participan profesionales de más de 90 medios de comunicación (nacionales e internacionales; públicos y privados; televisión, radio, prensa escrita y digital y agencias de noticias).

9.2.1 WEB FISCAL.ES

El día 18 de marzo se habilitó un espacio en la web, gestionado por la Unidad de Apoyo, a fin de acoger a través de esa ventana todos los Decretos de la Fiscal General, las cartas remitidas a los fiscales, las notas emitidas por el Comité de seguimiento del coronavirus, las elaboradas por la Secretaría Técnica y por cada una de los fiscales de sala delegados. Igualmente, se habilitó un apartado en el que han tenido asiento las resoluciones del Ministerio y los acuerdos del CGPJ.

El Gabinete de Comunicación diferenció la información divulgada en atención a su contenido. De un lado, los documentos referidos a la organización interna y al trabajo desempeñado por las fiscalías. Los ocho Decretos dictados por la Fiscal General, las notas internas de los fiscales delegados, los informes en procedimientos y las sucesivas notas de prensa (17, 21 y 29 de abril, 6, 12, 17 y 27 de mayo, 3 y 10 de junio) relativas a la situación de las personas de la tercera edad con residencia en centros geriátricos, que fueron objeto de especial difusión y seguimiento por los medios.

De otro, la voz de las personas, la opinión de los fiscales, la valoración que hacen de la situación. Se ha procurado dar difusión a la actividad de la Fiscalía a través de entrevistas realizadas a quienes se encontraban cumpliendo los servicios esenciales (Carlos Rodríguez, Fiscal Decano en los Juzgados de Plaza de Castilla; María Esther Fernández García, Fiscal Superior de la Fiscalía del Principado de Asturias; Santiago Aba Garrote y José Joaquín Alonso Pérez, Fiscales de A Coruña; Consuelo Benavente, Fiscal Delegada de Menores de Valencia; José Díaz Cappa, Fiscal Coordinador Delegado de la

Sección de Menores de Baleares, la entrevista conjunta a fiscales Burgos y Córdoba), o reportajes con ocasión de Días internacionales y otros eventos (Unidad de Cooperación Jurídica Internacional, Elvira Tejada, Javier Huete Nogueras, Fiscal Superior de Galicia; toma de posesión de Antonio Pozo Vilches, Fiscal Togado Jefe de la Sala V del Tribunal Supremo), así como entrevistas a fiscales realizadas por medios, como las de la Fiscal General del Estado en Telemadrid, el Boletín del Cermi y El Mundo, o la del Fiscal Delegado de Sevilla para las personas mayores y discapaces, Norberto Sotomayor (en la cadena SER).

9.2.2 GRUPO DE WHATSAPP COMUNICACIÓN FGE

La información generada por la Fiscalía se traslada a los medios a través de un grupo de WhatsApp que cuenta con 200 periodistas de ámbito nacional e internacional, y que disponen así de las comunicaciones de la forma más rápida, directa y sencilla. Todos los periodistas reciben la información al mismo tiempo, evitando con ello las exclusivas y filtraciones.

Se han remitido por esta vía los Decretos y cartas de la Fiscal General del Estado, los documentos de los fiscales de sala delegados a que se hizo referencia más arriba, además de buena parte de los contenidos aludidos con anterioridad.

En este tiempo se hicieron llegar 12 notas de prensa informando de las medidas propuestas por la Fiscalía General respecto de la *desescalada* en la Administración de Justicia, las reuniones que mantuvo la Fiscal General con el Consejo Fiscal, los fiscales superiores, los fiscales delegados y coordinadores de las diferentes especialidades y las asociaciones de fiscales.

Las informaciones sobre el colectivo de las personas mayores han suscitado y suscitan gran interés y seguimiento en los medios. Como se apuntaba al hacer referencia al Fiscal de Sala de la Sección Civil del Tribunal Supremo, semanalmente se ha remitido y se sigue remitiendo al tiempo de redactar estas líneas, informe detallado sobre las diligencias civiles y penales abiertas por las distintas fiscalías de las comunidades autónomas y provinciales. Asimismo, se ha atendido a las cuestiones que los medios han planteado al Gabinete de Comunicación en relación a este tema.

Por último, se ha elaborado por la Secretaría Técnica, como indicábamos más arriba, y se ha facilitado a los medios, un informe jurídico sobre la eventual trascendencia penal de las *fake news*.

9.2.3 TWITTER @FISCAL_ES

Un total de 133 tuits (66 fotografías y 7 videos) publicados entre el 10 de marzo y el 4 de junio reflejan también la actividad de la Fiscalía, con enlaces a los contenidos citados de la web y aquellos temas que son de especial interés para los integrantes de la institución. Se han publicado también las disposiciones del BOE referidas al estado de alarma y aquellas disposiciones del Ministerio de Justicia que afectan al funcionamiento de la Justicia.

La cuenta ha visto incrementado el número de seguidores, pasando de 11.155 a 12.690, siendo este el incremento más significativo en el más breve plazo de tiempo desde que se procedió a su apertura en marzo de 2018.

Las referencias a las disposiciones legales han alcanzado más de 40.000 visualizaciones. Entre los tuits que han tenido una mayor difusión puede destacarse en de fecha 23 de marzo referido a la Nota de servicio de la Fiscal Sala Violencia contra la mujer (visto 24. 417 veces y retuiteado 50 veces).

9.2.4 INSTAGRAM @FGE.FORTUNY4

En este periodo se han realizado 16 publicaciones en Instagram (10 fotos y 11 vídeos) que han tenido una media de 500 visualizaciones.



DECRETO

Al amparo del art. 22.2 EOMF, a fin de asegurar el cumplimiento del servicio público y de las funciones constitucionales del Ministerio Fiscal, la salud de los/las componentes de la carrera fiscal y la ciudadanía, se dictan las siguientes instrucciones, sin perjuicio de su actualización en función de la evolución y entidad de la epidemia del coronavirus COVID-19 y de las recomendaciones que en cada momento adopten las autoridades administrativas y sanitarias:

1. Los/las Fiscales jefes y, en particular, los/las Fiscales Superiores deberán adoptar todas las medidas que se indican a continuación de forma coordinada con el Ministerio de Justicia, los Tribunales Superiores de Justicia y las Comunidades Autónomas afectadas.

2. De acuerdo con las recomendaciones sanitarias vigentes a día de hoy, se deberán adoptar medidas de puesta en marcha de teletrabajo, de modo que se evite la concurrencia diaria de la totalidad de la plantilla en los diversos centros de trabajo con la finalidad de preservar la salud de sus componentes. Estas medidas garantizarán la presencia efectiva del Ministerio Fiscal en la prestación del servicio de guardia, así como la asistencia a las vistas, comparecencias y juicios señalados. Los/las Fiscales jefes velarán por el cumplimiento efectivo del servicio adoptando las medidas conducentes a tal fin en el marco de su capacidad directiva y auto-organizativa.

Se evitará en lo posible todos los desplazamientos, potenciando el uso de medios telemáticos (videoconferencias).



Se entiende por teletrabajo no solo aquél que se pueda realizar por medios telemáticos sino también el despacho ordinario de asuntos desde el domicilio particular.

3. Se suspenden temporalmente las visitas e inspecciones de los/las fiscales a residencias de mayores, de personas con discapacidad, a centros penitenciarios, de internamiento de extranjeros y de protección y reforma de menores, u otras visitas de similar naturaleza en la medida en que no resulte absolutamente imprescindible.

4. Los/las Fiscales jefes se abstendrán temporalmente de convocar juntas de Fiscalía u otro tipo de juntas o reuniones de similares características en tanto en cuanto subsistan las circunstancias de riesgo sanitario actuales.

5. Se amplía esta previsión a los/las alumnos/as en prácticas en las respectivas Fiscalías y a la presencia de los/las Fiscales a los cursos de formación, sin perjuicio de la comunicación que al efecto pueda emitir el Centro de Estudios Jurídicos (CEJ).

6. Criterios para la organización de las Fiscalías en cuanto a la posibilidad de que los/las Fiscales se ausenten de las sedes de la Fiscalía:

1º. Fiscales con patologías concurrentes o enfermedades crónicas.

2º. Fiscales embarazadas.

3º. Fiscales que hayan estado en contacto con personas enfermas por coronavirus.

4º. Fiscales con hijos/as menores de edad o personas dependientes.



Estas medidas pueden ser de aplicación a los/las funcionarios/as de la Administración de Justicia que presten sus servicios en las Fiscalías en coordinación con la Administración competente.

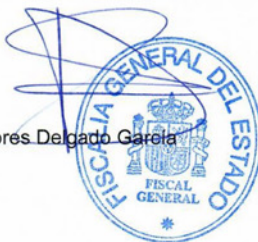
Desde la Fiscalía General del Estado se realizará un seguimiento de estas medidas por lo que se interesa a todos los/las Fiscales jefes que comuniquen cualquier incidencia al comité de seguimiento de la epidemia de coronavirus en el correo de Fiscalía: fge.secretaria.unidadapoyo@fiscal.es.

Este Decreto se comunicará al Ministerio de Justicia, a todas las Comunidades Autónomas y al CGPJ.

Cláusula de vigencia. La presente instrucción entrará en vigor con su recepción en el día de hoy.

En Madrid, a 10 de marzo de 2020.

Dolores Delgado García





DECRETO REGULACIÓN EMERGENCIA COVID-19 DE 13 DE MARZO DE 2020

Al amparo del art. 22.2 EOMF, y como desarrollo de mi anterior Decreto de 10 de marzo de los corrientes, se dictan las siguientes instrucciones, fruto de la colaboración y necesaria coordinación entre las diferentes instituciones con competencia en materia de Justicia; Consejo General del Poder Judicial, Ministerio de Justicia y Comunidades Autónomas.

El servicio público de Justicia exige la ineludible prestación de determinados servicios a los ciudadanos que han de quedar completamente garantizados.

Dada la situación actual y las excepcionales circunstancias derivadas de la evolución del coronavirus COVID-19, se establecen unas normas de actuación a los efectos de garantizar la prestación efectiva de dicho servicio dentro del ámbito de las competencias del Ministerio de Justicia y de forma coordinada con aquellas que corresponden al Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado y las Comunidades Autónomas con competencias en la materia.

Teniendo en consideración lo anterior, la Fiscal General del Estado, de común acuerdo con la Secretaría General de Innovación y Calidad del Servicio Público de Justicia del Ministerio de Justicia, el Consejo General del Poder Judicial y las Comunidades Autónomas con competencias en la materia, han resuelto fijar los siguientes servicios esenciales que, en todo caso, han de mantenerse en la Administración de Justicia, según se especifica:

A) Se consideran servicios esenciales los declarados por la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial:

1. Cualquier actuación judicial que, de no practicarse, pudiera causar perjuicios irreparables.
2. Internamientos urgentes del artículo 763 de la L.E.C.
3. Medidas cautelares u otras actuaciones inaplazables, como las medidas de protección de menores del artículo 158 CC.
4. Registro Civil: Expedición de licencias de enterramiento; celebración de matrimonios del art 52 del Código Civil e inscripciones de nacimiento en plazo perentorio.
5. Los servicios de guardia de detenidos e incidencias.



6. Las actuaciones con detenido y otras que resulten inaplazables, como adopción de medidas cautelares urgentes, levantamientos de cadáver, entradas y registros, etc.

7. Cualquier actuación en causa con presos o detenidos.

8. Ordenes de protección y cualquier medida cautelar en materia de violencia sobre la mujer y menores.

9. Actuaciones urgentes en materia de vigilancia penitenciaria.

10. En el orden Jurisdiccional Contencioso Administrativo, las autorizaciones de entradas sanitarias urgentes e inaplazables, procedimientos de Derechos Fundamentales cuya resolución tenga carácter urgente, medidas cautelarísimas y cautelares que sean urgentes y recursos-contencioso electorales.

Igualmente, procedimientos de autorización o ratificación judicial de las medidas que las autoridades sanitarias consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen privación o restricción de la libertad o de otro derecho fundamental.

11. En el orden Jurisdiccional Social, la celebración de juicios declarados urgentes por la Ley y las medidas cautelares urgentes y preferentes.

12. En general los procesos en los que se alegue vulneración de derechos fundamentales y que sean urgentes (es decir, aquellos cuyo aplazamiento impediría o haría muy gravosa la obtención de la tutela judicial reclamada).

B) A efectos de garantizar la prestación de estos servicios esenciales, resulta necesario la determinación del personal mínimo que ha de atender tales servicios.

Sin perjuicio de mantener la vigencia de las pautas generales descritas en la Nota de servicio enviada en el día de hoy, 13 de marzo, a todos los Fiscales Superiores y a las diferentes fiscalías, y en cuanto específicamente se refiere al personal funcionario dependiente de las administraciones concurrentes en materia de Justicia, de conformidad con el catálogo de servicios esenciales descrito más arriba, los Fiscales Superiores deberán:

- Elevar propuesta relativa al número de funcionarios necesarios en cada caso para atender los servicios esenciales, y a tal fin comunicarán con las administraciones respectivas a la mayor brevedad posible para regularizar las situaciones administrativas.



FISCALÍA GENERAL
DEL ESTADO

- En el caso de las Fiscalías dependientes del denominado "territorio Ministerio", los Fiscales Superiores harán llegar su petición al Ministerio de Justicia a través de la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado.

Desde la Fiscalía General del Estado se mantiene el seguimiento de estas y cualesquiera otras medidas que hayan de adoptarse conforme evolucione la situación, razón por la cual se interesa de todos los/las Fiscales jefes que comuniquen cualquier incidencia al correo fge.secretaria.unidadapoyo@fiscal.es

Este Decreto se comunicará al Ministerio de Justicia, a todas las Comunidades Autónomas y al CGPJ.

Clausula de vigencia. Las presentes pautas de actuación entrarán en vigor con su recepción en el día de la fecha.

Madrid, a 13 de marzo de 2020

Dolores Delgado García
FISCAL GENERAL DEL ESTADO.



Madrid, 13 de marzo de 2020

Queridos compañeros y compañeras,

La Fiscalía General quiere trasladaros su firme compromiso con la salud y la seguridad de quienes integramos la Carrera.

Desde el minuto uno en que se conoció la incidencia de esta epidemia en nuestro país, hemos estado alerta a todas las informaciones y a las recomendaciones que desde las autoridades sanitarias se han ido realizando, y, siempre, en permanente comunicación con todas las Fiscalías.

Para tomar las decisiones necesarias, efectivas y oportunas en cada momento, se ha constituido un Comité de seguimiento de la epidemia provocada por el coronavirus (Covid-19).

Se ha habilitado un correo electrónico: fge.secretaria.unidadapoyo@fiscal.es a fin de que los/las Fiscales Jefes y las asociaciones puedan trasladarnos sus dudas o sugerencias. Hemos creído conveniente canalizar así los mensajes a fin de facilitar su recepción y respuesta.

La Fiscalía General va a permanecer en contacto con las autoridades sanitarias para contemplar cualquier situación que se produzca y os iremos informando de las decisiones que se adopten.

*Muchas gracias por vuestra
colaboración*



Excmas/os e lllmas/os Sras. y Sres.:

A la vista de las iniciativas que están adoptando distintas Autoridades autonómicas y locales en el contexto de la estrategia general de contención de la enfermedad denominada COVID-2019, considero pertinente reiterar a V.E./V.I. el contenido de mi comunicación de fecha 4 de marzo pasado, cuya copia se acompaña, y respecto de la actuación del Ministerio Fiscal en relación con dichas actuaciones administrativas me permito destacar los siguientes aspectos:

1. Todas las medidas que las autoridades sanitarias consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen privación o restricción de la libertad o de otro derecho fundamental están inexcusablemente sujetas a control judicial, correspondiendo su autorización o ratificación al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo competente por razón del territorio.
2. Los Fiscales especialistas en materia contencioso-administrativa (o quienes en su lugar designen las/los respectivos Fiscales Jefes o Fiscales Superiores) que tengan conocimiento de la adopción de este tipo de medidas en su ámbito territorial de competencia deberán velar por que efectivamente la Autoridad de la que emanen dichas disposiciones solicite la mencionada autorización o ratificación judicial.

Con el fin de comprobar si las decisiones adoptadas en cada caso afectan a derechos fundamentales de los ciudadanos, la/el Fiscal podrá, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4.4, párrafo segundo, del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, dirigirse a las Autoridades en cuestión a fin de que le faciliten la información y documentación concerniente a la actuación llevada a cabo.

3. En caso de constatarse que las medidas adoptadas afectan o pueden afectar al ejercicio de cualquiera de los derechos fundamentales a los que se refiere el artículo 53.2 de la Constitución, y la Autoridad competente para su adopción no ha solicitado la pertinente autorización o inmediata ratificación judicial, la/el Fiscal responsable deberá ponerse en contacto urgente con el Fiscal de Sala Delegado que suscribe, a los efectos de determinar la actuación que proceda, dirigida a hacer efectivo el control judicial que la ley exige.



4. Las actuaciones que lleven a cabo y los dictámenes que formulen las/los Fiscales en esta materia deberán estar en todo caso presididos por el principio de proporcionalidad, debiéndose comprobar a tal efecto que en el expediente administrativo y en la propia resolución adoptada constan los elementos de juicio imprescindibles para justificar la medida concreta que en cada caso se adopta.

En este sentido, las/los Sras/es Fiscales deberán tomar en especial consideración el objetivo prioritario de la protección de la salud pública, de manera que, a la hora de valorar la idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto de la decisión adoptada, el parámetro fundamental que deberá tomarse en consideración será precisamente la específica y concreta eficacia de cada una de las medidas acordadas, conforme a los datos o informes técnicos disponibles, para contener el avance del contagio de la enfermedad.

5. Cualquier consulta o comunicación de incidencias acerca de las cuestiones planteadas en el presente oficio podrá ser directamente transmitida al Fiscal de Sala Delegado de la Especialidad. La dación de cuenta de las actuaciones llevadas a cabo se producirá conforme a lo indicado en el ya citado oficio de 4 de marzo.

Agradeciendo de antemano su colaboración, aprovecho para transmitir a V.E.V.I. la expresión de mi consideración más distinguida.

Reciba un cordial saludo.

Madrid, 13 de marzo de 2020

Fdo: Pedro Crespo Barquero



**EXCMAS/OS E ILMAS/OS SRAS/ES FISCALES SUPERIORES DE LAS
COMUNIDADES AUTÓNOMAS, FISCALES JEFES PROVINCIALES Y
FISCALES ESPECIALISTAS DEL ORDEN CONTENCIOSO-
ADMINISTRATIVO**



Excmas/os e Ilmas/os Sras. y Sres.:

Como es público y notorio, la situación producida a nivel nacional e internacional como consecuencia de la progresiva expansión de la enfermedad denominada COVID-2019, comúnmente conocida como *coronavirus*, ha dado ya lugar en nuestro país a la adopción de algunas medidas de naturaleza administrativa en orden a la prevención del contagio.

Dichas medidas, de las que se vienen haciendo eco de manera profusa numerosos medios de comunicación, consisten en algún caso en el confinamiento de los afectados en espacios cerrados, ocasionalmente diferentes incluso de su propio domicilio o del marco propiamente sanitario (hoteles, por ejemplo), y con carácter general presuponen la privación o limitación de otros derechos o de actividades tanto en el ámbito privado como en el espacio público.

En relación con dichas situaciones, me permito dirigirme a V.E./V.I. a los siguientes efectos:

1.- Como es sabido, la **Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública**, establece:

Artículo 2.- Las autoridades sanitarias competentes podrán adoptar medidas de reconocimiento, tratamiento, hospitalización o control cuando se aprecien indicios racionales que permitan suponer la existencia de peligro para la salud de la población debido a la situación sanitaria concreta de una persona o grupo de personas o por las condiciones sanitarias en que se desarrolle una actividad.

Artículo 3.- Con el fin de controlar las enfermedades transmisibles, la autoridad sanitaria, además de realizar las acciones preventivas generales, podrá adoptar las medidas oportunas para el control de los enfermos, de las personas que estén o hayan estado en contacto con los mismos y del medio ambiente inmediato, así como las que se consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible.

Asimismo, la **Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad** dispone:

Artículo 26

1. En caso de que exista o se sospeche razonablemente la existencia de un riesgo inminente y extraordinario para la salud, las autoridades sanitarias adoptarán las



medidas preventivas que estimen pertinentes, tales como la incautación o inmovilización de productos, suspensión del ejercicio de actividades, cierres de Empresas o sus instalaciones, intervención de medios materiales y personales y cuantas otras se consideren sanitariamente justificadas.

2. La duración de las medidas a que se refiere el apartado anterior, que se fijarán para cada caso, sin perjuicio de las prórrogas sucesivas acordadas por resoluciones motivadas, no excederá de lo que exija la situación de riesgo inminente y extraordinario que las justificó.

Y, por su parte, el **artículo 8.6 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa**, al regular las competencias de los Juzgados de lo Contencioso-administrativo, señala:

6. Conocerán también los Juzgados de lo Contencioso-administrativo de las autorizaciones para la entrada en domicilios y restantes lugares cuyo acceso requiera el consentimiento de su titular, siempre que ello proceda para la ejecución forzosa de actos de la administración pública, salvo que se trate de la ejecución de medidas de protección de menores acordadas por la Entidad Pública competente en la materia.

Asimismo, corresponderá a los Juzgados de lo Contencioso-administrativo la autorización o ratificación judicial de las medidas que las autoridades sanitarias consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen privación o restricción de la libertad o de otro derecho fundamental.

(...)

Por consiguiente, la adopción de decisiones de las autoridades sanitarias susceptibles de ser incluidas en la norma que se acaba de citar requiere de la pertinente autorización judicial, existiendo ya constancia de haberse dictado alguna resolución de esta naturaleza en fechas recientes.

Aunque la norma procesal transcrita no contempla de forma expresa la intervención del Ministerio Fiscal, lo cierto es que, del mismo modo que sucede con las resoluciones atinentes a la entrada en domicilio que se mencionan en el primer párrafo, cabe entender –y así vienen haciéndolo muchos órganos judiciales– que la tutela de los derechos fundamentales afectados determina por sí misma la legitimación del Fiscal, directamente en virtud de su mandato constitucional de defensa de los derechos de los ciudadanos.

De todos modos, cabe recordar que al amparo de lo dispuesto en el artículo 4 EOMF,

El Ministerio Fiscal, para el ejercicio de sus funciones, podrá:

Uno. Interesar la notificación de cualquier resolución judicial y la información sobre el estado de los procedimientos, pudiendo pedir que se le dé vista de éstos cualquiera que sea su estado, o que se le remita copia de cualquier actuación, para velar por el exacto cumplimiento de las leyes, plazos y términos, promoviendo, en su caso, las correcciones oportunas. Asimismo, podrá pedir información de los hechos que hubieran dado lugar a un procedimiento, de cualquier clase que sea, cuando existan motivos racionales para estimar que su conocimiento pueda ser



competencia de un órgano distinto del que está actuando. También podrá acceder directamente a la información de los Registros oficiales, cuyo acceso no quede restringido a control judicial.

2.- Como también consta a V.E./V.I., el párrafo segundo del artículo 25 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal dispone que

"Los miembros del Ministerio Fiscal pondrán en conocimiento del Fiscal General del Estado los hechos relativos a su misión que por su importancia o trascendencia deba conocer. Las órdenes, instrucciones y comunicaciones a que se refieren este párrafo y el anterior se realizarán a través del superior jerárquico, a no ser que la urgencia del caso aconseje hacerlo directamente, en cuyo supuesto se dará ulterior conocimiento al mismo."

A su vez, la Instrucción de la Fiscalía General del Estado 1/2015, de 13 de julio, sobre algunas cuestiones en relación con las funciones de los Fiscales de Sala Coordinadores y los Fiscales de Sala Delegados, establece lo siguiente:

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.

Finalmente, el apartado III.3 de la Instrucción FGE 11/2005, de 10 de noviembre, sobre instrumentalización efectiva del principio de unidad de actuación establecido en el art. 124 de la CE, dice:

...el Fiscal-Jefe de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, [...] además de las funciones que desarrolla ante el Tribunal Supremo actuará como Fiscal de Sala Delegado del Fiscal General para el Orden Jurisdiccional Contencioso-Administrativo, y a estos efectos ejercerá la coordinación de la actuación de los Fiscales territoriales en este ámbito jurisdiccional.

A tal fin, y sin perjuicio de las facultades de los Fiscales Jefes:

a) Establecerá los cauces de comunicación necesarios entre las Fiscalías y la Sección correspondiente de la Fiscalía del Tribunal Supremo

(...)

g) Canalizará las daciones de cuenta que los Fiscales encargados del despacho de asuntos de importancia o trascendencia eleven, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 25 párrafo 2º EOMF, al Fiscal General del Estado.

3.- La especial trascendencia del asunto mencionado parece fuera de toda duda. La elevada capacidad de expansión de la enfermedad en cuestión, y los notorios esfuerzos de las autoridades nacionales e internacionales por adoptar medidas de contención del contagio invitan sin duda a contemplar la posibilidad de que puedan resultar necesarias, en distintos lugares del territorio español,



actuaciones administrativas que incidan o puedan llegar a incidir tanto en el ejercicio y disfrute de determinados derechos fundamentales (libertad de deambulación y libre circulación, reunión, manifestación, educación, etc.) como en situaciones vinculadas a otros derechos de no menor importancia en el contexto socio-económico, como el ejercicio del derecho al trabajo, la libertad de empresa, etc., todos ellos abarcados por el especial deber de tutela que el artículo 124 de la Constitución atribuye al Ministerio Fiscal.

La singular alarma que la expansión de la citada enfermedad infecto-contagiosa está generando a todos los niveles, en el contexto nacional e internacional, exige además, desde esa perspectiva esencialmente garantista que corresponde a esta institución, un especial cuidado en el análisis de necesidad, idoneidad y proporcionalidad inherente al control judicial de cualquier decisión de los poderes públicos que afecte al libre ejercicio de los derechos de los ciudadanos, y de manera muy determinante al de los derechos fundamentales.

El principio de unidad de actuación que constituye una de las principales señas de identidad del Ministerio Fiscal cobra a estos efectos una trascendental importancia. La definición de criterios claros y, sobre todo, uniformes, a la hora de fijar la posición de la Fiscalía, asegurando el imprescindible equilibrio entre el incontestable objetivo de máxima eficacia de las medidas pertinentes para hacer frente a la enfermedad y la tutela efectiva de los derechos fundamentales, así como la exigible igualdad de trato de los afectados por tales medidas en todos los puntos del territorio nacional, hace patente la necesidad de un especial esfuerzo dirigido a asegurar un flujo de información ágil y una clara línea de acción del Ministerio público.

Por ello, en mi condición de Fiscal de Sala Delegado para la materia, entiendo que resulta absolutamente imprescindible dar cumplimiento a lo dispuesto en el citado artículo 25 EOMF, manteniendo debidamente informada a la Excm. Sra. Fiscal General del Estado, a cuyo fin me corresponde, como se desprende de las Instrucciones igualmente mencionadas más arriba, asumir la tarea de *canalización* de las pertinentes daciones de cuenta.

En virtud de todo lo expuesto, intereso de VV.EE/VV.II.:

1) La comunicación a esta Sección de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo –preferiblemente mediante el correo electrónico indicado al pie de este oficio- de cuanta información y/o documentación estime V.E./V.I. relevante respecto de las situaciones descritas en el presente oficio.

2) En particular, la comunicación de la existencia de procedimientos o actuaciones judiciales en la materia de cuya incoación o tramitación tenga conocimiento, tanto si se ha producido con citación e intervención del Fiscal y/o posterior notificación de la resolución adoptada, como en caso contrario. En



FISCALÍA DEL TRIBUNAL
SUPREMO

SECCIÓN DE LO
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Fiscal de Sala

este último supuesto, valorará V.E./V.I., previa consulta si procede con el superior jerárquico correspondiente -y, si lo considera oportuno, con el Fiscal de Sala que suscribe-, la pertinencia de solicitar al amparo del citado artículo 4 EOMF la notificación de aquellas resoluciones judiciales que, por su contenido o efectos, revelen un especial interés para la conformación del criterio de unidad de actuación de la Fiscalía, o puedan requerir una intervención concreta del Fiscal.

3) La comunicación al Fiscal de Sala que suscribe, a ser posible con carácter previo a su remisión al órgano judicial, de cualquier dictamen de fondo emitido por el Fiscal en los procedimientos judiciales mencionados.

Agradeciendo de antemano su colaboración, aprovecho para transmitir a V.E./V.I. la expresión de mi consideración más distinguida.

Reciba un cordial saludo.

Madrid, 04 de marzo de 2020

Fdo: Pedro Crespo Barquero

**EXCMAS/OS E ILMAS/OS SRAS/ES FISCALES SUPERIORES DE LAS
COMUNIDADES AUTÓNOMAS, FISCALES JEFES PROVINCIALES Y
FISCALES ESPECIALISTAS DEL ORDEN CONTENCIOSO-
ADMINISTRATIVO**



DECRETO REGULACIÓN EMERGENCIA COVID-19

Al amparo del art. 22.2 EOMF, y como desarrollo de mi anterior Decreto de 10 de marzo de los corrientes, se dictan las siguientes instrucciones, fruto de la colaboración y necesaria coordinación entre las diferentes instituciones con competencia en materia de Justicia; Consejo General del Poder Judicial, Ministerio de Justicia y Comunidades Autónomas.

El servicio público de Justicia exige la ineludible prestación de determinados servicios a los ciudadanos que han de quedar completamente garantizados.

Dada la situación actual y las excepcionales circunstancias derivadas de la evolución del coronavirus COVID-19, se establecen unas normas de actuación a los efectos de garantizar la prestación efectiva de dicho servicio dentro del ámbito de las competencias del Ministerio de Justicia y de forma coordinada con aquellas que corresponden al Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado y las Comunidades Autónomas con competencias en la materia.

Teniendo en consideración lo anterior, la Fiscal General del Estado, de común acuerdo con la Secretaría General de Innovación y Calidad del Servicio Público de Justicia del Ministerio de Justicia, el Consejo General del Poder Judicial y las Comunidades Autónomas con competencias en la materia, han resuelto fijar los siguientes servicios esenciales que, en todo caso, han de mantenerse en la Administración de Justicia, según se especifica:

A) Se consideran servicios esenciales los declarados por la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial:

1. Cualquier actuación judicial que, de no practicarse, pudiera causar perjuicios irreparables.
2. Internamientos urgentes del artículo 763 de la L.E.C.
3. Medidas cautelares u otras actuaciones inaplazables, como las medidas de protección de menores del artículo 158 CC.
4. Registro Civil: Expedición de licencias de enterramiento; celebración de matrimonios del art 52 del Código Civil e inscripciones de nacimiento en plazo perentorio.
5. Los servicios de guardia de detenidos e incidencias.



6. Las actuaciones con detenido y otras que resulten inaplazables, como adopción de medidas cautelares urgentes, levantamientos de cadáver, entradas y registros, etc.

7. Cualquier actuación en causa con presos o detenidos.

8. Órdenes de protección y cualquier medida cautelar en materia de violencia sobre la mujer y menores.

9. Actuaciones urgentes en materia de vigilancia penitenciaria.

10. En el orden Jurisdiccional Contencioso Administrativo, las autorizaciones de entradas sanitarias urgentes e inaplazables, procedimientos de Derechos Fundamentales cuya resolución tenga carácter urgente, medidas cautelarísimas y cautelares que sean urgentes y recursos-contencioso electorales.

Igualmente, procedimientos de autorización o ratificación judicial de las medidas que las autoridades sanitarias consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen privación o restricción de la libertad o de otro derecho fundamental.

11. En el orden Jurisdiccional Social, la celebración de juicios declarados urgentes por la Ley y las medidas cautelares urgentes y preferentes.

12. En general los procesos en los que se alegue vulneración de derechos fundamentales y que sean urgentes (es decir, aquellos cuyo aplazamiento impediría o haría muy gravosa la obtención de la tutela judicial reclamada).

B) A efectos de garantizar la prestación de estos servicios esenciales, resulta necesario la determinación del personal mínimo que ha de atender tales servicios.

Sin perjuicio de mantener la vigencia de las pautas generales descritas en la Nota de servicio enviada en el día de hoy, 13 de marzo, a todos los Fiscales Superiores y a las diferentes fiscalías, y en cuanto específicamente se refiere al personal funcionario dependiente de las administraciones concurrentes en materia de Justicia, de conformidad con el catálogo de servicios esenciales descrito más arriba, los Fiscales Superiores deberán:

- Elevar propuesta relativa al número de funcionarios necesarios en cada caso para atender los servicios esenciales, y a tal fin comunicarán con las administraciones respectivas a la mayor brevedad posible para regularizar las situaciones administrativas.



- En el caso de las Fiscalías dependientes del denominado "territorio Ministerio", los Fiscales Superiores harán llegar su petición al Ministerio de Justicia a través de la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado.

Desde la Fiscalía General del Estado se mantiene el seguimiento de estas y cualesquiera otras medidas que hayan de adoptarse conforme evolucione la situación, razón por la cual se interesa de todos los/las Fiscales jefes que comuniquen cualquier incidencia al correo fge.secretaria.unidadapoyo@fiscal.es

Este Decreto se comunicará al Ministerio de Justicia, a todas las Comunidades Autónomas y al CGPJ.

Cláusula de vigencia. Las presentes pautas de actuación entrarán en vigor con su recepción en el día de la fecha.

En Madrid, a 14 de marzo de 2020.

Dolores Delgado García





Madrid, 15 de marzo de 2020

Estimados/as compañeros/as,

En el desarrollo de los servicios mínimos regulados tanto por la Fiscalía General del Estado como por el CGPJ y el Ministerio de Justicia todos somos conscientes de que pueden producirse escenarios que comportan un riesgo para la salud.

El pasado jueves 12 de marzo desde la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado se solicitó al Ministerio de Justicia la remisión a todas las Fiscalías del territorio nacional de los imprescindibles kits de prevención, protección y desinfección para evitar el contagio del coronavirus Covid-19 a los/las fiscales que desempeñan servicios mínimos y el consiguiente riesgo para la ciudadanía.

Somos conocedores, y también solidarios, de la limitada disponibilidad de tales medidas de seguridad y de que el Estado gestiona una lógica y prudente situación de prioridades. No obstante, comprobada la falta de suministro en muchas Fiscalías, desde la Fiscalía General del Estado se ha reiterado nuevamente a la sociedad prestataria del Ministerio de Justicia la necesidad de que proporcione medidas de protección para los/las fiscales que desempeñan funciones de guardia y otros servicios mínimos a fin de evitar cualquier tipo de riesgo para su salud.

Como Fiscal General del Estado pero, sobre todo, como compañera, una de mis principales preocupaciones es la salud e integridad de todos/as vosotros/as.

Muchas gracias por vuestra colaboración.



NOTA INTERNA DE LA FISCAL GENERAL DEL ESTADO de 15 de marzo de 2020 en desarrollo de los decretos de 10 y 13 de marzo de 2020 en relación con el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

El servicio público de Justicia exige garantizar la ineludible prestación de determinados servicios a los ciudadanos, que han de quedar completamente asegurados. La Organización Mundial de la Salud elevó el pasado 11 de marzo de 2020 la situación de emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19 a pandemia internacional. La rapidez en la evolución de los hechos, a escala nacional e internacional, ha requerido y requiere la adopción de medidas inmediatas y eficaces para hacer frente a esta coyuntura. Las circunstancias extraordinarias que concurren constituyen, sin duda, una crisis sanitaria sin precedentes y de enorme magnitud tanto por el muy elevado número de ciudadanos afectados como por el extraordinario riesgo para sus derechos.

Con el establecimiento de aquellas medidas y las previstas en los diferentes instrumentos de organización que afectan al ámbito de trabajo de las Fiscalías se trata de armonizar la necesaria protección de la salud de las y los trabajadores en el ámbito de las Fiscalías, tanto con el aseguramiento del cumplimiento de nuestros servicios como, y en especial, con el cumplimiento de las disposiciones del real decreto 463-20.

En este decreto se detallan una serie de medidas que en definitiva tratan de contener, evitando los flujos normales de personas y servicios, la extensión de la pandemia. A tal fin, es momento de indicar que no se trata de indicaciones voluntarias, sino obligatorias, y que las decisiones personales de acudir o no a nuestro centro de trabajo no pertenecen al ámbito de la voluntad, sino que es el ejercicio de nuestra auto-responsabilidad lo que debe determinar nuestra conducta, en este caso, de acudir o no a nuestra sede de trabajo.

Así, se recuerda y recomienda, a las Sras y Sres Fiscales y Fiscales Jefes, que deberán limitar su presencia física en los centros de trabajo a los supuestos en que esta sea imprescindible, en garantía tanto de nuestra propia salud e integridad como la de quienes nos rodean. Toda vez que la asistencia al centro de trabajo es la excepción y no la norma.

Por todo esto se recomienda encarecidamente, que fuera de los supuestos de servicios esenciales previstos en el decreto 463-20, no se acuda al correspondiente centro de trabajo.

La Fiscal General del Estado

En Madrid a 15 marzo de 2020



NOTA INTERNA DE LA FISCAL GENERAL DEL ESTADO de 15 de marzo de 2020 en desarrollo de los decretos de 10 y 13 de marzo de 2020 en relación con el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

El servicio público de Justicia exige garantizar la ineludible prestación de determinados servicios a los ciudadanos, que han de quedar completamente asegurados. La Organización Mundial de la Salud elevó el pasado 11 de marzo de 2020 la situación de emergencia de salud pública ocasionada por el COVID-19 a pandemia internacional. La rapidez en la evolución de los hechos, a escala nacional e internacional, ha requerido y requiere la adopción de medidas inmediatas y eficaces para hacer frente a esta coyuntura. Las circunstancias extraordinarias que concurren constituyen, sin duda, una crisis sanitaria sin precedentes y de enorme magnitud tanto por el muy elevado número de ciudadanos afectados como por el extraordinario riesgo para sus derechos.

Con el establecimiento de aquellas medidas y las previstas en los diferentes instrumentos de organización que afectan al ámbito de trabajo de las Fiscalías se trata de armonizar la necesaria protección de la salud de las y los trabajadores en el ámbito de las Fiscalías, tanto con el aseguramiento del cumplimiento de nuestros servicios como, y en especial, con el cumplimiento de las disposiciones del real decreto 463-20.

En este decreto se detallan una serie de medidas que en definitiva tratan de contener, evitando los flujos normales de personas y servicios, la extensión de la pandemia. A tal fin, es momento de indicar que no se trata de indicaciones voluntarias, sino obligatorias, y que las decisiones personales de acudir o no a nuestro centro de trabajo no pertenecen al ámbito de la voluntad, sino que es el ejercicio de nuestra auto-responsabilidad lo que debe determinar nuestra conducta, en este caso, de acudir o no a nuestra sede de trabajo.

Así, se recuerda y recomienda, a las Sras y Sres Fiscales y Fiscales Jefes, que deberán limitar su presencia física en los centros de trabajo a los supuestos en que esta sea imprescindible, en garantía tanto de nuestra propia salud e integridad como la de quienes nos rodean. Toda vez que la asistencia al centro de trabajo es la excepción y no la norma.

Por todo esto se recomienda encarecidamente, que fuera de los supuestos de servicios esenciales previstos en el decreto 463-20, no se acuda al correspondiente centro de trabajo.

La Fiscal General del Estado

En Madrid a 15 marzo de 2020



NOTA DE SERVICIO DE LA UNIDAD DE APOYO PARA REGULAR LA PRESENCIA EN LOS ÓRGANOS Y UNIDADES DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Las presentes directrices se establecen en ejecución de las instrucciones de la Excma. Sra. Fiscal General del Estado, plasmadas en sucesivos decretos dictados con motivo de la actual crisis sanitaria.

1.- El principio general es la no asistencia de fiscales y funcionarios a las dependencias de la Fiscalía General del Estado y del Tribunal Supremo: Fortuny, Marqués de la Ensenada y Ortega y Gasset.

2.- Subsidiariamente y bajo ese principio informador, el Fiscal Jefe de cada órgano y unidad puede organizar una presencia excepcional, esporádica y a turnos. A la recepción de esta nota y como respuesta al correo electrónico que la transmite, cada órgano y unidad debe informar escuetamente si va a haber presencia o no y, en caso positivo, sus términos.

3.- Queda temporalmente suspendido el servicio de registro. En la sede de Fortuny, cada día la Unidad de Apoyo, durante las horas de oficina, velará por que la documentación que pueda llegar reciba sello de entrada y quede materialmente recogida en un listado. Diariamente se remitirá noticia de ello al correo centralizado corporativo de cada órgano y unidad: en general, el de la secretaría particular.

En el edificio de Ortega y Gasset habrá cada día un funcionario que realizará la antedicha actividad.

4. El correo fge.secretaria.unidadapoyo@fiscal.es se designa para recibir cualquier incidencia al respecto.

Madrid, 16 de marzo de 2020

El Fiscal Jefe de la Unidad de Apoyo



NOTA DE SERVICIO DEL COMITÉ DE LA FGE COVID-19 (Secretaría Técnica, Inspección Fiscal y Unidad de Apoyo)

A continuación, se hace referencia a algunos aspectos que, por su urgencia y generalidad, corresponde hacer extensivos a todas las jefaturas de los órganos del Ministerio Fiscal para contribuir al mejor funcionamiento de la Institución.

1.- Sobre la interrupción de plazos en el concurso de traslados en trámite y en el procedimiento de selección para la designación de Delegado de Protección de Datos del Ministerio Fiscal.

El RD 463/2020, por el que se declara el estado de alarma, declara en su DA 3ª la suspensión de plazos administrativos, que se reanudarán cuando pierda vigencia el RD o, en su caso, sus prórrogas.

Ello afecta a la tramitación del **concurso reglado de traslados** para la cobertura de plazas en el Ministerio Fiscal convocado por Orden JUS/194/2020, de 5 de marzo. Su plazo se reabrió por Orden JUS/203/2020, de 9 de marzo, de corrección de errores.

Han transcurrido tres días desde que el plazo de presentación de instancias se reinició (día 11) hasta que se ha interrumpido por la declaración del estado de alarma (día 14). Cuando finalice la vigencia del RD 463/2020 comenzarán nuevamente a computarse los siete días que restan.

Los fiscales interesados y los fiscales jefes tendrán en consideración la circunstancia aludida a los efectos de presentar las instancias y documentación correspondiente al Ministerio de Justicia y a la Inspección Fiscal.

Lo mismo se aplica a la tramitación del **procedimiento de selección para la designación de Delegado de Protección de Datos del Ministerio Fiscal**. Se acordó por Decreto de 9 de marzo de 2020 de la Excm. Sra. Fiscal General del Estado, que fijaba un plazo de seis días hábiles para participar en la selección. Se publicó el día 14 marzo, habiéndose interrumpido el plazo por la misma causa. Al día siguiente de finalizar el estado de alarma comenzarán nuevamente a computarse los 2 días pendientes para vencer el plazo.

Los fiscales interesados y los fiscales jefes tendrán en consideración la interrupción a los efectos de presentar las instancias y dirigir la documentación correspondiente a la Inspección Fiscal.

2.- Previsiones sobre la cadena de mando en los órganos fiscales.

En caso de imposibilidad para asumir el Fiscal Jefe sus funciones por razón de enfermedad, le sustituye en las Fiscalías donde exista el Teniente Fiscal (art.



22.6 EOMF). En su defecto, será sustituido por el fiscal más antiguo de la plantilla y, de no ser tampoco posible, por el siguiente más antiguo, y así sucesivamente (arg. art. 100.3 RMF 1969).

El mismo criterio se seguirá respecto del Teniente Fiscal.

En las Fiscalías de Área, el Fiscal Jefe será sustituido por el Fiscal Decano más antiguo de esa Fiscalía y, en su defecto, por el propio Fiscal Jefe de la Fiscalía Provincial o en quien éste delegue mientras subsista la situación que ha motivado la sustitución (art. 22.8 EOMF).

3.- Atención temporal que brinda la Inspección Fiscal.

Siguiendo los criterios adoptados por la Fiscal General ante la gravedad de la situación sanitaria, mientras dure la declaración del estado de alarma, tanto los fiscales como el personal colaborador reducen su presencia en las dependencias de la Fiscalía General. La presencia será excepcional.

Para cualesquiera consultas y otras cuestiones que susciten fiscales y fiscalías deberán dirigirse a los inspectores encargados de los respectivos territorios, a través de los teléfonos móviles oficiales y, en su caso, por whatsapp o por correo electrónico.

En base a la declaración legal de suspensión de tramitación de los procedimientos administrativos, mientras dure la declaración del estado de alarma se paralizará la incoación de actuaciones en la Inspección Fiscal. Por esta se evitará la petición de informes a las Fiscalías, se demorarán cualesquiera otros dictámenes o petición de documentación. Solo es excepción a lo anterior razones urgentes o la propia entidad o naturaleza del asunto. La vía de comunicación es la antedicha.

Expresamente se pospone, en tanto se mantenga la declaración del estado de alarma, la remisión de los informes periódicos: retiradas de acusación, presos preventivos, diligencias de investigación penales, asuntos pendientes de despacho, actas, falta de capacidad o inidoneidad de fiscales sustitutos y otros de similar naturaleza.

Se mantiene la asignación de fiscalías entre los fiscales destinados en la Inspección Fiscal. Únicamente se varía la anterior asignación en los siguientes términos: el Fiscal Jefe Inspector: la Fiscalía de Baleares; la Teniente Fiscal: Menores (Protección y Reforma); D. José Hidalgo: Fiscalías de Aragón; D Agustín Hidalgo: Fiscalías de la Comunidad de Murcia y la Fiscalía Provincial de León; Dª María Jesús Barrantes: Fiscalía Provincial de Burgos; Dª Virginia de Sando: Fiscalías Provinciales de Palencia y Soria; Dª Esther Pérez: Fiscalía de Área de Móstoles.

4.- Retenciones acordadas por la Excm. Sra. Fiscal General del Estado con motivo de la resolución del último concurso reglado:

Venciendo en los quince días de duración de la declaración del estado de alarma algunas de dichas retenciones, que son una medida excepcional y discrecional determinada por razones de conveniencia, ante la situación también excepcional que supone la declaración de dicho estado, con las dificultades de movilidad implícitas para el desplazamiento de algunos de los fiscales retenidos, se considera oportuno:

- a) Mantener la regla general de levantamiento de la retención en las fechas que tienen señaladas (que se establecieron contando con o sin la voluntad de los afectados)
- b) Los fiscales retenidos pueden solicitar mantenerse en los destinos fiscales de retención. En tal caso la Fiscal General acordará la prórroga de la medida acordada hasta que concluya el estado de declaración de alarma. La concesión de la prórroga se supeditará estrictamente al interés específico manifestado por el fiscal afectado, que remitirá petición por correo electrónico al Fiscal Jefe Inspector o a la Teniente Fiscal, poniéndose en todo caso en contacto con ellos por vía telefónica.

5.- Sustituciones profesionales y externas en la carrera fiscal.

Atendidas las circunstancias excepcionales reiteradas, considerando los actuales parámetros de funcionamiento de las fiscalías, se suspende la tramitación de nuevas altas en sustituciones.

Las serias limitaciones de gestión que ahora se sufren hacen necesario priorizar la liquidación puntual y periódica de las ahora en curso, especialmente en el caso de los sustitutos externos que tienen en ello su fuente de ingresos. Como quiera que esa gestión afecta también a las fiscalías, comunicaremos en días próximos medidas al respecto.

Como la vía habitual de gestión queda temporalmente suspendida, temporalmente se atenderán comunicaciones en el correo fge.secretaria.unidadapoyo@fiscal.es, poniendo como asunto *Sustituciones*.

6. Contacto con la Unidad de Apoyo.

Para las cuestiones que son objeto de su competencia, ello se centraliza a través del repetido correo, que derivará al fiscal o personal de mejor competencia.



FISCALÍA GENERAL
DEL ESTADO

7. Seguimiento y apoyo ante cuestiones ligadas a la gestión de la actual crisis sanitaria.

Se reitera la identificación del correo fge.secretaria.unidadapoyo@fiscal.es como punto de enlace para mantener cauces fluidos de remisión de información y evacuación de consultas.

Como quiera que el Ministerio Fiscal tiene una organización adaptada a nuestra realidad territorial, con el fin de hacer eficaz la gestión de lo anterior, especialmente en un momento de medios limitados, resulta imprescindible que cada jefatura ejerza sus responsabilidades y que, en el caso de los órganos territoriales, transmita su información o cuestiones a las **jefaturas de las Fiscalías de Comunidad Autónoma**, para que, sean finalmente las que se dirijan al anterior correo compilando, sintetizando o gestionando de la mejor forma lo que sin duda ha de ser una información heterogénea, valiosa y continua.

Madrid, 16 de marzo de 2020



Madrid, 17 de marzo de 2020

Estimados/as compañeros/as,

Tras la declaración del estado de alarma por el Gobierno de España, el servicio público de la Justicia, como toda la actividad pública del Estado, se acomoda al fin fundamental de preservar la salud de la ciudadanía, estableciéndose para ello unos servicios mínimos y básicos en un Estado social y democrático de Derecho como el nuestro.

En coordinación con el resto de implicados en el sector, se ha restringido al máximo la actividad de las Fiscalías en base a unos servicios mínimos esenciales, ordenando así minimizar la presencia de fiscales y funcionarios en nuestras sedes.

La actuación de la Fiscalía General del Estado se está desplegando a través de las jefaturas de todos sus órganos y en permanente contacto y coordinación con el Ministerio de Justicia y las Administraciones autonómicas.

La Fiscalía General viene solicitando medios de protección y prevención frente al COVID-19. Ahora bien, la emergencia nacional y la situación sanitaria que estamos viviendo conlleva una escasez de equipos de seguridad, incluso para el personal sanitario, que es quien más directamente lucha contra esta plaga.

La escasez precisa gestión conforme a un orden racional, que en esta difícil situación dirige el Ministerio de Sanidad, quien establece pautas y prioridades. Ante la falta de algunos medios solo nos caben dos opciones: dejar de prestar el servicio público y, por lo tanto, dejar desprotegidos a la ciudadanía, a las



víctimas, a los menores, a los detenidos y a los colectivos vulnerables que cada día no tienen más remedio que acudir a la Justicia; o, por el contrario, normalizar una respuesta ordenada, de la misma manera que somos capaces de compatibilizar esta emergencia con las actividades comunes de la vida diaria, y cumplir, por lo tanto, con el mandato dispuesto en el Decreto de servicios esenciales.

La decisión de esta Fiscal General es clara. No cabe elección alguna. La declaración del estado de alarma no interrumpe el normal funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado (art. 1.4 LO 4/1981, de 1 de junio). Quiero seguir alentado a todos los/las fiscales para que continúen prestando a la ciudadanía los servicios mínimos que se esperan del Ministerio Fiscal y de todos sus integrantes.

Buscaremos todos los recursos existentes pero, mientras tanto, no dejaremos de auxiliar a los ciudadanos que solo esperan de nosotros responsabilidad y solidaridad con todos ellos y con el resto de los profesionales que hacen frente a esta situación insólita.

No quiero dejar pasar esta ocasión para reconocer a todas y todos los fiscales su compromiso con el servicio público, en las condiciones que sea, igual que se lo reconocemos al personal sanitario, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, a los suministradores de productos de primera necesidad, en fin, a todos los que en esta crisis intentan servir a la ciudadanía con los medios que tienen a su alcance.

NOTA DE SERVICIO DEL COMITÉ DE LA FGE COVID-19 (Secretaría Técnica, Inspección Fiscal y Unidad de Apoyo).

Sobre los plazos de las diligencias realizadas por el Fiscal: Nota aclaratoria:

El Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 y fija en quince días naturales su duración, que podrá ser ampliada o modificada, dando cuenta al Congreso de los Diputados.

En las disposiciones adicionales segunda y tercera se suspenden los términos y plazos procesales y administrativos.

El Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal establece: Artículo quinto, dos, acerca de las diligencias del fiscal, "La duración de esas diligencias habrá de ser proporcionada a la naturaleza del hecho investigado, sin que pueda exceder de seis meses, salvo prórroga acordada mediante decreto motivado del Fiscal General del Estado. No obstante, las diligencias de investigación en relación con los delitos a que se hace referencia en el apartado Cuatro del artículo Diecinueve del presente Estatuto, tendrán una duración máxima de doce meses salvo prórroga acordada mediante Decreto motivado del Fiscal General del Estado".

Por lo tanto, se aclara que:

Los plazos para realizar cualesquiera actuaciones de esta naturaleza quedan suspendidos durante la vigencia del Real Decreto 463/2020 y sus eventuales prórrogas.



NOTA DE SERVICIO

Sobre la situación generada en las entregas de las OEDEs con motivo de la crisis y las medidas adoptadas por los países de la UE como consecuencia de la pandemia del COVID-19

La situación de excepcionalidad en la tramitación de las órdenes europeas de detención y entrega (OEDEs) generada como consecuencia de la emergencia sanitaria relativa a la expansión del COVID-19 ha motivado hasta el momento diversas consultas por parte de autoridades de varios Estados miembros que se encuentran en fase de ejecución de OEDEs emitidas por autoridades judiciales españolas en relación a la procedencia de la materialización de las entregas en los casos en los que la misma se ha acordado por la autoridad de ejecución de otro Estado miembro. Idéntica cuestión se plantea en los casos en los que España es Estado de ejecución.

La suspensión tiene su amparo legal en lo establecido en el art. 23.4 de la Decisión Marco sobre la OEDE (DM) bajo el concepto de "*motivos humanitarios graves*", cuya concurrencia justifica la suspensión *sine die* hasta la desaparición de las razones que motivaron dicha suspensión. No parece que el párrafo tercero del art. 23 DM esté previsto para supuestos como el analizado, sino para situaciones coyunturales de impedimentos pasajeros y de inmediata resolución.

La consecuencia inmediata de la suspensión de la entrega de las personas reclamadas es la eventualidad de que los plazos previstos en el art. 17 DM para la ejecución de la resolución no puedan ser observados y, derivado de ello, la posibilidad de mantener la prisión provisional para los casos en los que ésta se ha acordado de conformidad con los criterios establecidos en el Derecho interno.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea se ha pronunciado en varias oportunidades en relación a la prisión provisional en los casos de excesos de los plazos previstos en el art. 17 DM. En la Sentencia de 12 de julio de 2015 (*caso Lanigan*) ya indicaba la posibilidad del mantenimiento de la prisión una vez expirados los plazos, señalando que:



El artículo 12 de la Decisión marco, en relación con el artículo 17 de ésta y a la luz del artículo 6 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, debe interpretarse en el sentido de que no se opone, en tal situación, a que se mantenga en detención a la persona buscada, de conformidad con el Derecho del Estado miembro de ejecución, aunque la duración total del período de detención de esa persona supere los plazos establecidos, siempre que esa duración no sea excesiva en relación con las características del procedimiento seguido en el asunto controvertido en el litigio principal, extremo que corresponderá comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

En la Sentencia de 12 de febrero de 2019 (caso TC) va más allá y es más taxativo al indicar que la legislación nacional que establezca la libertad inmediata del reclamado, una vez expirados los plazos, es contraria a la DM, señalando en el fallo que:

La Decisión Marco 2002/584 JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una disposición nacional, como la controvertida en el litigio principal, que establece una obligación general e incondicional de puesta en libertad de una persona reclamada y detenida en virtud de una orden de detención europea una vez que transcurre un plazo de 90 días desde su detención, cuando existe un riesgo muy serio de fuga que no puede ser reducido a límites aceptables mediante la imposición de medidas adecuadas.

La única limitación sobre la duración de la prisión provisional se establece en el art. 23.5 DM, conforme al cual la libertad debe acordarse si la entrega no se ha materializado transcurridos diez días desde que se acuerde la entrega, bien en el plazo ordinario, bien en el prorrogado; para el caso que nos ocupa, una vez levantada la imposibilidad de entrega porque hayan desaparecido los motivos humanitarios que la impedía y acordada la entrega, si en diez días no se ejecuta la misma, debe dictarse la libertad, nunca antes como criterio imperativo.

Este criterio adoptado por el Tribunal de Justicia es el que ha de seguirse aunque sea discrepante con lo establecido en el art. 58.5 de la Ley de Reconocimiento Mutuo.

En todos los casos de OEDEs en tramitación, bien sea la autoridad española la de emisión o la de ejecución, se deben establecer contactos inmediatos y directos con la autoridad del otro Estado miembro implicado con la finalidad de abrir un diálogo conducente a la solución adecuada caso por caso, planteándose:

➤ **OEDEs emitidas por España:**



Habrà de extremarse el celo en el sentido de que, ante la actual situaci3n de crisis sanitaria, se utilice un criterio extraordinariamente restrictivo (infracciones penales graves), huyendo de automatismos en las peticiones.

Las actuales circunstancias aconsejan restringir casi complemente las peticiones, a la vista de las previsibles dificultades en la ejecuci3n durante esta crisis.

➤ **OEDEs en ejecuci3n en Espa1a:**

La autoridad de ejecuci3n viene obligada a comunicar a la autoridad de emisi3n el recurso a la pr3rroga del plazo (art. 17.4 DM), por lo que las comunicaciones resultan imperativas.

Los Sres./Sras. Fiscales deberàn ser activos impulsores del establecimiento de estos contactos directos. En estos casos, en atenci3n a la doctrina jurisprudencial se1alada, es posible el mantenimiento de la prisi3n provisional una vez expirados los plazos de entrega, siempre previa consulta y solicitud a la autoridad de emisi3n de la orden; la cuesti3n viene relacionada con la imprevisibilidad del plazo de entrega, lo que dependerà absolutamente de la evoluci3n de la epidemia en Espa1a y en el resto de la Uni3n Europea.

Por este motivo, es imprescindible consultar a la autoridad de emisi3n sobre la procedencia del mantenimiento de la prisi3n una vez expirados los plazos o si èstos aùn no han transcurrido y en previsi3n de que vayan a expirar, debiendo valorarse, junto a la solicitud expresa de mantenimiento de la situaci3n de privaci3n de libertad por la autoridad de emisi3n, el riesgo de fuga y la naturaleza y gravedad del delito por el que se ha dictado la OEDE.

En estos supuestos, resulta imprescindible que la autoridad de emisi3n fije un plazo concreto para la entrega, en tanto en cuanto una pr3rroga de la prisi3n sin plazo concreto vulnerarìa los derechos fundamentales de la persona reclamada. En consecuencia, en este supuesto, lo procedente serìa su puesta en libertad.

En los casos de cancelaci3n (no suspensi3n) de la OED por parte de paìs emisor, se instarà por los Sres./Sras. Fiscales la puesta en libertad.

En los casos en que asì proceda, se podrìa instar el cumplimiento de la pena en nuestro paìs como f3rmula de ejecuci3n.

En los casos en los que se acuerde la libertad provisional, los Sres./Sras. Fiscales deben velar por que se adopten medidas cautelares que garanticen la efectiva disponibilidad de la persona reclamada y evitar su fuga, al amparo del art. 12 DM. En este sentido, es importante destacar que la situaci3n de prisi3n provisional no puede ser modificada por el juez sin la audiencia previa del



FISCALÍA GENERAL
DEL ESTADO

SECRETARÍA TÉCNICA

fiscal, conforme al art. 53.3 de la Ley de Reconocimiento Mutuo, momento procesal en que los Sres./Sras. Fiscales deberían pronunciarse sobre la adopción de medidas alternativas a la prisión provisional en aquellos casos en que no insten su mantenimiento.

Madrid a 18 de marzo de 2020

Alvaro García Ortiz

Fiscal Jefe de la Secretaría Técnica

**EXCMOS. SRES./AS FISCALES DE SALA JEFES DE LAS FISCALÍAS
ESPECIAL ANTIDROGA, DE LA AUDIENCIA NACIONAL Y DE LA UNIDAD
DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL.**

4

Fiscalía General del Estado
C/ Fortuny, 4
28010 – Madrid



DECRETO

Utilización de sistemas de videoconferencia u otros similares durante la prestación de los servicios de guardia y otros esenciales con ocasión de la pandemia por coronavirus COVID-19

Con motivo de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el coronavirus COVID-19, el Gobierno de España declaró el estado de alarma en virtud del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, con suspensión de los plazos procesales, a excepción, en el orden penal, de los procedimientos de habeas corpus, servicio de guardia, actuaciones con detenido, órdenes de protección, actuaciones urgentes en materia de vigilancia penitenciaria, y cualesquiera medidas cautelares en materia de violencia sobre la mujer o menores (DA 2ª).

El Acuerdo de la Comisión Permanente del CGPJ de 14 de marzo de 2020 acordó la suspensión de las actuaciones judiciales y de los plazos procesales, a salvo de los servicios esenciales, debiéndose mantener los edificios judiciales abiertos y operativos a estos efectos.

La Fiscal General del Estado dictó Decreto de fecha 14 de marzo en el que, en coordinación con el CGPJ, el Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas, determinó los servicios esenciales que debían mantenerse en la Administración de Justicia.

Sin perjuicio de lo anterior, en fecha 10 de marzo de 2020 la Fiscal General del Estado dictó un Decreto en el que impartía determinadas Instrucciones a fin de asegurar la prestación del servicio público y la protección de la salud de los/las Fiscales. Este Decreto determinó la generalización del teletrabajo y la



presencia efectiva del Ministerio Fiscal en el servicio de guardia, "evitando en lo posible todos los desplazamientos" y "potenciando el uso de medios telemáticos (videoconferencias)", debiendo velar los Sres./Sras. Fiscales jefes por su cumplimiento "en el marco de su capacidad directiva y auto-organizativa".

Nuestro ordenamiento jurídico prevé expresamente el uso de sistemas de videoconferencia u otros similares que permitan la comunicación bidireccional y simultánea de la imagen y el sonido y la interacción visual, auditiva y verbal entre dos personas o grupos de personas geográficamente distantes

El art. 229.3 LOPJ determina, cuando así lo acuerde el juez o tribunal, la posibilidad de realizar actuaciones judiciales mediante este tipo de sistemas de comunicación telemática, asegurando en todo caso la posibilidad de contradicción de las partes y la salvaguarda del derecho de defensa.

Los arts. 325 y 731 bis LECrim permiten la intervención en el procedimiento de investigados, encausados o testigos a través de dichos sistemas telemáticos por razones de utilidad, seguridad u orden público.

El art. 306.4 LECrim faculta expresamente y en todo caso la intervención telemática del Ministerio Fiscal durante la fase sumarial del procedimiento penal.

El art. 520.2.c) LECrim contempla la posibilidad de facilitar a la persona detenida que se comunique con su asistencia letrada por teléfono o por medio de videoconferencia.



El art. 123.5 LECrim permite que la asistencia del intérprete a la persona investigada se preste por medio de videoconferencia o cualquier medio de telecomunicación.

El TEDH ha avalado la utilización de los sistemas de videoconferencia u otros análogos para la intervención de las personas acusadas en el proceso penal, siempre que se persiga una finalidad legítima y sus modalidades de desarrollo sean compatibles con las exigencias de respeto de los derechos de la defensa (SSTEDH Stanford contra Reino Unido, de 23 de febrero de 1994, o Zagaria contra Italia, de 27 de noviembre de 2007).

La Directiva 2014/41/CE, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 3 de abril, relativa a la orden europea de investigación en materia penal, recoge la posibilidad de que un acusado o investigado sea oído por videoconferencia u otros medios de comunicación audiovisual.

La Directiva 2013/48/UE, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 22 de octubre, sobre el derecho a la asistencia de letrado en los procesos penales y en los procedimientos relativos a la orden de detención europea, y sobre el derecho a que se informe a un tercero en el momento de la privación de libertad y a comunicarse con terceros y con autoridades consulares durante la privación de libertad, admite la comunicación de la persona detenida con su asistencia letrada por medio de videoconferencia u otras tecnologías de la comunicación.

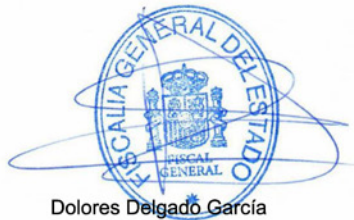
Desde la declaración del estado de alarma las autoridades judiciales han arbitrado diversos y variados mecanismos de telecomunicación para las declaraciones de las personas detenidas y la prestación de la preceptiva asistencia letrada (v. gr. Acuerdo Gubernativo nº 155/2020 de la Magistrada



Juez Decana de Madrid; Acuerdo de la Comisión de la Sala de Gobierno del TSJ de Andalucía de 18/3/2020).

En atención a todo lo dispuesto, los Sres./Sras. Fiscales que se encuentren prestando servicios esenciales o de guardia, de acuerdo con el/la juez o magistrado competente y cuando resulte necesario para garantizar la salud de los/las asistentes y la suya propia, deberán agotar todas las posibilidades de comunicación telemática que la legislación procesal dispensa y la flexibilidad de la situación impone, en orden a la toma de declaración de las personas detenidas y a la celebración de comparecencias de medidas cautelares, evitando en lo posible el traslado de aquéllas o incluso el desplazamiento de la o el fiscal a las dependencias judiciales, asegurando siempre y en todo caso los derechos de la persona detenida y de su defensa letrada de acuerdo con la legislación procesal.

En Madrid, a 19 de marzo de 2020.



Dolores Delgado García

NOTA DE PRENSA

La Fiscalía General del Estado ante la situación que está atravesando un sector especialmente vulnerable de nuestra población, las personas de la tercera edad ingresados en centros residenciales, ha establecido en toda su estructura territorial una red dirigida a recabar información, emitir directrices y actuar eficaz y homogéneamente en los acontecimientos que les afecten y puedan ser objeto de nuestras competencias.

La atención y seguimiento de estas residencias forma parte de la actividad del Ministerio Fiscal, potenciada en estos momentos para dar mejor respuesta a la incidencia de la epidemia dentro el ámbito de actuación de la Fiscalía.

Madrid, 19 de marzo de 2020

----- **Gabinete de Prensa**
FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO
Telf.: 91.335.21.48
fge.gabineteprensa@fiscal.es
www.fiscal.es

NOTA DE SERVICIO SOBRE LA REORGANIZACIÓN DE LA GESTIÓN DE ENTRADAS Y SALIDAS DE COMUNICACIONES EN LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

A partir del lunes 23 de marzo, con el objeto de reducir la presencia física en la Fiscalía General del Estado al máximo, se va a sustituir el sistema de turnos que se habían organizado para atender la entrada y salida de escritos.

El funcionamiento a partir de dicho día será el siguiente:

ENTRADAS

El personal de seguridad del edificio de Fortuny acumulará todo lo que llegue por correo o mensajero, sellando los sobres con el sello de seguridad y haciendo constar, además, la hora de llegada. El sello ya contiene la fecha.

Cada dos días (regularidad actual de Correos), a las 12 de la mañana, el personal de seguridad le entregará todo lo recibido al conductor de servicio, que se lo llevará al Jefe del Área de Coordinación a su domicilio para que lo procese.

Tras analizar la entrada y darle número provisional de registro, custodiará dichos documentos y en el correo electrónico establecido para cada órgano y unidad le dará cuenta de los escritos que han tenido entrada.

Si algún órgano o unidad considera que precisa un documento en concreto, podrá solicitar por email a la dirección victormanuel.jimenez@mju.es que se escanee y se les envíe por correo electrónico a la dirección que faciliten. Esto se hará en la medida en que sea posible.

Si excepcionalmente se precisa disponer del original, se solicitará a esta misma dirección y se hará llegar a su bandeja en el edificio de Fortuny dos días después con el siguiente conductor.

SALIDAS

En el caso de que alguna Fiscalía necesite pasar algún documento por el registro de salida el procedimiento será el siguiente:

El auxilio de turno deberá, si puede, escanear el documento y enviarlo a la dirección victormanuel.jimenez@mju.es.

Deberá llamar al teléfono 616.56.67.36, donde el Jefe de Área hará la anotación en el libro de salida provisional y le dará instrucciones para que ponga sello de salida y transcriba en el documento los datos de registro y fecha/hora.



FISCALÍA GENERAL
DEL ESTADO

UNIDAD DE APOYO

El auxilio, una vez hecho esto, tiene el documento original ya pasado por el registro provisional y puede procesar su envío físico como hace normalmente.

NOTA: Las anotaciones de entrada y salida se están haciendo provisionalmente de forma manual y con otros medios distintos a los Libros de Registro oficiales, al no ser posible acceder en estas circunstancias a las aplicaciones de Registro.

fge.secretaria.unidadapoyo@fiscal.es

91.335.21.66
Calle Fortuny 4
Madrid

Estimados compañeros:

Como quiera que el tejido humano de fiscales y funcionarios es nuestro principal capital y el más sensible, con el fin de precaver situaciones futuras, conviene que **semanalmente** tengamos una imagen mínima acerca de la **situación de las plantillas de fiscales y funcionarios**, que sea gráfica y que resulte fácil de elaborar y mantener.

Para ello, conviene hacer lo siguiente:

1) La información debe remitirse **el lunes de cada semana desde la jefatura de la Fiscalía de Comunidad Autónoma**, aglutinando la de los diferentes órganos de su territorio. Debe hacerse al correo fge.secretaria.unidadapoyo@fiscal.es con el asunto "Servicios y disponibilidad".

2) Lo que se pretende es conocer de forma sencilla **el número total de fiscales y funcionarios que cada día están asignados a servicios presenciales o de disponibilidad y el número total de fiscales y funcionarios disponibles**.

- La **asignación** se refiere al número de fiscales o funcionarios que cada día están asignados a un servicio presencial o remoto. Hay que ser exacto y prudente para no causar distorsión. Todos sabemos que todos estamos disponibles permanentemente, pero esa no es la información. Lo que se quiere es saber **el número de fiscales y funcionarios que se usan cada día**. Por **órgano** hay que entender Fiscalía de Comunidad Autónoma, Provincial, de Área y Sección territorial. No hay que especificar nada más. Sólo queremos ver **cuánto gastamos cada día y cuánto tenemos en total**.

- La **disponibilidad** se refiere a los **fiscales y funcionarios susceptibles de prestar esos servicios**, es decir, que no están excluidos por razones sanitarias, de conciliación o sociales.

3) Para facilitar la gestión, es conveniente que en cada hoja Excel que se adjunta la Fiscalía de la Comunidad Autónoma se aglutinen todos los órganos fiscales de su Comunidad (Fiscalía de Comunidad Autónoma y Provinciales con sus áreas y secciones territoriales). Sólo se consignan números totales.

Agradecemos vuestra colaboración y estamos a vuestra disposición.

Francisco Moreno Carrasco

Fiscal Jefe de la Unidad de Apoyo

Fiscalía General del Estado

Fortuny 4 - 28071 Madrid

Tfn 913352166

Francisco.morenocarrasco@fiscal.es

Excmos/as. Sres./Sras.

En fechas 18 y 20 de marzo de 2020 por la Unidad de Apoyo se interesó de V.E. la periódica remisión de información sobre diversas cuestiones competencia de sus respectivas Fiscalías territoriales.

La pandemia ocasionada por el coronavirus COVID-19 está generando situaciones que entran en la órbita de actuación del Ministerio Fiscal y que requieren una especial atención en estos difíciles momentos. La tesitura en que se encuentran las personas mayores ingresadas en residencias de la tercera edad y el cambio de tendencia de la delincuencia como consecuencia, entre otras cuestiones, del incremento de la criminalidad informática, deben ser objeto de especial atención por la Fiscalía.

La obtención de datos e información relevante coadyuvará a la defensa por el Ministerio Fiscal de los derechos de esas personas mayores (arts. 3.7 y 4.2 EOMF), a la necesaria colaboración con el CGPJ y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para la prevención y persecución del delito y a mejorar la respuesta de la Fiscalía en todos los territorios del país.

Asimismo, sirva esta comunicación como recordatorio de la información que V.E deben remitir periódicamente a la Fiscalía General del Estado en relación a la situación de las plantillas de fiscales y funcionarios ("*Servicios y disponibilidad*") y las posibles incidencias organizativas y funcionales ("*Seguimiento coronavirus*").

En consecuencia, intereso de V.E la remisión diaria, sucinta y sintética -a la dirección de correo electrónico fge.secretaria.unidadapoyo@fiscal.es- de los datos e información que a continuación se relaciona:



1. Relación numérica de los atestados policiales instruidos en el ámbito de su territorio por delitos contra el orden público relacionados con el estado de alarma (*asunto del correo electrónico: "Atestados COVID-19"*).
2. Relación numérica de los atestados policiales instruidos en el ámbito de su territorio por delitos relacionados con la ciberdelincuencia (*asunto del correo electrónico: "Atestados COVID-19"*).
3. Información sobre incidencias en residencias de personas mayores y, en particular: (*asunto del correo electrónico: "Seguimiento personas avanzada edad"*).
 - a. Personas fallecidas y contagiadas por el COVID-19.
 - b. Medidas de confinamiento u otras adoptadas por la Administración y que determinen privación o limitación de la libertad u otro derecho fundamental, que hayan sido sometidas a ratificación judicial.
 - c. Medidas de confinamiento u otras adoptadas por la Administración y que determinen privación o limitación de la libertad u otro derecho fundamental, de las que pudiere tenerse conocimiento y que no hayan sido sometidas a ratificación judicial.
 - d. Resoluciones judiciales emitidas por los juzgados de guardia o de lo contencioso-administrativo de su territorio que , por su contenido y efectos, revelen un especial interés por la conformación del criterio de unidad de actuación de la Fiscalía.
4. Cuestiones organizativas y funcionales de las Fiscalías de sus respectivos territorios (*asunto del correo electrónico: "Seguimiento coronavirus"*).
5. El lunes de cada semana, el número total de fiscales y funcionarios que cada día están asignados a servicios presenciales o de disponibilidad y el número total de fiscales y funcionarios disponibles (*asunto del correo*

electrónico: "Servicios y disponibilidad"). Se recuerda que en correo electrónico de fecha 20/3/2020 la Unidad de Apoyo remitió una tabla Excel a tales efectos.

Madrid, 23 de marzo de 2020

La Unidad de Apoyo



GUÍA DE ACTUACIÓN PARA FISCALÍA EN CASO DE POSITIVO DE CORONAVIRUS COVID-19.

Esta Guía de actuación se dicta por la Fiscalía General del Estado para facilitar la gestión de la crisis en las propias Fiscalías, en el marco de sus competencias auto-organizativas y de cooperación institucional con las referencias que correspondan a la *Guía de actuación para órganos gubernativos del Poder judicial* de fecha 20 de marzo de 2020 y la *Resolución sobre seguridad laboral de la Administración de Justicia durante la pandemia COVID-19* de fecha 23 de marzo de 2020 dictada por el Ministerio de Justicia.

Indicaciones de la Guía de actuación:

1. La persona afectada debe:

- a. Ponerse en contacto con el servicio de salud pública correspondiente y seguir sus instrucciones.
- b. Informar a sus superiores orgánicos: Decano/a, Fiscal jefe de Área, Fiscal jefe Provincial o Fiscal Superior.
- c. Informar a su entorno laboral más cercano.
- d. Comunicar, en su caso, la situación de IT a través de los cauces respectivos.

2. Dicha información debe ponerse en conocimiento inmediato de:

- a. La Comisión de Seguimiento de la Fiscalía General del Estado a través de la Unidad de Apoyo (a través del Fiscal Superior).
- b. Las autoridades sanitarias competentes (por los superiores orgánicos).
- c. La Gerencia Territorial u órgano equivalente de la Comunidad Autónoma, si se trata de personal dependiente de una Comunidad Autónoma con competencias transferidas.

3. El/la Fiscal Superior, Fiscal jefe Provincial, Fiscal jefe de Área, Decano/a o decano, responsable de cada sede de Fiscalía, deben:

- a. Remitir información urgente a su personal respectivo de los órganos fiscales y, en su caso, de las dependencias judiciales o institutos de Medicina legal relacionados con el positivo.

4. El/la Fiscal Superior, Fiscal jefe Provincial, Fiscal jefe de Área, Decano/a, con comunicación a la Fiscalía General del Estado, puede ordenar:

- a. Instrucciones a los/las Fiscales jefes y/o Decanos/as para reorganizar los servicios afectados.
- b. Decisiones organizativas y gubernativas para la prestación de los servicios esenciales.

Madrid, 23 de marzo de 2020

La Unidad de Apoyo



DECRETO

En fecha 10 de marzo de 2020, previamente a declararse el estado de alarma por el Gobierno de España, la Fiscal General dictó Decreto por el que, en aras de asegurar la prestación del servicio público y la protección de la salud de las/los fiscales, se establecían una serie de instrucciones, entre las que destacaban las de evitar la concurrencia diaria de toda la plantilla en las diferentes sedes de Fiscalía, poner en marcha medidas de teletrabajo y evitar en lo posible todos los desplazamientos, potenciando el uso de medios telemáticos (videoconferencias). En consecuencia, se encomendó a los/las Fiscales jefes velar por el efectivo cumplimiento de tales instrucciones adoptando para ello las medidas conducentes a tal fin en el marco de su capacidad directiva y auto organizativa (art. 22.5 EOMF).

En fecha 14 de marzo de 2020, día de entrada en vigor del estado de alarma acordado en virtud de RD 463/2020, de 14 de marzo, la Fiscal General dictó un segundo Decreto en el que se determinaban los servicios mínimos y esenciales del Ministerio Fiscal.

En fecha 19 de marzo de 2020, la Fiscal General dictó un tercer Decreto en virtud del cual instaba a los/las fiscales a agotar todas las posibilidades de comunicación telemática que la legislación procesal dispensa y que la flexibilidad de la extraordinaria situación de crisis sanitaria impone, y ello a fin de evitar en lo posible el desplazamiento de las personas detenidas y de los integrantes del Ministerio Fiscal.

Por todo ello, se recuerda a los/las Sres./Sras. Fiscales jefes se proceda al cumplimiento efectivo, en sus respectivas Fiscalías, del contenido de los precitados Decretos y, especialmente, en el sentido de adoptar las siguientes medidas:

1



1. La presencia física de los/las fiscales en sus respectivas sedes debe ceñirse a los supuestos estrictamente imprescindibles para el cumplimiento de los servicios esenciales.
2. La utilización de cualesquiera sistemas de comunicación telemáticos debe priorizarse y maximizarse a fin de evitar la presencia de los/las fiscales en las sedes de la Fiscalía o, incluso, de los juzgados.

En Madrid, a 27 de marzo de 2020.

Dolores Delgado García



DECRETO

El 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud elevó a pandemia internacional la situación de emergencia de salud pública ocasionada por el coronavirus COVID-19. El servicio público de la Justicia exige garantizar la ineludible prestación de determinados servicios a la ciudadanía que han de quedar completamente asegurados.

El EOMF prevé como una de las funciones de los Fiscales de Sala especialistas la de coordinar los criterios de actuación de las diversas Fiscalías, para lo cual podrán proponer al Fiscal General del Estado "la emisión de las correspondientes instrucciones" [arts. 20.1.d), 20.2.d) y 20.3 EOMF].

La Instrucción FGE 11/2005, de 10 de noviembre, sobre la instrumentalización efectiva del principio de unidad de actuación establecido en el art. 124 de la CE, señala que los Fiscales de Sala Delegados (art. 22.3 EOMF) resolverán directamente las Consultas informales que se les planteen sobre las materias de su competencia, dando conocimiento al Fiscal General del Estado.

La Instrucción FGE 1/2015, de 13 de julio, sobre algunas cuestiones en relación con las funciones de los Fiscales de Sala Coordinadores y los Fiscales de Sala Delegados, regula unas pautas de relación entre la Fiscal General del Estado y los Fiscales de Sala Coordinadores, entre cuyas funciones destaca la de proponer al Fiscal General del Estado las Circulares que consideren necesarias y la elaboración de propuestas de resolución de las Consultas que se planteen sobre las materias de su competencia.



Asimismo, esta última Instrucción establece: "Atendiendo a la entidad de las cuestiones suscitadas en las consultas, el Fiscal de Sala Coordinador podrá optar por remitir a la Fiscalía consultante un Dictamen fijando su posición, del que se dará traslado al Fiscal General del Estado para su conocimiento, o bien por elevar un borrador de resolución de Consulta al Fiscal General del Estado. (...) Estos Dictámenes cuentan con la ventaja adicional, respecto a las Circulares, Instrucciones y Consultas, de una mayor agilidad en su elaboración, con los consiguientes beneficios para la resolución de dudas concretas y para la corrección de prácticas divergentes, sin necesidad de demora en la respuesta, ineludible cuando debe someterse la cuestión al paso previo por la Junta de Fiscales de Sala".

En consecuencia, ante la necesidad de dar una respuesta coordinada al nuevo escenario planteado por el actual estado de alarma, ante las diversas y novedosas situaciones jurídicas a las que nos enfrentamos y a fin de adoptar una estrategia de comunicación de la Fiscalía que en estas extraordinarias circunstancias pasa por proporcionar un mensaje unificado y centrar las prioridades de respuesta del Ministerio Fiscal ante esta grave crisis, se recuerda a los Excmos./Excmas. Sres./Sras. Fiscales de Sala Coordinadores la necesidad de poner en conocimiento y coordinar con la Fiscal General del Estado cualquier iniciativa, emisión de dictamen o actuación con vocación de generalidad que pueda incidir en la ejecución de las disposiciones derivadas de la declaración del estado de alarma, a fin de evaluar conjuntamente su necesidad, trascendencia, oportunidad y viabilidad.

Del mismo modo, se recuerda también a todas las jefaturas territoriales del Ministerio Fiscal la necesidad de atender de manera cuidadosa y diligente -por las razones expuestas en el párrafo anterior- las notas de servicio o



FISCALÍA GENERAL
DEL ESTADO

La Fiscal General del Estado

comunicaciones que en el ejercicio de sus funciones emitan o publiquen los
Fiscales de Sala Coordinadores y Delegados.

En Madrid, a 30 de marzo de 2020.



Dolores Delgado García



NOTA INTERNA

Desde el comienzo de la crisis sanitaria derivada de la pandemia ocasionada por el coronavirus COVID-19 y a fin de mejorar y uniformizar la respuesta del Ministerio Fiscal en todo el territorio nacional, la Fiscalía General del Estado viene solicitando de V.E la remisión diaria/semanal de determinados datos e información procedente de sus correspondientes Fiscalías territoriales para su posterior tratamiento centralizado.

Transcurridas dos semanas desde la inicial petición de información efectuada por la Unidad de Apoyo y obtenida una radiografía a nivel estatal de relevantes cuestiones relativas tanto al funcionamiento interno como externo de nuestra institución, resulta oportuno modular y flexibilizar el reporte o comunicación de cierta información.

A partir de hoy, martes 31 de marzo, V.E deberán abstenerse de enviar la información requerida hasta la fecha por esta Unidad relativa a los atestados policiales instruidos en su territorio por delitos contra el orden público y ciberdelincuencia.

En consecuencia, intereso a V.E la remisión diaria, sucinta y sintética -a la dirección de correo electrónico fge.secretaria.unidadapoyo@fiscal.es- únicamente de los datos e información que a continuación se relaciona:

1. Cuestiones organizativas y funcionales de las Fiscalías de sus respectivos territorios y, en particular, cualquier incidencia relativa a los integrantes de sus plantillas (*asunto del correo electrónico: "Seguimiento coronavirus"*).



2. Situación de sus respectivas Fiscalías en relación al suministro de equipos de protección individual y cualesquiera otras medidas de seguridad (*asunto del correo electrónico: "Seguimiento EPIs"*).
3. Información sobre incidencias en residencias de personas mayores de su territorio y, en particular (*asunto del correo electrónico: "Seguimiento personas avanzada edad"*):
 - a. Personas fallecidas y contagiadas por el COVID-19.
 - b. Medidas de confinamiento u otras adoptadas por la Administración que determinen privación o limitación de la libertad u otro derecho fundamental, que hayan sido sometidas a ratificación judicial.
 - c. Medidas de confinamiento u otras adoptadas por la Administración que determinen privación o limitación de la libertad u otro derecho fundamental, de las que pudiere tenerse conocimiento y que no hayan sido sometidas a ratificación judicial.
 - d. Resoluciones judiciales emitidas por los juzgados de guardia o de lo contencioso-administrativo de su territorio que, por su contenido y efectos, revelen un especial interés por la conformación del criterio de unidad de actuación de la Fiscalía.
4. El lunes de cada semana, el número total de fiscales y funcionarios que cada día están asignados a servicios presenciales o de disponibilidad y el número total de fiscales y funcionarios disponibles (*asunto del correo electrónico: "Servicios y disponibilidad"*). Se recuerda que en correo electrónico de fecha 20/3/2020 la Unidad de Apoyo remitió una tabla Excel a tales efectos.



FISCALÍA GENERAL
DEL ESTADO

UNIDAD DE APOYO

Madrid, a 31 de marzo de 2020
EL FISCAL DE SALA DE LA UNIDAD DE APOYO

Fdo. Francisco Moreno Carrasco

EXCMOS./EXCMAS. SRES./SRAS. FISCALES SUPERIORES

3

fge.secretaria.unidadapoyo@fiscal.es

91 3352168
c/ Fortuny, 4
28010 – Madrid

1572



NOTA INTERNA

Los contagios y lamentables óbitos acaecidos en algunas residencias de mayores como consecuencia de la pandemia de coronavirus COVID-19 ha sido una prioridad para el Ministerio Fiscal desde el inicio de la crisis sanitaria. Por este motivo, en fecha 18 de marzo de 2020 la Unidad de Apoyo requirió a los Fiscales Superiores de las Fiscalías de las Comunidades autónomas que recabasen información sobre los siguientes extremos:

- i) Fallecimientos que puedan estar aconteciendo en cualesquiera establecimientos residenciales de su ámbito territorial.
- ii) Circunstancias asistenciales que, aun sin estar reflejadas en un acontecimiento de muerte, puedan estar suponiendo innecesarios escenarios de riesgo para los ancianos residentes.

En el citado oficio de la Unidad de Apoyo ya se hacía referencia a la necesidad de ser cuidadosos en no incrementar innecesariamente el estrés que tanto la Administración como los centros residenciales y asistenciales están sufriendo.

En cada Comunidad autónoma hay un órgano administrativo que centraliza la información y el registro de establecimientos e ingresados/residentes, cuya existencia, contacto y funcionamiento es perfectamente conocido por los fiscales encargados de estas funciones en cada uno de nuestros órganos territoriales.

El Ministerio de Sanidad dictó la Orden SND/275/2020, de 23 de marzo, por la que se establecen medidas complementarias de carácter organizativo, así como de suministro de información en el ámbito de los centros de servicios sociales de carácter residencial en relación con la gestión de la crisis sanitaria



ocasionada por el COVID-19. El primero de sus preceptos dispone que *“los centros de servicios sociales de carácter residencial de titularidad privada tendrán la consideración de operadores de servicios esenciales con los efectos previstos en el artículo 18.2 del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma”*. El artículo 3 señala: *“Se faculta a la autoridad competente de la comunidad autónoma, en función de la situación epidémica y asistencial de cada centro residencial o territorio concreto y siempre atendiendo a principios de necesidad y de proporcionalidad, a intervenir los centros residenciales objeto de esta Orden”*.

Las prioridades actuales de las residencias pasan por la debida protección y asistencia a las personas mayores ingresadas en ellas. Por consiguiente, salvo circunstancias excepcionales y causa justificada que aconsejen lo contrario, y en consideración a las facultades de intervención y control que han sido concedidas a la Administración durante la vigencia del estado de alarma (Orden SND/275/2020, de 23 de marzo), los/las Sres./Sras. Fiscales encargados de la protección y tutela de personas mayores y con discapacidad deberán abstenerse de requerir información directa que importune la primordial actividad socio-sanitaria de tales centros.

En consecuencia, intereso a V.E que comunique a las jefaturas de su territorio o a los correspondientes fiscales delegados que la recopilación de información señalada *supra* sobre las personas mayores ingresadas en residencias se realice a través de los correspondientes organismos o autoridad competente de la Administración autonómica de su territorio para su posterior remisión por V.E a esta Unidad de Apoyo en la forma sucinta y sintética que viene siendo reiterada.



FISCALÍA GENERAL
DEL ESTADO

UNIDAD DE APOYO

Madrid, a 1 de abril de 2020
EL FISCAL DE SALA DE LA UNIDAD DE APOYO

Fdo. Francisco Moreno Carrasco

EXCMOS./EXCMAS. SRES./SRAS. FISCALES SUPERIORES

3

fge.secretaria.unidadapoyo@fiscal.es

91 3352168
c/ Fortuny, 4
28010 – Madrid

1575



*Asociación de Fiscales
Unión Progresista de Fiscales
Asociación Profesional e Independiente de Fiscales*

Madrid, 6 de abril de 2020

Queridas compañeras y compañeros:

Desde el inicio de la crisis sanitaria provocada por la epidemia de coronavirus COVID-19 he querido que la carrera fiscal dispusiera de todos los recursos necesarios para desarrollar nuestra labor constitucional sin menoscabo del servicio público que prestamos a la ciudadanía ni de la salud de todos sus integrantes.

Con la adopción desde el primer momento de medidas para propiciar el trabajo domiciliario y conciliando con esfuerzo el trabajo y las dificultades que un confinamiento conlleva, la labor de todos los compañeros y compañeras está siendo fundamental para que esta crisis sanitaria no afecte al prestigio y labor de nuestra institución.

Ahora es el momento de reflexionar sobre el futuro, el nuevo escenario de paulatino retorno a los centros de trabajo, una vez que por parte de las autoridades se dejen sin efecto, o vayan modulándose, las medidas que comenzaron a implantarse a partir del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

La excepcionalidad de la compleja situación que vivimos como sociedad precisa del diseño de una estrategia de actuación que armonice la salud de todos, la efectiva prestación del servicio público que la Constitución atribuye al Ministerio Fiscal y la conciliación personal, familiar y laboral de los y las fiscales.



Desde la Fiscalía General del Estado estamos trabajando ya en dos ámbitos diferenciados pero interconectados. Un plan de choque con el Ministerio de Justicia y con el Consejo General del Poder Judicial, para afrontar con eficiencia y celeridad la carga de trabajo derivada de este período de latencia y un estudio pormenorizado de nuestra propia institución y sus integrantes para aprovechar al máximo nuestros potenciales y capacidades.

Por ello me dirijo ahora a las asociaciones profesionales. Quiero contar con todos vosotros, con vuestra perspectiva, con vuestras ideas, propuestas y experiencia como representantes de quienes integran la carrera fiscal, que permitan a los compañeros y compañeras abordar la vuelta con confianza, seguridad y eficacia.

Por consiguiente, os solicito que esa colaboración se materialice en un documento en el que se concreten vuestras propuestas y medidas para el momento en que las autoridades determinen la finalización o el alzamiento de algunas de las medidas impuestas con ocasión de la crisis del COVID-19, para la vuelta paulatina a la normalidad y para la agilización de la justicia, a fin de que sea remitido como fecha límite el miércoles 15 de abril de 2020 a la dirección de correo electrónico: fge.secretariatecnica@fiscal.es

Agradezco de antemano vuestras seguras aportaciones, vuestra implicación por el presente y futuro de nuestra profesión y de la carrera fiscal.

Un fuerte abrazo,



FISCALÍA GENERAL
DEL ESTADO

La Fiscal General del Estado

*D.ª Pilar Fernández Valcarce
D. Juan Ignacio Campos Campos
D. Fidel Cadena Serrano
Fiscales de la Sala Penal Tribunal Supremo*

En Madrid, a 8 de abril de 2020.

Por medio de la presente acuso recibo del informe remitido por V.E. sobre la incidencia que en la Fiscalía de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo está teniendo la actual situación derivada de la declaración de estado de alarma como consecuencia de la pandemia por coronavirus COVID-19.

Aprovecho la ocasión para expresar mi agradecimiento a V.E por el esfuerzo que desde la Sección Penal de la Fiscalía del Tribunal Supremo se está realizando en estos complicados momentos, así como por la elaboración de un dictamen técnico sobre el escenario presente y futuro, sobre las dificultades e inconvenientes actuales y sobre las propuestas y proyectos para el avance y progreso de esta Fiscalía.

Un fuerte abrazo.



Dolores Delgado García



FISCALÍA GENERAL
DEL ESTADO

La Fiscal General del Estado

*D. Joaquín Sánchez Covisa
Fiscal de Sala
Unidad de Extranjería
Fiscalía General del Estado*

En Madrid, a 8 de abril de 2020.

Por medio de la presente acuso recibo del informe remitido por V.E. sobre la incidencia que en la Unidad de Extranjería de la Fiscalía General está teniendo la actual situación derivada de la declaración de estado de alarma como consecuencia de la pandemia por coronavirus COVID-19.

Aprovecho la ocasión para expresar mi agradecimiento a V.E por el esfuerzo que desde la Unidad de Extranjería se está realizando en estos complicados momentos para la ciudadanía en general y las personas extranjeras en particular, así como por la elaboración de un dictamen técnico sobre el escenario presente y futuro, sobre las dificultades e inconvenientes actuales y sobre las propuestas y proyectos para el avance y progreso de esta importante Unidad especializada.

Un fuerte abrazo.



Dolores Delgado García



NOTA INTERNA

La pandemia por coronavirus COVID-19 está afectando sobremanera a las residencias de mayores, públicas y privadas, de todo el territorio del Estado. La gravedad de la situación ha sido desde el inicio de la crisis sanitaria una de las mayores prioridades del Ministerio Fiscal.

A través de su organización territorial y su estructura jerarquizada en el marco de la especialización, la Fiscalía cuenta con potentes herramientas para el desempeño de las funciones constitucionalmente atribuidas en la esfera penal y en la vertiente tuitiva de este colectivo vulnerable.

A tal fin, en los primeros días posteriores a la declaración del estado de alarma en virtud de Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, la Fiscalía General del Estado activó, a través del Fiscal de Sala Delegado para la protección y defensa de los derechos de las personas mayores, su red de Fiscales Delegados especialistas para la recopilación, gestión y tratamiento unificado de las incidencias derivadas de la grave problemática que incide especialmente en el colectivo de las personas mayores.

Asimismo, a través de la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado se viene canalizando la información que los Fiscales Superiores reciben en todas sus Comunidades autónomas sobre personas fallecidas, contagios y otras cuestiones de especial relevancia en las residencias de la tercera edad.

La Orden SND/322/2020, de 3 de abril, dictada por el Ministerio de Sanidad, modifica la Orden SND/275/2020, de 23 de marzo, por la que se establecen medidas complementarias de carácter organizativo, así como de suministro de información en el ámbito de los centros de servicios sociales de carácter residencial en relación con la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el



COVID-19. En concreto, la Orden precitada introduce un nuevo apartado al artículo 2 de la Orden SND/275/2020, de 23 de marzo, con el siguiente tenor:

«3. Las autoridades competentes de las comunidades autónomas deberán cumplimentar y remitir al Ministerio de Sanidad la información contenida en el anexo, en relación con los centros de servicios sociales de carácter residencial existentes en su territorio. Dicha información será remitida por primera vez antes del día 8 de abril de 2020 y será actualizada desde entonces cada martes y viernes antes de las 21 horas.

A estos efectos, la autoridad competente de la comunidad autónoma establecerá la forma y plazo en que los titulares de los centros residenciales objeto de esta orden deben remitir la información que no se encuentre en poder de la comunidad autónoma.

El anexo al que se refiere el párrafo primero de este apartado estará disponible en la sede electrónica del Ministerio de Sanidad.»

Como ya se apuntó en la anterior Nota de esta Unidad de Apoyo de fecha 1 de abril de 2020, en la tarea de control y fiscalización de los centros residenciales el Ministerio Fiscal debe evitar obstaculizar y si contribuir en estos momentos a su primordial actividad socio-sanitaria, sin perjuicio de continuar cuanta labor tuitiva fuera necesaria en protección de los derechos de los residentes. Por consiguiente, en atención a lo dispuesto en el apartado tercero del artículo 2 de la Orden SND/275/2020, de 23 de marzo, los Sres./Sras. Fiscales Superiores se dirigirán a los organismos autonómicos competentes a fin de que éstos remitan a la Fiscalía de la Comunidad autónoma respectiva los martes de cada semana todos los datos e información contenida en el anexo de la Orden SND/322/2020, de 3 de abril, para su posterior traslado a esta Unidad de Apoyo.

Por medio de Decreto de fecha 31 de marzo de 2020 la Fiscal General del Estado acordó el archivo de las diligencias de investigación nº 30/2020 de la Fiscalía del Tribunal Supremo en tanto en cuanto, tras la apertura de las



diligencias de investigación pertinentes en las Fiscalías territoriales de los lugares de ocurrencia de los hechos, había decaído el objeto de aquéllas, todo ello sin perjuicio de mantener con las Fiscalías territoriales investigadoras el cauce de comunicación previsto en el art. 25 EOMF.

Por todo lo expuesto, a partir de la publicación de la presente nota interna, los Sres./Sras. Fiscales Superiores deberán remitir a esta Unidad de Apoyo la siguiente información:

1º. El lunes de cada semana, la situación de sus respectivas Fiscalías en relación al suministro de equipos de protección individual y cualesquiera otras medidas de seguridad (*asunto del correo electrónico: "Seguimiento EPIs"*).

2º. El lunes de cada semana, el número total de fiscales y funcionarios que cada día están asignados a servicios presenciales o de disponibilidad y el número total de fiscales y funcionarios disponibles (*asunto del correo electrónico: "Servicios y disponibilidad"*). Se recuerda que en correo electrónico de fecha 20/3/2020 la Unidad de Apoyo remitió una tabla Excel a tales efectos.

3º. El lunes de cada semana, información actualizada sobre los procedimientos judiciales y las diligencias de investigación incoadas en los juzgados y en las Fiscalías Provinciales y de Área de su territorio para la investigación de hechos de apariencia delictiva relacionados con las residencias de mayores: número de procedimientos y de diligencias de investigación incoadas hasta esa fecha, su número de registro, el juzgado o la Fiscalía de origen, la residencia y los hechos objeto de investigación, así como cualquier otra incidencia que se considere reseñable (*asunto del correo electrónico: "Diligencias de investigación"*). Todo ello sin perjuicio de aquella información que por su importancia o trascendencia deba conocer de forma



inmediata la Fiscal General del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el art. 25.2 EOMF.

4º. El lunes de cada semana, información actualizada sobre las diligencias preprocesales (o cualquiera con otro nombre y con la misma finalidad) incoadas en las Fiscalías Provinciales y de Área de su territorio en el marco de las funciones tuitivas respecto de las personas mayores ingresadas en centros de servicios sociales de carácter residencial: número de diligencias incoadas hasta esa fecha, su número de registro, la Fiscalía de origen, la residencia o persona/s ingresada/s objeto de protección, así como cualquier otra incidencia que se considere reseñable (*asunto del correo electrónico: "Diligencias preprocesales"*). Todo ello sin perjuicio de aquella información que por su importancia o trascendencia deba conocer de forma inmediata la Fiscal General del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el art. 25.2 EOMF.

5º. Los miércoles de cada semana, la información que sobre las residencias de mayores cumplimenten y remitan al Ministerio de Sanidad las autoridades competentes de su respectiva Comunidad autónoma, conforme al anexo que prevé la Orden SND/322/2020, de 3 de abril, del Ministerio de Sanidad (BOE núm. 95, de 4 de abril de 2020). (*asunto del correo electrónico: "Información residencias"*).

6º. Cuando así proceda, cuestiones organizativas y funcionales de las Fiscalías de sus respectivos territorios y, en particular, cualquier incidencia relativa a los integrantes de sus plantillas (*asunto del correo electrónico: "Seguimiento coronavirus"*).

7º. Cuando así proceda, las medidas de confinamiento u otras adoptadas por la Administración que determinen privación o limitación de la libertad u otro derecho fundamental, hayan sido o no sometidas a autorización o ratificación judicial, así como las resoluciones judiciales emitidas por los juzgados de



guardia o de lo contencioso-administrativo de su territorio que, por su contenido y efectos, revelen un especial interés por la conformación del criterio de unidad de actuación de la Fiscalía (*asunto del correo electrónico: "Medidas de confinamiento"*). Todo ello sin perjuicio de su debida remisión al Fiscal de Sala Jefe de la Sección de lo Contencioso-administrativa de la Fiscalía del Tribunal Supremo, conforme a los oficios al respecto emitidos en fechas 4 y 13 de marzo.

La presente Nota interna sustituye a las anteriores comunicaciones remitidas a V.E. por esta Unidad de Apoyo en relación con el contenido y la información requerida durante la vigencia del actual estado de alarma.

Madrid, a 13 de abril de 2020

EL FISCAL DE SALA DE LA UNIDAD DE APOYO

Fdo. Francisco Moreno Carrasco

5

fge.secretaria.unidadapoyo@fiscal.es

91 3352168
c/ Fortuny, 4
28010 – Madrid



FISCALÍA GENERAL
DEL ESTADO

UNIDAD DE APOYO

EXCMOS./EXCMAS. SRES./SRAS. FISCALES SUPERIORES

6

fge.secretaria.unidadapoyo@fiscal.es

91 3352168
c/ Fortuny, 4
28010 – Madrid

1585

Sr. Secretario de Estado de Justicia

Madrid, 14 de abril de 2020

En relación con Resolución del Ministro de Justicia de 13 de abril de 2020 por la que se adapta la prestación del servicio público de Justicia al Real Decreto 487/2020, de 10 de abril, resulta necesaria la puesta en marcha de una serie de medidas que faciliten la adaptación a las condiciones que garanticen tanto la prestación del servicio público como la contención de la enfermedad y la propia seguridad y salud de los profesionales afectados.

En las Directrices de buenas prácticas en los centros de trabajo, recientemente publicadas por el Ministerio de Sanidad, se prevé que, de conformidad con la normativa de riesgos laborales, se informe a los diferentes colectivos profesionales de forma fehaciente, actualizada y habitual de todas aquellas recomendaciones sanitarias que deban seguir de forma individual en su desempeño diario. En este ámbito, y sin perjuicio de la actividad desplegada por el Ministerio de Justicia en relación con el personal auxiliar al servicio de las fiscalías, haciendo uso de nuestra capacidad auto-organizativa, desde la Fiscalía General del Estado se cursarán en los próximos días las pautas oportunas para llevar a efecto esa reincorporación progresiva y segura de todos los miembros de la carrera fiscal.

No obstante, algunas de las recomendaciones del Ministerio de Sanidad exigen la provisión reforzada de determinados medios materiales de protección, suficiente para asegurar su distribución entre todos los fiscales, especialmente guantes y mascarillas.

Asimismo, las referidas Directrices de buenas prácticas, actualizadas el 11 de abril, aconsejan que en cada sector de la actividad se realice un plan de contingencia en el que se identifique el riesgo de exposición al virus de las diferentes actividades que deban desarrollarse en los centros de trabajo, y se prevean y adopten las medidas de protección de acuerdo con la normativa aplicable en cada momento. Para la elaboración de ese plan se prevé que sean consultados los delegados de prevención y/o los representantes de los trabajadores.

Es por ello que rogamos que se nos informe acerca de la forma y plazos en los que se distribuirán en las diferentes fiscalías los medios materiales de protección



FISCALÍA GENERAL
DEL ESTADO

UNIDAD DE APOYO

a los que se refieren la resolución y la autoridad sanitaria, así como cualquier otra medida clínica o científica adecuada para evaluar la inmunidad que pueda determinar dicha autoridad y, finalmente, los términos del plan de contingencia previsto para el Ministerio Fiscal, para cuya elaboración y/o perfeccionamiento pueden contar con nuestra participación activa.

Atentamente

Fdo. Francisco Moreno Carrasco

Fiscal Jefe de la Unidad de Apoyo



DECRETO

Al amparo del art. 22.2 EOMF, a fin de asegurar el cumplimiento del servicio público y las funciones constitucionales del Ministerio Fiscal, además de proteger la salud de las/los componentes de la carrera fiscal y de la ciudadanía, sin perjuicio de su actualización en función de la evolución y entidad de la pandemia por coronavirus COVID-19 y las recomendaciones que en cada momento adopten las autoridades administrativas y sanitarias, se dictan las siguientes instrucciones:

PRIMERO. Las/los Fiscales Jefes y, en particular, las/los Fiscales Superiores, deberán adoptar todas las medidas que se indican a continuación, conforme a nuestra posibilidad auto organizativa y a las líneas generales marcadas por la Resolución del Ministro de Justicia de 13 de abril de 2020 por la que se adapta la prestación del servicio público de Justicia al Real Decreto 487/2020, de 10 de abril. En esta resolución se establecen, entre otros, como principios de actuación:

- i) *"La confirmación y mantenimiento de los servicios esenciales en las condiciones originarias".*

Para los/las fiscales los servicios esenciales son los previstos en el Decreto de la Fiscal General del Estado de fecha 13 de marzo de 2020¹.

- ii) *"La provisión efectiva y coordinada de hidrogeles, guantes y mascarillas por parte de las administraciones prestacionales de justicia para proteger la salud de todos los profesionales de la administración de justicia, así*

¹<https://www.fiscal.es/documents/20142/285990/DECRETO+EN+RELACION+AL+COVID+19+d ef+14.03.2020.pdf/8f6fac05-2d46-b8c4-52f5-752ba0d3968b?download=true>



como del conjunto de la ciudadanía que acude a juzgados y tribunales, cumpliendo criterios de uso de las autoridades sanitarias”.

El presente Decreto se remite de forma expresa e íntegra a la Guía de *“Buenas prácticas en los centros de trabajo. Medidas para la prevención de contagios del COVID-19”*² (actualización de fecha 11 de abril) dictada por el Ministerio de Sanidad del Gobierno de España. En adelante *Guía de Buenas Prácticas*.

SEGUNDO. La novedad de la resolución ministerial consiste en la introducción, como principio de actuación, de la *“normal prestación de servicios no esenciales, siempre que lo permitan los medios materiales, en cumplimiento del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, de estado de alarma cuya determinación de suspensión de plazos procesales no implica la inhabilidad de los días”*.

Esta previsión ministerial se complementa, además, con el acuerdo adoptado por la Comisión Permanente del CGPJ en la sesión extraordinaria celebrada el día 13 de abril de 2020³.

TERCERO. Ambas disposiciones afectan al funcionamiento ordinario del servicio público que desarrolla el Ministerio Fiscal; por un lado, a las tareas propias de la Fiscalía, y por otro, a aquellas actuaciones vinculadas al servicio que se presta ante los órganos jurisdiccionales. Las primeras funciones deberán reanudarse o continuar, en su caso, las tareas de registro y reparto. Respecto a las segundas, debido a su especial repercusión, cumple desarrollar los puntos siguientes del presente Decreto.

²<https://www.mscols.gob.es/gabinetePrensa/notaPrensa/pdf/GUIA110420172227802.pdf>

³<http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Servicios/Informacion-COVID-19/Acuerdos-de-la-Comision-Permanente/Acuerdos-de-la-Comision-Permanente-del-CGPJ-de-13-de-abril-de-2020--Sesion-extraordinaria->



CUARTO. La prestación del servicio presencial, conforme a un elemental principio de cautela presente en toda la regulación desplegada durante toda la crisis sanitaria, debe ir acompañada de la garantía de cumplimiento de las prevenciones mínimas establecidas por las autoridades sanitarias.

En el presente Decreto se introduce, además, una mención a la conciliación, ya prevista en nuestro Plan de igualdad, pues hasta ahora la conciliación se veía como un "problema", no como una "solución" a las desigualdades de género. Avanzamos, así, en una visión de la conciliación como un asunto relacionado con los derechos de las personas.

QUINTO. La organización de la prestación del servicio en las fiscalías se realizará atendiendo a los siguientes criterios:

- 1.) Corresponde a las/los Fiscales Jefes, Fiscales Decanos o en quienes éstos deleguen garantizar la prestación de la función mediante la organización de la sedes, la acomodación de los servicios y el reparto y distribución de asuntos y tareas en estas circunstancias tan excepcionales.

La propia dinámica de la situación, dependiente del volumen de tramitación que pueda derivarse de la actividad de los juzgados y tribunales, hace especialmente importante la flexibilidad y adaptación a cada sede o lugar concreto.

- a) Primará el criterio de la auto organización que dispongan las jefaturas para la prestación y el aseguramiento del servicio, emitiendo las correspondientes instrucciones o notas de servicio que comunicarán, en su caso, a su respectivo superior jerárquico.



- b) Sin perjuicio de lo anterior, y en función de lo dispuesto en las recomendaciones sanitarias, se detallan a continuación los criterios que con carácter general deben ser tenidos en cuenta.
- 2.) Continúa siendo una prioridad evitar en la medida de lo posible los desplazamientos, potenciando el uso de medios telemáticos, en especial, las videoconferencias y el teletrabajo, para evitar que las/los fiscales no acudan presencialmente a su puesto de trabajo.
 - 3.) La efectiva presencia de fiscales en las dependencias de las fiscalías se limitará en tiempo y número a lo estrictamente necesario, garantizando que dicha incorporación se realice, en todo caso, por turnos y cuidando al máximo las distancias de seguridad establecidas.
 - 4.) El reparto de asuntos será equitativo en función de la disponibilidad de cada uno de las/los fiscales, compensando la necesidad de presencia efectiva en las fiscalías o sedes judiciales con el despacho ordinario de papel, en su caso.
 - 5.) El despacho de asuntos se realizará de manera telemática en cuanto fuere posible. En otro caso, los asuntos asignados se pondrán a disposición de las/los fiscales en los lugares al efecto destinados para proveer su recogida de manera voluntaria o mediante el envío a través de otros medios puestos a disposición de las fiscalías por las administraciones públicas.
 - 6.) Las juntas de fiscalía quedan suspendidas hasta que las condiciones sanitarias lo permitan, sin perjuicio de las reuniones telemáticas que pudieren celebrarse.



- 7.) Se mantienen temporalmente en suspenso las visitas o inspecciones presenciales o físicas de los/las fiscales a las residencias de mayores, personas con discapacidad, centros penitenciarios, centros de internamiento de extranjeros y de protección y reforma de menores, o cualesquiera otras visitas de similar naturaleza, salvo que resulten absolutamente imprescindibles y sin perjuicio de la posible utilización de medios telemáticos.
- 8.) Se evitará cualquier tipo de actividad presencial de las/los fiscales en quienes concurra alguna de las siguientes circunstancias:
- i) Las/los fiscales que se encuentren en alguna de las situaciones previstas en la *Guía de Buenas Prácticas*⁴ del Ministerio de Sanidad: las/los fiscales vulnerables por edad, por estar embarazadas o por padecer alguna de las siguientes afecciones médicas previas: diabetes, hipertensión arterial, enfermedad cardiovascular, enfermedad pulmonar, hepática o renal crónicas, cáncer o inmunodeficiencia.
 - ii) Las/los fiscales con necesidades de conciliación de la vida personal y familiar suficientemente acreditada por tener a su cargo menores de edad o mayores dependientes y se vean afectadas/os por el cierre de centros educativos, de mayores o de atención especializada.
- 9.) Las/los Fiscales Jefes, Decanos o en quienes éstos deleguen deberán tener en cuenta en la organización de los servicios la posibilidad de que las/los fiscales puedan encontrarse en alguna de las siguientes situaciones:

⁴ <https://www.mscbs.gob.es/gabinetePrensa/notaPrensa/pdf/GUIA110420172227802.pdf>



- i) Presentar cualquier sintomatología (tos, fiebre, dificultad al respirar, etc.) que pudiera estar asociada con el coronavirus COVID-19.

- ii) Haber estado en contacto estrecho (convivientes, familiares y personas que hayan estado en el mismo lugar) con un caso mientras éste presentaba síntomas a una distancia menor de 2 metros durante un tiempo de al menos 15 minutos.

- iii) Compartir espacio sin guardar la distancia interpersonal con una persona afectada por el coronavirus COVID-19.

En las tres situaciones descritas las personas afectadas han de contactar con el teléfono de atención al COVID-19 de sus Comunidades Autónomas o con sus centros de atención primaria y seguir sus instrucciones.

SEXTO. Sin perjuicio de las medidas adoptadas en este Decreto, ha sido interesada de la administración prestacional la provisión efectiva y coordinada de hidrogeles, guantes y mascarillas para proteger la salud de todos los profesionales de la administración de justicia, así como del conjunto de la ciudadanía que acude a fiscalías, juzgados y tribunales.

Asimismo, se ha interesado la realización de un plan de contingencia, identificando el riesgo de exposición al coronavirus de las diferentes actividades que se desarrollan en el centro de trabajo, para su implementación y, en su caso, la adaptación del presente Decreto a sus directrices.



Desde la Fiscalía General del Estado se continúa realizando un seguimiento puntual de estas medidas, a cuyo fin se interesa a todos las/los Fiscales Jefes que comuniquen cualquier incidencia al Comité de Seguimiento de la Pandemia a través de la dirección de correo fge.secretaria.unidadapoyo@fiscal.es.

Cláusula de vigencia. La presente instrucción entrará en vigor con su recepción en el día de hoy.

Comuníquese el presente Decreto de la Fiscal General del Estado al Ministerio de Justicia, a todas las Comunidades Autónomas y al CGPJ.

Comuníquese el presente Decreto de la Fiscal General del Estado a todos los/las integrantes de la carrera fiscal.

En Madrid, a 15 de abril de 2020.





Madrid, 17 de abril de 2020

Queridas compañeras y compañeros:

Desde el inicio de la crisis sanitaria provocada por la pandemia de coronavirus COVID-19, los órganos centrales y las Unidades Especializadas de la Fiscalía General del Estado, así como la Fiscalía del Tribunal Supremo, han desarrollado una ingente labor para facilitar que todos los/las integrantes del Ministerio Fiscal pudiéramos proporcionar un servicio público de calidad y de la forma más eficaz y eficiente posible ante los múltiples inconvenientes y dificultades que la extraordinaria situación de emergencia ha impuesto a toda la sociedad española.

Quiero reconocer desde aquí a todas y todos los fiscales por vuestro compromiso durante estas últimas semanas con el servicio y las funciones que la Constitución encomienda al Ministerio Público. A veces en condiciones precarias, pero sin postergar nunca nuestra responsabilidad y profesionalidad como empleados públicos, como servidores de la ciudadanía.

Siempre he defendido que la transparencia y la publicidad son principios elementales que deben guiar y estar presentes en toda la actuación del Ministerio Fiscal y de la Fiscalía General del Estado, en particular. Es por ello que os quiero trasladar una buena parte del trabajo y de la actividad desplegada durante estas complicadas semanas por la Fiscalía General del Estado y la Fiscalía del Tribunal Supremo.



FISCALÍA GENERAL
DEL ESTADO

La Fiscal General del Estado

Por ello, os acompaño junto con esta carta un documento recopilatorio de los textos publicados, algunos de los cuales ya han sido remitidos a toda la carrera fiscal y que os pueden resultar de interés a mero título informativo o ante cualquier duda o contratiempo.

Muchas gracias por vuestra colaboración.

Un fuerte abrazo,



Fdo. Dolores Delgado García



REPERTORIO DE ACTUACIONES FGE

La Fiscalía General del Estado consideró desde el primer momento que la respuesta a los problemas derivados de la pandemia ocasionada por el coronavirus COVID-19 debía ser objeto de tratamiento prioritario desde diversos frentes:

1. Coordinación institucional.

La Fiscalía General del Estado ha estado en permanente contacto con el CGPJ y el Ministerio de Justicia a fin de encontrar solución a los problemas que se han ido planteando.

Se ha mantenido una intensa relación institucional a fin de atajar problemas e inconvenientes derivados de la extraordinaria situación que vivimos. Así, la Fiscalía General -a través de la Unidad de apoyo y la Secretaría Técnica- participó en la primera de las reuniones inter institucionales con el CGPJ y con el Ministerio de Justicia en fecha 12 de marzo en la propia sede del Ministerio, donde se sentaron las bases de la coordinación institucional con ambos organismos. Al día siguiente -día 13- la reunión se repitió en la sede del CGPJ y dio lugar a alguno de los documentos conjuntos que exponemos a continuación.

Las reuniones se han ido sucediendo posteriormente, incluso con la participación de la Fiscalía General en la Resolución de desarrollo del Ministerio de Justicia del día 20 de marzo en la conferencia intersectorial con las CCAA. Y, posteriormente, en las celebradas al menos con una frecuencia semanal a las que acudió como representante de la Fiscalía y miembro de la Unidad de Apoyo, Esmeralda Rasillo, los días 27 de marzo, 3 y 10 de abril de 2020.



También la Fiscalía General -a través de la Unidad de Apoyo y la Secretaría Técnica- está integrada en dos grupos de trabajo con el CGPJ sobre propuestas en materia de justicia, todo ello sin perjuicio de las relaciones y contactos bilaterales entre la Fiscal General, el Presidente del CGPJ y el Ministro de Justicia.

En el marco de esta colaboración se han compartido algunas propuestas de la Fiscalía General, tanto al Ministerio como al CGPJ, aportando nuestras ideas para la salida de la crisis sanitaria, sin perjuicio de la elaboración de los documentos a los que luego nos referiremos.

De forma simultánea, se han mantenido conversaciones con diversas autoridades sanitarias, lo que ha permitido que las medidas adoptadas tuvieran la supervisión por el organismo competente, en especial las desarrolladas en el Decreto de la Fiscal General de fecha 10 de marzo, en el que se establecieron las bases de los servicios esenciales prestados por los fiscales, la utilización de medios telemáticos y la presencia de fiscales y funcionarios en las sedes de las fiscalías. Hay que destacar la importancia de este Decreto de la Fiscal General por haber sido pionero en la toma de decisiones y cuyo contenido y principios han sido después recogidos en las sucesivas resoluciones del Ministerio de Justicia y del CGPJ hasta llegar a la situación actual de prestación únicamente de servicios esenciales, en cumplimiento del decreto de alarma y en garantía de la prestación del servicio público.

2. Coordinación interna.

Con este fin, se ha procedido al estudio, análisis y evaluación de la situación por los órganos centrales, ya que éstos disponen de toda la información de los servicios a que la pandemia pudiera afectar. Para ello se constituyó el Comité de Seguimiento de la epidemia provocada por el coronavirus COVID-19, en el



que se contó con la asistencia del Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma de Madrid, por tratarse del lugar con mayor número de afectados.

El Comité ha mantenido varias reuniones: la primera fue de evaluación; la segunda, en la que se determinó la necesidad de trasladar la información respecto a las medidas adoptadas tanto a la carrera fiscal como a la sociedad (10 de marzo) y la tercera en la que se valoraron los encuentros mantenidos con el CGPJ y el Ministerio de Justicia (13 de marzo).

Fruto de estas reuniones ha sido la elaboración de una serie de documentos que se han remitido a la carrera fiscal con objeto de que la prestación del servicio público sufriera el menor impacto posible y que quienes integran la misma dispusieran de criterios conforme al principio de unidad de actuación:

2.1. Fiscal General del Estado.

➤ Decretos:

- Decreto de 10 de marzo por el que se dictan instrucciones sobre suspensión de actuaciones, uso de medios telemáticos y organización de las Fiscalías¹.
- Decreto de 14 de marzo sobre servicios esenciales².
- Decreto de 19 de marzo sobre el uso de videoconferencias³.

<https://www.fiscal.es/documents/20142/285990/1.+Decreto+10+de+marzo+por+el+que+se+dic+tan+instrucciones+sobre+suspension+de+actuaciones%2C+uso+de+medios+telematicos+y+organizacion+de+las+Fiscal%C3%ADas.pdf/1fa5c8ae-a7a0-4220-6bcc-43ecd50848d5?download=true>

<https://www.fiscal.es/documents/20142/285990/DECRETO+EN+RELACION+AL+COVID+19+de+14.03.2020.pdf/8f6fac05-2d46-b8c4-52f5-752ba0d3968b?download=true>

<https://www.fiscal.es/documents/20142/285990/3.+Decreto+19+de+marzo+de+2020+sobre+el+uso+de+videoconferencias.pdf/81d7955a-6fb7-d76e-531c-58f744353b44?download=true>



- Decreto de 19 de marzo de apertura de Diligencias de Investigación tras la información difundida por el Ministerio de Defensa respecto a la situación de algunas residencias de la tercera edad y designación como fiscal instructor al Ilmo. Sr. D. Manuel Jesús Dolz Lago.
- Decreto de 27 de marzo, recordatorio sobre los servicios esenciales y las medidas de seguridad ante el COVID-19.
- Decreto de 15 de abril sobre reordenación de los servicios para asegurar la prestación del servicio públicos.

➤ Cartas a la carrera fiscal:

- Carta de 13 de marzo en la que se comunicó la constitución de un Comité de seguimiento y la habilitación de un correo electrónico para que los Fiscales jefes y las asociaciones profesionales pudiesen trasladar dudas o sugerencias.
- Carta de 15 de marzo en la que se daba cuenta de la petición y reiteración de medios de protección individual al Ministerio de Justicia.

[4https://www.fiscal.es/documents/20142/285990/4.+Decreto+de+27+de+marzo%2C+recordatorio+sobre+los+servicios+esenciales+y+las+medidas+de+seguridad+ante+el+COVID19.pdf/0410a062-f094-37b1-2235-f99b7d938614?download=true](https://www.fiscal.es/documents/20142/285990/4.+Decreto+de+27+de+marzo%2C+recordatorio+sobre+los+servicios+esenciales+y+las+medidas+de+seguridad+ante+el+COVID19.pdf/0410a062-f094-37b1-2235-f99b7d938614?download=true)

[5https://www.fiscal.es/documents/20142/285990/Decreto+de+la+Fiscal+General+del+Estado+de+15+de+abril+con+instrucciones+para+asegurar+el+cumplimiento+del+servicio+público+y+las+funciones+constitucionales+del+Ministerio+Fiscal.pdf/56885c6d-7211-52a4-cac2-825ffa8a6db9?download=true](https://www.fiscal.es/documents/20142/285990/Decreto+de+la+Fiscal+General+del+Estado+de+15+de+abril+con+instrucciones+para+asegurar+el+cumplimiento+del+servicio+público+y+las+funciones+constitucionales+del+Ministerio+Fiscal.pdf/56885c6d-7211-52a4-cac2-825ffa8a6db9?download=true)

[6https://www.fiscal.es/documents/20142/285990/1.+Carta+13+de+marzo+comunicando+la+constitución+de+un+Comité+de+seguimiento+y+la+habilitación+de+un+correo+electrónico+para+que+Fiscales+y+asociaciones+puedan+trasladar+sus+dudas+.pdf/13c57c4a-ef88-d688-39b7-85f55c446935?download=true](https://www.fiscal.es/documents/20142/285990/1.+Carta+13+de+marzo+comunicando+la+constitución+de+un+Comité+de+seguimiento+y+la+habilitación+de+un+correo+electrónico+para+que+Fiscales+y+asociaciones+puedan+trasladar+sus+dudas+.pdf/13c57c4a-ef88-d688-39b7-85f55c446935?download=true)

[7https://www.fiscal.es/documents/20142/285990/Carta+kits+emergencia+15-3.pdf/29835d83-4c8a-8682-7a40-a06eea7b10fa?download=true](https://www.fiscal.es/documents/20142/285990/Carta+kits+emergencia+15-3.pdf/29835d83-4c8a-8682-7a40-a06eea7b10fa?download=true)



- Carta de 17 de marzo en relación con la crisis sanitaria que se vive y de reconocimiento a los miembros de la carrera fiscal.
- Carta de 31 de marzo sobre actividades de formación *on line* para los Fiscales.
- Carta de 6 de abril dirigida a las asociaciones profesionales de fiscales para facilitar un cauce de comunicación de propuestas para la vuelta paulatina a la normalidad y la agilización de la justicia.

➤ Reuniones por videoconferencia:

- Reunión con Fiscales Superiores (19 de marzo).
- Reunión con el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo, el Fiscal Inspector Jefe, el Fiscal Jefe de la Secretaría Técnica, el Fiscal Jefe de la Unidad de Apoyo, el Teniente Fiscal de la Secretaría Técnica y una fiscal de la Unidad de Apoyo (23 de marzo).
- Reunión con la Secretaría Técnica (24 de marzo).
- Reunión con Fiscales de Sala especialistas con sede en Ortega y Gasset (25 de marzo).
- Reunión con Fiscales de Sala del Tribunal Supremo -5 órdenes jurisdiccionales- (26 de marzo).
- Reunión con el Fiscal Jefe de la Secretaría Técnica, el Fiscal de Sala del orden contencioso-administrativo y el Teniente Fiscal de la Secretaría Técnica (26 de marzo).
- Reunión con los Vocales electivos del Consejo Fiscal (27 de marzo).
- Reunión con la Secretaría Técnica (abril).

<https://www.fiscal.es/documents/20142/285990/Carta+FGE+17-3-2020+.pdf/314a9bbf-38ac-6eff-5edf-c23fb0fa0540?download=true>

<https://www.fiscal.es/documents/20142/285990/4.+Carta+6+de+abril+a+las+asociaciones+de+fiscales+para+facilitar+un+cauce+de+comunicación+de+propuestas+para+la+vuelta+paulatina+a+la+normalidad+y+la+agilización+de+la+justicia.pdf/ec52b687-df8e-de1f-0975-c899539604fe?download=true>



- Reunión con los Fiscales Superiores (15 de abril).
- Reunión con el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo, el Fiscal Inspector Jefe, el Fiscal Jefe de la Secretaría Técnica, el Fiscal Jefe de la Unidad de Apoyo, el Fiscal de Sala del orden contencioso-administrativo, el Teniente Fiscal de la Secretaría Técnica y una fiscal de la Unidad de Apoyo (16 de abril).

2.2. Fiscalía General del Estado:

2.2.1. Comité de seguimiento de coronavirus.

Integrado por la Fiscal General del Estado, los Fiscales de Sala Jefes de la Inspección Fiscal, Secretaría Técnica, Unidad de Apoyo y del orden contencioso-administrativo, el Teniente Fiscal de la Secretaría Técnica y la fiscal de la Unidad de Apoyo Esmeralda Rasillo.

Este Comité ha elaborado los siguientes documentos:

- Nota interna de 15 de marzo por la que se acuerda limitar la presencia física en los centros de trabajo a los supuestos en que ésta sea imprescindible y a que, al margen de los supuestos de servicios esenciales, no se acuda al correspondiente centro de trabajo.
- Nota de servicio de 16 de marzo sobre interrupción de plazos, provisiones sobre la cadena de mando en los órganos fiscales, atención temporal que brinda la Inspección Fiscal, retenciones de fiscales, sustituciones profesionales y externas en la carrera fiscal, contacto con la Unidad de Apoyo y seguimiento y apoyo ante cuestiones ligadas a la gestión de la actual crisis sanitaria¹⁰.

¹⁰<https://www.fiscal.es/documents/20142/285990/NOTA+DE+SERVICIO+DEL+COMITÉ+DE+L+A+FGE+COVID+Diligencias+de+investigación.pdf/d750078b-17e0-fd2c-2a69-389ca0de368f?download=true>



- Nota de servicio de 18 de marzo sobre los plazos en las diligencias de investigación¹¹.
- Nota de servicio de 20 de marzo dirigida a los Fiscales Superiores y remisión de hoja Excel a fin de que remitan cada lunes, semanalmente, lista de fiscales y funcionarios asignados a servicios y disponibles¹².

2.2.2. Inspección Fiscal.

- Nota de servicio de 23 de marzo recordando el correo de la Inspección Fiscal al que remitir la documentación propia de la Inspección, por referirse a materia cuya resolución o informe es de su exclusiva competencia.
- Comunicaciones con numerosas jefaturas territoriales para resolver los problemas específicos que se han suscitado en relación con la vida administrativa de las/los fiscales, así como remisión de documentación diversa relacionada con la actividad gubernativa y el funcionamiento de las fiscalías.

2.2.3. Unidad de Apoyo.

- Nota de servicio de 13 de marzo sobre reorganización y funcionamiento de las Fiscalías.
- Nota de servicio de 16 de marzo sobre reorganización de la presencia de personal en las distintas unidades de la Fiscalía General del Estado.

¹¹<https://www.fiscal.es/documents/20142/285990/NOTA+DE+SERVICIO+DEL+COMITÉ+DE+L+A+FGE+COV/ID+Diligencias+de+investigación.pdf/d750078b-17e0-fd2c-2a69-389ca0de368f?download=true>

¹²<https://www.fiscal.es/documents/20142/285990/4.+Nota+servicio+de+20+de+marzo+de+remisión+de+hoja+Excel+a+fin+de+que+remitan+cada+lunes%2C+semanalmente%2C+lista+de+fiscales+y+funcionarios+asignados+a+servicios+y+disponibles.pdf/b37ba9dd-5451-45af-e0cf-7500c0775d?download=true>



- Nota de servicio de 17 de marzo sobre reorganización de la presencia de personal y servicios en las sedes de la FGE y Tribunal Supremo.
- Comunicación de 17 de marzo sobre el servicio de Biblioteca.
- Creación el 20 de marzo de un apartado específico en la web *fiscal.es* dentro de *Destacados* como "CORONAVIRUS", recogiendo la actividad desplegada por la Fiscalía General y las resoluciones del MJU.
- Guía de actuación de los fiscales de 23 de marzo para el supuesto de contagio por coronavirus.
- Oficio de 23 de marzo dirigido a los Fiscales Superiores concretando los temas sobre los que han de remitir información (organización e incidencias de fiscalías y residencias de mayores).
- Oferta pública de 25 de marzo sobre sesión formativa telemática de aproximadamente una hora de duración impartida por un formador de *Wolters Kluwer* (explotación de la base de datos *La Ley Digital*; día 1 de abril, a las 11:00h)
- Nota aclaratoria de 31 de marzo respecto a la información en materia contencioso-administrativa.
- Nota interna de 2 de abril dirigida a los Fiscales Superiores sobre residencias de mayores.
- Oficio de 2 de abril dirigido a los Fiscales Superiores de CCAA con competencias transferidas sobre la pertinencia en la utilización del sistema de videoconferencia (a dicho oficio se unen 2 documentos explicativos).
- Remisión de información sobre las prestaciones de la MUJEU a las fiscalías y a las asociaciones profesionales de fiscales en fecha 7 de abril.
- Remisión a las fiscalías en fecha 7 de abril del documento de la Agencia Española de Protección de Datos sobre el tratamiento de datos en supuestos de COVID- 19, así como del informe del Ministerio de Justicia sobre definición y funciones de la Unidad de Coordinación de Riesgos Laborales.



- Nota interna de 13 de abril dirigida a los Fiscales Superiores sobre remisiones periódicas de información respecto a distintos aspectos relacionados con la crisis del COVID-19.
- Oficio del Fiscal de Sala de la Unidad de Apoyo al Secretario de Estado de Justicia de fecha 14 de abril solicitando que se informe a la FGE sobre la forma y los plazos de nueva distribución de EPI.
- Nota interna a las fiscalías territoriales de fecha 15 de abril solicitando información de las notificaciones e itineraciones pendientes con ocasión de la apertura de bandejas de salida de los juzgados en la misma fecha.
- Resumen semanal de los recursos humanos presenciales y disponibles en las fiscalías territoriales.
- Tramitación de las certificaciones de sustituciones profesionales.
- Atención a la ciudadanía, que se recibe a través del portal *fiscal.es*.
- Gestión y resumen diario de las cuestiones e incidencias que comunican los Fiscales Superiores de las CC.AA sobre organización de las fiscalías, suministro de equipos de protección individual, medidas de confinamiento adoptadas y residencias de mayores.

2.2.4. Secretaría Técnica.

- Nota de Servicio de 12 de marzo sobre la organización temporal de la Secretaría Técnica como consecuencia de la crisis del COVID-19.
- Nota de servicio de 18 de marzo sobre las OEDE con motivo de la crisis y las medidas adoptadas por los países de la UE dirigida a los Fiscales Jefes Antidroga, Audiencia Nacional y Cooperación Internacional¹³.

¹³<https://www.fiscal.es/documents/20142/285990/Nota+servicio+18+de+marzo+sobre+OEDEs+con+motivo+de+la+crisis+y+medidas+adoptadas+por+pa%C3%ADses+de+UE+dirigida+a+Fiscales+Jefes+Antidroga%2C+Audiencia+Nacional+y+Cooperaci3n+Internacional.pdf/f76fc931-dc8e-e322-0ec9-57a48bf49f1e?download=true>



- La información a la ciudadanía se ha cuidado de forma muy especial y los medios han llevado a cabo un seguimiento muy favorable de todas las actuaciones de la Fiscalía:
 - Publicación en la web *fiscal.es* y Twitter.
 - Atención a la prensa a través del Gabinete de comunicación.
 - Notas de Prensa.
 - Traslado de información al Consejo Fiscal y a las asociaciones profesionales.
 - Inclusión en el boletín de noticias diario de las noticias relativas a la epidemia en cada uno de los bloques de las CCAA (desde el 12 de marzo).
- Estudios, informes y análisis en relación con las necesidades que han ido surgiendo y previsiblemente surgirán como consecuencia de la crisis sanitaria del COVID-19:
 - Autorizaciones de los actos multitudinarios y manifestaciones celebrados los días previos a la declaración del estado de alarma.
 - Propuestas de mejora y modernización de la Administración de Justicia surgidas a raíz de las necesidades puestas de manifiesto como consecuencia de la crisis sanitaria.
 - Medidas de choque en el ámbito de la justicia penal tras la pandemia por el coronavirus COVID-19, a fin de colaborar con el CGPJ en la tarea de *reconstrucción* del estado de cosas posterior a la situación actual.
 - Pautas de actuación, delimitación de la documentación a remitir, periodicidad en su remisión, modos de canalizar la información respecto de las Fiscalías territoriales, ofreciendo ayuda y colaboración en todo momento a dichas Fiscalías, estableciendo vías de comunicación constante y centrando la actuación del Ministerio Fiscal no solo en el ámbito fiscalizador, sino fundamentalmente en el tuitivo.



- Estudio sobre las medidas de confinamiento impuestas como consecuencia de la pandemia de COVID-19 desde la perspectiva administrativa y de los derechos fundamentales.
 - Estudio sobre la repercusión penal de determinadas acciones individuales durante el estado de alarma.
 - Estudio sobre la repercusión e implicaciones penales de la difusión de *fake news*.
 - Colaboración con el CEJ y el Ministerio de Justicia para la adaptación del plan de formación inicial de la 58ª promoción de la carrera fiscal.
 - Reestructuración y readecuación del plan de formación continuada del año 2020. Colaboración institucional para posibilitar la oferta de cursos *on line*.
- Se han mantenido contactos con las Unidades Especializadas de la Fiscalía General del Estado con el fin de conocer los problemas surgidos como consecuencia de la presente crisis en el desarrollo de su actividad presente y futura (se prevé una avalancha de denuncias de lo más diversas y que afectan a distintas materias, que ya están siendo objeto de estudio tanto por las Unidades Especializadas como por la Secretaría Técnica).
- Recopilación y preparación de la Memoria de la Fiscalía General del Estado, tarea ineludible en la que se continúa trabajando a diario.
- Estudios de carácter interno en diversas materias de interés para la carrera fiscal, así:
- Informe del Consejo Fiscal sobre Anteproyecto de L.O de protección de datos para la trasposición de la Directiva (UE)2016/680.
 - Estudio sobre las actividades de las Unidades Especializadas de la Fiscalía General del Estado.
 - Estudio sobre comisiones de estudio y demás órganos consultivos de los que formen parte el Ministerio Fiscal.
 - Estudio de los proyectos legislativos sobre gestión de medios.



- Circular sobre intervención del Ministerio Fiscal en el enjuiciamiento de determinados delitos leves.

2.2.5. Fiscal de Sala de lo Civil.

- Oficio de 18 de marzo dirigido a los Fiscales Superiores para realizar seguimiento de las circunstancias que pueden estar determinando especiales riesgos sanitarios y, en ocasiones, con resultados luctuosos, respecto a aquellas personas que habitan en centros residenciales.

2.2.6. Fiscal de Sala de lo Contencioso-administrativo.

- Comunicación de 4 de marzo dirigida a los Fiscales delegados de lo contencioso-administrativo respecto a las resoluciones que se adopten por las autoridades sanitarias urgentes y necesarias para la salud pública y que impliquen privación o restricción de la libertad o de otro derecho fundamental¹⁴.
- Comunicación de 18 de marzo dirigida a Fiscales Superiores y Fiscales jefes territoriales sobre supuestos de solicitud de confirmación o revocación judicial de alta médica no aceptada por el paciente, en el contexto de las medidas de contención sanitaria del COVID-19¹⁵.

¹⁴<https://www.fiscal.es/documents/20142/285990/1.+Comunicación+4+de+marzo+respecto+a+las+resoluciones+que+se+adopten+por+las+autoridades+sanitarias+urgentes+y+que+impliquen+privación+de+la+libertad.pdf/08bd12d6-88ee-2c94-10af-c6c2bd01be10?download=true>

¹⁵<https://www.fiscal.es/documents/20142/285990/2.+Comunicación+18+de+marzo+sobre+supuestos+de+solicitud+de+confirmación+o+revocación+judicial+de+alta+médica+no+aceptada+por+el+paciente.pdf/dbf022ea-2d79-e06b-f04c-61079c362bec?download=true>



2.2.7. Fiscal de Sala Delegada de Violencia sobre la Mujer.

- Nota de servicio de 22 de marzo dirigida a las/los Fiscales delegados para la coordinación de criterios en la ejecución del régimen de visitas¹⁶.

2.2.8. Fiscal de Sala Delegada de Medio Ambiente y Urbanismo.

- Oficios de 26 de marzo dirigidos a las/los Fiscales delegados de Medio Ambiente y Urbanismo de las Fiscalías Provinciales en relación a la protección de los animales domésticos, especialmente perros, y a la problemática de los residuos sanitarios, directa o indirectamente relacionados con el Covid-19¹⁷.

2.2.9. Fiscal de Sala Delegada de Extranjería.

- Nota interna de fecha 31 de marzo dirigida a las/los Fiscales delegados de la materia en las Fiscalías Provinciales sobre el internamiento cautelar administrativo de extranjeros; de la sustitución total de las penas privativas de libertad por la expulsión; y de la sustitución del proceso penal por la expulsión¹⁸.

¹⁶<https://www.fiscal.es/documents/20142/285990/NOTA+SERVICIO+REGIMEN+DE+VISITAS.pdf/570fa174-5493-44eb-5967-12d7c4a26625?download=true>

¹⁷<https://www.fiscal.es/documents/20142/285990/Oficio+26+de+marzo+en+relación+a+la+protección+de+los+animales+domésticos+y+a+la+problemática+de+los+residuos+sanitarios.pdf/7e89b4c3-de87-e505-593e-a054dac73de2?download=true>

¹⁸<https://www.fiscal.es/documents/20142/285990/Nota+interna+de+31+de+marzo+sobre+internamiento+cautelar+de+extranjeros%2C+sustitucion+de+penas+privativas+de+libertad+y+sustitucion+del+proceso+penal+por+expulsión+.pdf/afb9ef5e-a6f4-bbe5-cf60-eadb2b2e5b23?download=true>



2.2.10. Fiscal de Sala Delegado de Vigilancia Penitenciaria.

- Nota de servicio de 1 de abril sobre despacho de asuntos en materia de vigilancia penitenciaria¹⁹.
- Nota de servicio de 8 de abril sobre los efectos de la paralización de los programas de Trabajos en Beneficio de la Comunidad por razones de emergencia sanitaria²⁰.

¹⁹<https://www.fiscal.es/documents/20142/285990/Nota+Servicio+1-20+Vigilancia+Penitenciaria.pdf/5504d4ad-ac33-f2dc-7ed3-e12d61dd3aba?download=true>

²⁰<https://www.fiscal.es/documents/20142/285990/Nota+de+8+abril+del+Fiscal+de+Sala+de+Vigilancia+Penitenciaria+sobre+los+efectos+de+la+paralización+de+los+programas+de+trabajo.pdf/37bfcc2e-1a01-d398-7d28-c3b5f14f97a9?download=true>



DECRETO

Al amparo del art. 22.2 EOMF, a fin de asegurar el cumplimiento del servicio público y las funciones constitucionales del Ministerio Fiscal, además de proteger la salud de las/los componentes de la carrera fiscal y de la ciudadanía, sin perjuicio de su actualización en función de la evolución de la pandemia por coronavirus COVID-19 y como desarrollo del Decreto de 15 de abril de 2020 dictado por la Fiscal General del Estado tras la resolución ministerial de fecha 13 de abril y el acuerdo adoptado por la Comisión Permanente del CGPJ en su sesión extraordinaria del día 13 de abril de 2020, dispongo:

PRIMERO. La D.A 2ª del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, *por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19*, acordó la suspensión e interrupción de los plazos previstos en las leyes procesales para todos los órdenes jurisdiccionales.

Asimismo, después de concretar las actuaciones penales cuyos plazos y términos no quedaban suspendidos por el estado de alarma, la propia D.A 2ª dispone que, en fase de instrucción, el juez o tribunal competente podrá acordar la práctica de aquellas actuaciones que, por su carácter urgente, sean inaplazables.

No obstante lo anterior, la Comisión Permanente del CGPJ, en su acuerdo adoptado en la sesión extraordinaria celebrada el día 13 de abril de 2020, estableció lo siguiente: *"En relación con las actuaciones y servicios no esenciales, podrán realizarse todas aquellas actuaciones procesales que no estén vinculadas a un término o plazo procesal, sujetos a la regla de la interrupción o suspensión establecida en la disposición adicional segunda del Real Decreto 463/2020, y que puedan ser llevadas a cabo con los medios personales que, de forma consensuada con este Consejo General del Poder Judicial y los órganos de gobierno del Poder Judicial, fijen el Ministerio de Justicia y las Administraciones prestacionales"*.

La Resolución del Ministro de Justicia, de fecha 13 de abril de 2020, por la que se adapta la prestación del servicio público de Justicia al Real Decreto 487/2020, de 10 de abril, *por el que se prorroga el estado de alarma*, establece en su disposición primera que: *"Para asegurar el correcto funcionamiento de la Administración de Justicia como servicio público durante la vigencia del estado de alarma, deberán prestarse en todo caso los siguientes servicios: (...) La llevanza de todos aquellos procedimientos no enmarcados en la categoría de servicios esenciales siempre que lo permitan los medios disponibles"*.

Como consecuencia de lo anterior, se ha procedido a la entrega en fiscalías de notificaciones, emplazamientos o traslados de procedimientos que no se



corresponden con los denominados *servicios esenciales*. Es por ello que debe establecerse una respuesta adecuada en los términos del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, *por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19*, que garantice la prestación por el Ministerio Fiscal del servicio público constitucionalmente asignado.

SEGUNDO. En algunas fiscalías las bandejas de entrada de procedimientos, tanto físicas como las propias del expediente digital, se han visto saturadas. Los órganos judiciales, en mayor o menor medida, han comenzado a trasladar procedimientos a las fiscalías, algunos de ellos no comprendidos entre los denominados servicios esenciales.

Ante esta situación, y con la finalidad de no entorpecer el servicio público de la justicia, así como complementar con un criterio uniformador el Decreto de la Fiscal General de fecha 15 de abril de 2020, se dispone:

- 1º. Las/los Fiscales Superiores y las/los Fiscales Jefes deberán adoptar, dentro del previsible incremento de asuntos en las fiscalías, las decisiones organizativas para su despacho y posterior remisión a los órganos judiciales.
- 2º. La remisión a los juzgados y tribunales deberá hacerse teniendo en consideración las limitaciones de personal tanto de nuestras oficinas, como de las propias oficinas judiciales.
- 3º. El despacho de asuntos debe realizarse de manera escalonada, teniendo en cuenta que están suspendidos e interrumpidos los plazos procesales y que es preciso -ante todo- preservar la salud y la integridad de las plantillas, tanto de fiscales como del personal auxiliar de la administración de justicia.
Una respuesta escalonada, prolongada en el tiempo que aún resta de vigencia del estado de alarma, nos permitirá gestionar mejor y más eficientemente los recursos personales y materiales de fiscales, cuerpos de auxilio, gestión y tramitación.
- 4º. El cumplimiento de los servicios esenciales es, sin duda, la primera obligación de las/los fiscales pero, una vez garantizados, deberá abordarse el despacho ordinario de asuntos, sin que quepa establecer preferencias siquiera entre los diferentes órdenes jurisdiccionales, atendiendo para ello a los siguientes criterios:
 - a) La prioridad en el despacho de causas en el *orden penal* no debe responder necesariamente a un orden estrictamente temporal, como ocurre en condiciones normales cuando están vigentes los plazos



procesales, sino que las/los fiscales procurarán priorizar en su tramitación aquellos procedimientos en los que aprecien un interés público o social, aquellos tramitados por hechos en los que se vean afectados bienes jurídicos personales de víctimas y perjudicados y aquellos otros que afecten a colectivos especialmente vulnerables.

- b) La tramitación del despacho de asuntos en el *orden civil* responderá a los mismos criterios de prevalencia de los intereses o circunstancias dignos de protección debidamente ponderados por las/los fiscales.
- c) En los órdenes *social* y *contencioso-administrativo*, en los que la intervención del Ministerio Fiscal es más limitada pero no menos importante en estos momentos, se adoptarán similares criterios a los anteriores.

Cláusula de vigencia. El presente Decreto entrará en vigor con su publicación en el día de hoy.

Comuníquese el presente Decreto de la Fiscal General del Estado al Ministerio de Justicia, a todas las Comunidades Autónomas y al CGPJ.

Comuníquese el presente Decreto de la Fiscal General del Estado a todos los/las integrantes de la carrera fiscal.

En Madrid, a 20 de abril de 2020
La Fiscal General del Estado

Fdo. Dolores Delgado García



DECRETO

El pasado 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud elevó a pandemia la situación de emergencia de salud pública ocasionada por el coronavirus COVID-19. Esta crisis sanitaria sin precedentes ha hecho necesario la adopción de medidas extraordinarias.

En fecha 14 de marzo de 2020 se publicó el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, *por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19*. La duración del estado de alarma fue prorrogada hasta el día 12 de abril de 2020, en virtud del Real Decreto 476/2020, de 27 de marzo y en una segunda prórroga hasta el día 26 de abril 2020, en virtud del Real Decreto 487/2020, de 10 de abril de 2020.

Durante toda esta emergencia sanitaria la protección de la salud de las/los fiscales ha sido la mayor prioridad de la Fiscalía General del Estado, pero también la de los próximos integrantes de nuestra plantilla: los alumnos/as de la 58ª promoción de la carrera fiscal.

Con anterioridad a la declaración del estado de alarma, el día 10 de marzo de 2020, la Fiscal General del Estado dictó un primer Decreto por el que acordaba evitar en todo lo posible los desplazamientos a las sedes de las fiscalías, potenciando el uso de medios telemáticos (videoconferencia), ampliando esta previsión a los alumnos en prácticas. Este Decreto fue desarrollado mediante los Decretos de fechas 13, 19 y 27 de marzo de 2020 y la Nota Interna de fecha 14 de marzo de 2020, documentos en los que nuevamente se recordaba a las/los fiscales que debían limitar su presencia física en los centros de trabajo a los supuestos en que fuere imprescindible.



En fecha 23 de marzo de 2020, y con causa en la Resolución del Secretario de Estado de Política Territorial y Función Pública, de medidas a adoptar en los centros de trabajo dependientes de la Administración General del Estado con motivo del COVID-19, se dictó la Resolución de la Dirección del Centro de Estudios Jurídicos por la que se suspendieron temporalmente las prácticas de la 58ª promoción de la carrera fiscal.

Una vez que las condiciones sanitarias lo permitan, resulta necesario culminar la última fase del período de formación inicial para la definitiva preparación de los alumnos/as que les permita incorporarse a sus destinos en las mejores condiciones para afrontar de inmediato y con eficacia la actividad profesional y el servicio público que presta el Ministerio Fiscal.

El cumplimiento de los nuevos plazos que se establecen en el presente Decreto garantizará que los alumnos/as en prácticas puedan acceder a los destinos desiertos derivados de la resolución del concurso ordinario de traslados convocado en virtud de Orden JUS/194/2020, de 5 de marzo, el cual se halla aún pendiente de tramitación por la suspensión de los plazos administrativos (DA 3ª del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, *por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19*).

Es por ello que el Plan de formación inicial de la carrera fiscal para el año 2020 debe ser objeto de modificación en lo relativo a la última fase de enseñanzas prácticas a las que se refiere el art. 24 del Real Decreto 312/2019, de 26 de abril, *por el que se aprueba el Estatuto del Organismo Autónomo Centro de Estudios Jurídicos*.

El art. 13.3 EOMF atribuye la competencia sobre la materia de formación de la carrera fiscal a la Secretaría Técnica que, según el art. 13.1 EOMF, se integra en la Fiscalía General del Estado.



El art. 1.3 del Real Decreto 312/2019, de 26 de abril, *por el que se aprueba el Estatuto Orgánico del Organismo Autónomo Centro de Estudios Jurídicos*, establece que, en el ámbito de la formación de los miembros de la carrera fiscal, las competencias sobre dirección estratégica, evaluación y control de los resultados de su actividad se ejercen previa propuesta de la Fiscalía General del Estado.

En este sentido, los arts. 3.1.a) y 22.1 del mismo Real Decreto también atribuyen a la Fiscalía General del Estado la competencia para elaborar el plan de estudios de los cursos selectivos para el ingreso en la carrera fiscal.

En ambos casos, formación inicial y continuada, la ejecución de tales planes y la organización y gestión de los cursos de formación corresponde al Centro de Estudios Jurídicos en colaboración con la Fiscalía General del Estado [arts. 1.3; 2.2; 3.1.a); 3.1.d) del Real Decreto 312/2019].

De conformidad con lo expuesto, **ACUERDO:**

Modificar el Plan de formación inicial de la carrera fiscal para el año 2020 en los siguientes términos:

1º). La fase de prácticas tuteladas de la 58ª promoción de la carrera fiscal, actualmente suspendida, deberá reiniciarse una vez finalice el estado de alarma declarado en virtud del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

2º). Esta fase de prácticas tuteladas se fija en cuatro semanas, que se computarán a partir del día siguiente a la fecha en que finalice el estado de alarma.

3º). Las/los alumnos de la 58ª promoción de la carrera fiscal podrán finalizar este período de enseñanzas prácticas, a su elección, bien en las fiscalías del



lugar donde se encontraban realizando las prácticas antes de la declaración del estado de alarma, bien en las fiscalías del lugar de su domicilio habitual.

Dese traslado del presente Decreto al Consejo Fiscal, dando así cumplimiento a lo previsto en el art. 14.4.i) EOMF, y a la Dirección del Centro de Estudios Jurídicos para su correspondiente organización y ejecución.

Comuníquese igualmente el presente Decreto a los/las Ilmos./Ilmas. Sres./Sras. fiscales tutores.

En Madrid, a 23 de abril de 2020

La Fiscal General del Estado



Fdo. Dolores Delgado García



PROPUESTA DE 60 MEDIDAS PARA EL PLAN DE DESESCALADA EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA TRAS LA PANDEMIA DE CORONAVIRUS COVID-19

I. INTRODUCCIÓN.

La crisis sanitaria provocada por la pandemia de coronavirus COVID-19 ha impuesto un escenario inédito tanto a nivel global como nacional, que ha requerido la adopción de medidas extraordinarias.

La Administración de justicia se halla en condiciones de dar una respuesta ágil y eficaz para toda la ciudadanía. En este contexto, el Ministerio Fiscal ostenta un papel de enorme relevancia, pues su misión constitucional es, precisamente, la defensa de la legalidad y del interés público y social, así como la protección de los derechos de las y los ciudadanos. A estos fines, básicos en un Estado social y democrático de derecho, guiamos nuestros esfuerzos y nuestra vocación de servicio público. En particular, centran nuestra preocupación aquellas personas y colectivos que, por razones de edad, género, enfermedad, discapacidad, situación familiar, social, laboral o económica, o por cualquier otra circunstancia, se encuentran en condiciones de especial vulnerabilidad frente a esta crisis y sus consecuencias.

La Fiscalía General del Estado ha sido pionera en el sector al abordar la respuesta a la emergencia sanitaria, incluso con antelación a la declaración de pandemia que la OMS realizó el día 11 de marzo de 2020. Así, por Decreto de la Fiscalía General de fecha 10 de marzo se acordó la generalización del teletrabajo y del uso de videoconferencias para evitar desplazamientos y posibles contagios. La activa y eficaz colaboración institucional desplegada durante estas semanas entre el Ministerio de Justicia, el Consejo General del Poder Judicial y la Fiscalía General del Estado ha puesto de relieve la necesidad de potenciar un instrumento de coordinación interinstitucional para el progreso y mejora de la justicia española.

Con el fin de proporcionar a la ciudadanía una justicia ágil y dinámica, pero al tiempo eficaz y escrupulosa con los derechos de los justiciables, la Fiscalía General del Estado ha recapitulado una serie de medidas de carácter organizativo y procesal, para lo que ha recabado los informes e imprescindibles aportaciones de los/las Fiscales de Sala del Tribunal Supremo y de sus Unidades especializadas, así como de las distintas asociaciones profesionales de fiscales, a fin de dar una solución lo más técnica, especializada y consensuada posible.

Algunas de las medidas propuestas se podrán implementar mediante la optimización y reorganización de los recursos existentes; otras precisarán de la dotación de los medios necesarios por parte del Ministerio de Justicia y de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de justicia; y otras, por



fin, necesitarán una modificación normativa, por afectar a normas de rango legal o reglamentario. En todo caso, algunas cuestiones que debemos afrontar tienen carácter estructural y han sido puestas de manifiesto en muchas ocasiones por los distintos operadores jurídicos y por la propia Fiscalía, precisando reformas de calado, como es el caso de la apremiante sustitución del actual sistema procesal penal a fin de abandonar el modelo inquisitivo del juez instructor para equipararnos a los ordenamientos jurídicos de nuestro entorno con un modelo acusatorio puro, que atribuya la dirección de la investigación penal al Ministerio Fiscal. Por consiguiente, su acometimiento -si bien perentorio- requerirá de un análisis sosegado y de unas soluciones eficaces y consensuadas.

Entre los objetivos generales de las medidas que se proponen en el presente documento destacan:

- i) Aprovechamiento de la estructura territorial y especializada del Ministerio Fiscal.
- ii) Agilización procesal, a través de la armonización de la eficacia procedimental, la optimización de los recursos personales y la tutela judicial efectiva sin merma de derechos, que garantice un proceso sin dilaciones indebidas.
- iii) Colaboración interinstitucional, con la adopción de medidas transversales que impliquen a los distintos operadores jurídicos y organismos estatales y autonómicos, mediante el constante diálogo institucional, la utilización de instrumentos de cooperación y convenios, y el adecuado seguimiento de la implementación de las medidas adoptadas.
- iv) Dotación de medios personales, mediante adaptaciones de plantilla, refuerzos, sustituciones y comisiones de servicio.
- v) Dotación de medios materiales y tecnológicos adecuados, como el expediente digital o el sistema de gestión procesal único, pues una de las principales carencias que esta crisis ha revelado ha sido, precisamente, la tecnológica.
- vi) Unificación de criterios de actuación, transparencia y publicidad.
- vii) Particular intervención en la protección y atención a las víctimas y en la defensa de personas y colectivos vulnerables.

En el ámbito penal, destacan los siguientes objetivos:

- i) Apuesta decidida por la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación.
- ii) Agilización de la instrucción, evitando la duplicación de actuaciones o la victimización secundaria.
- iii) Garantía de los derechos fundamentales, del derecho de defensa y de los derechos de las víctimas.
- iv) Fomento de las conformidades en los distintos estadios procesales.



v) Justicia restaurativa y mediación intraprocesal.

Se trata, en definitiva, de poner a disposición de la ciudadanía y de la administración de justicia los esfuerzos organizativos necesarios, sin detrimento de las dignas condiciones de trabajo de los/las fiscales, con compromiso social, responsabilidad y lealtad institucional, y de potenciar la colaboración, el diálogo y la actuación coordinada de las distintas instituciones, aunando esfuerzos con el Ministerio de Justicia, el Consejo General del Poder Judicial, la Abogacía y el resto de operadores jurídicos.



II. MEDIDAS DE CARÁCTER ORGANIZATIVO QUE NO PRECISAN DE REFORMAS NORMATIVAS:

1ª. Plan de contingencia en el que se identifique el riesgo de exposición al virus de las diferentes actividades que deban desarrollarse en los centros de trabajo.

Para su elaboración se propone que sean consultados los delegados de prevención y/o los representantes de los trabajadores.

Asimismo, es imprescindible la provisión de los equipos de protección individual que garanticen la salud y seguridad de los/las fiscales y el personal auxiliar de los diferentes órganos del Ministerio Fiscal, de conformidad con la normativa aplicable en cada momento.

2ª. Impulso de un Protocolo entre la FGE y el CGPJ a fin de garantizar la utilización del sistema de videoconferencias (art. 229.3 LOPJ) en todos los órdenes jurisdiccionales.

El artículo 229.3 LOPJ admite la toma de declaraciones mediante el sistema de videoconferencia u otro similar, asegurando en todo caso la posibilidad de contradicción de las partes y la salvaguarda del derecho de defensa. En este sentido, el art. 325 LECrim permite al juez, de oficio o a instancia de parte, por razones de utilidad, seguridad o de orden público, así como en aquellos supuestos en que la comparecencia de quien haya de intervenir en cualquier tipo de procedimiento penal como investigado o encausado, testigo, perito, o en otra condición resulte particularmente gravosa o perjudicial, acordar que la comparecencia se realice a través de videoconferencia u otro sistema similar que permita la comunicación bidireccional y simultánea de la imagen y el sonido, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 229.3 LOPJ. Por su parte, el artículo 731 bis LECrim permite la intervención en el procedimiento penal a través de dichos sistemas, entre otras razones, por utilidad, seguridad u orden público. Asimismo, el art. 520.2.c) LECrim contempla la posibilidad de facilitar a la persona detenida comunicación telefónica o por videoconferencia con su asistencia Letrada, salvo que dicha comunicación resultara imposible. Y también el art. 123.5 LECrim admite que la asistencia del intérprete a la persona investigada se preste por medio de videoconferencia o cualquier medio de telecomunicación.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha avalado la utilización de los sistemas de videoconferencia u análogos para la intervención de las personas acusadas en el proceso penal, siempre que se persiga una finalidad legítima y sus modalidades de desarrollo sean compatibles con las exigencias de respeto de los derechos de la defensa (SSTEDH Stanford contra Reino Unido, de 23 de febrero de 1994, o Zagaria contra Italia, de 27 de noviembre de 2007).



Igualmente, la Directiva 2014/41/CE, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 3 de abril, relativa a la orden europea de investigación en materia penal, recoge la posibilidad de que un acusado o investigado sea oído por videoconferencia u otros medios de comunicación audiovisual. Y asimismo, la Directiva 2013/48/UE, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 22 de octubre, sobre el derecho a la asistencia de letrado en los procesos penales y en los procedimientos relativos a la orden de detención europea, y sobre el derecho a que se informe a un tercero en el momento de la privación de libertad y a comunicarse con terceros y con autoridades consulares durante la privación de libertad, admite la comunicación de la persona detenida con su asistencia letrada por medio de videoconferencia u otras tecnologías de la comunicación.

Advertidas durante estas últimas semanas, pese a su regulación legal, algunas disfunciones en cuanto a la utilización de los sistemas de videoconferencia, parece oportuno la elaboración de un protocolo al respecto entre el CGPJ y la FGE.

3ª. Celebración de vistas penales con la comparecencia por videoconferencia de los acusados.

Se trata de un uso ya consolidado en algunos juzgados españoles a través del cual se aprovechan los medios telemáticos para evitar desplazamientos de testigos y peritos. Esa posibilidad se ha extendido a la comparecencia de los propios acusados, de modo que se evitan desplazamientos, en especial desde los centros penitenciarios o desde otras localidades si el reo está en libertad.

Para que ello se produzca habrán de darse alguna de las siguientes condiciones:

- i) Que ninguna de las partes considere imprescindible su presencia por la necesidad de intermediación en determinadas pruebas de naturaleza personal.
- ii) Que la pena privativa de libertad solicitada no sea superior a 2 años (límite del juicio en ausencia), aunque no haya consentimiento del reo.
- iii) Que se alcance una conformidad, sin límite de pena. Se garantiza en todo caso el derecho a la entrevista reservada y consultas con el letrado de la defensa.

4ª. Adopción de medidas que garanticen la naturaleza pública de las vistas orales.

El derecho a preservar la salud, y el cumplimiento de las obligaciones sanitarias derivadas de la pandemia, no puede significar que prescindamos de uno de los principios básicos y garantías del Derecho moderno: la publicidad.



Sin embargo, la presencia de público en las salas de vistas debe limitarse de una manera severa, evitándose aglomeraciones durante, a la entrada y a la salida de los juicios. Aprovechando los medios telemáticos o incluso la retransmisión en *streaming* de dichos actos a través de portales específicos, se garantiza el derecho a una justicia pública (art. 120 CE) y se previene la propagación y contagio de la enfermedad.

5ª. Arbitrar un sistema de señalamiento y espera para juicio que evite esperas, aglomeraciones o concentraciones de público e intervinientes en el proceso, testigos, peritos e incluso los propios profesionales de la justicia a la entrada de las salas de vistas.

Es preciso diseñar o implementar una sencilla herramienta o aplicación para los dispositivos móviles, o cualquier otro medio, que garantice la publicidad y el aviso del momento exacto o lo más aproximado posible, para asegurar la intervención personal ante los juzgados y tribunales o cualquier otra actuación procesal y evite las concentraciones de personas y el consiguiente riesgo de contagio.

6ª. Mantenimiento de algunas de las medidas establecidas durante la pandemia.

La utilización de medios telemáticos en determinadas actuaciones procesales, no ha supuesto merma alguna en el derecho a la tutela judicial y, sin embargo, sí ha conllevado un importante ahorro de medios, además de evitar costosos y en ocasiones innecesarios traslados personales que se han podido suplir con dichos medios.

7ª. Coordinación institucional de los señalamientos judiciales.

Se trata de optimizar las agendas de señalamientos de juicios de manera que se aproveche al máximo la asistencia y, en su caso, desplazamiento de los/las fiscales, potenciando la videoconferencia y la utilización de los medios de protección personal y distancias mínimas, siempre siguiendo las recomendaciones sanitarias.

Resulta evidente esa necesaria coordinación entre órganos judiciales y el Ministerio Fiscal. Así, la coordinación con el Ministerio Fiscal en los procedimientos en que las leyes prevean su intervención se establece en el art. artículo 182 LEC (de aplicación supletoria) y en el Acuerdo de 15 de septiembre de 2005, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por el que se aprueba el Reglamento 1/2005, de los aspectos accesorios de las actuaciones judiciales.



Parece oportuno implementar protocolos entre las Salas de Gobierno de los TSJ y los/las Fiscales Superiores de las Fiscalías de las CCAA a fin de optimizar y armonizar los recursos personales y las agendas de señalamientos.

8ª. Refuerzos, sustituciones y comisiones de servicio.

Aquellas medidas que supongan la aplicación de mecanismos de refuerzo de los órganos que resulten sobrecargados, a través de la vía de las medidas previstas en los artículos 216 bis y siguientes de la LOPJ, o bien a través de los Planes de Actuación por Objetivos, aprobados por el Ministerio de Justicia, habrán de llevar consigo un refuerzo paralelo en las fiscalías.

Resulta, así, de vital importancia recabar una especial implicación del Ministerio de Justicia respecto de las necesidades del Ministerio Fiscal, puesto que toda medida de agilización del proceso que no vaya acompañada de los recursos indispensables para sostener la acción de los/las fiscales, estará irremisible condenada al fracaso.

Estas medidas de refuerzo se podrán acompañar de las correspondientes sustituciones, tanto externas como profesionales, como de las necesarias comisiones de servicio.

9ª. Establecimiento de criterios equitativos de reparto de trabajo como consecuencia de las medidas del plan de choque.

De conformidad con el art. 22.5.a) EOMF, la distribución de trabajo en las fiscalías corresponde al fiscal jefe, oída la junta. En tanto no sea posible la celebración de juntas presenciales que garanticen la distancia social entre los asistentes, y cuando sea necesario, se debería potenciar la celebración de juntas virtuales.

Los fiscales jefes deberán velar por este reparto equitativo de trabajo, valorándose la posibilidad de que todos los miembros de la plantilla participen en el despacho de papel y asistencia a juicios y vistas, incluyendo a jefes, tenientes y coordinadores, siempre que sus específicas funciones lo permitan y en la medida que lo permitan, hasta la normalización de la situación.

10ª. Planes de actuación de asuntos acumulados.

Los planes de actuación consisten en una proyección de tiempo y volúmenes, esto es, de cuánto tiempo se precisa para normalizar un atraso. Se concreta en la fijación de fechas de inicio y fin de una determinación de asuntos que pueden abordarse semanalmente, sin perjuicio de que pueda acordarse su nueva prolongación hasta que se normalice la situación.



Estos planes de actuación van acompañados con un soporte presupuestario. Cuando son de menor alcance los aprueba la Dirección General para el Servicio Público de la Justicia, mientras que los planes de actuación que comprometen mayor presupuesto los aprueba el Ministro de Justicia.

Para elaborar un plan de actuación, de forma muy sintética, se requiere:

- i) Dimensionar el trabajo acumulado de las fiscalías durante el estado de alarma.
- ii) Cuantificar asuntos acumulados que puede despachar un/una fiscal a la semana.
- iii) Cuantificar los asuntos acumulados que pueden tramitarse en la oficina fiscal diariamente.
- iv) Cuantificar el número de funcionarios/as de la fiscalía para atender asuntos acumulados.
- v) Determinar horas cada día/funcionario para el despacho por la oficina fiscal de asuntos acumulados.

11ª. Potenciación de las herramientas de unificación de criterio.

A través del dictado de circulares, instrucciones, notas de servicio, consultas, con dicho fin de unificación de criterios y de facilitación y agilización del trabajo.

12ª. Medidas organizativas relativas a la habilitación del mes de agosto.

De adoptarse la medida 1.6 CGPJ, habría de procederse a la racionalización del reparto de vacaciones entre los/las fiscales y los/las funcionarios de la oficina, para estar en disposición de atender a los señalamientos y actuaciones del mes de agosto, teniendo en cuenta la habilidad legal del mes de agosto para la instrucción de las causas penales (arts. 184.1 LOPJ y 201 LECrim).

En todo caso, será preciso vincular el disfrute de días de permisos y períodos de vacaciones a las especiales necesidades del servicio derivadas de la pandemia por coronavirus COVID-19, y al hecho de que la *desescalada* en la administración de justicia será progresiva, estando muy limitada la prestación laboral presencial.

13ª. Potenciación del Protocolo de actuación para juicios de conformidad suscrito en fecha 1 de abril de 2009 entre la Fiscalía General del Estado y el Consejo General de la Abogacía.

Es preciso potenciar y desarrollar una utilización activa de este Protocolo en todas la fiscalías territoriales, de conformidad con lo establecido en la Instrucción FGE 2/2009, de 22 de junio, así como la suscripción y desarrollo de Protocolos entre las distintas fiscalías y los Colegios de abogados correspondientes.



14ª. Coordinación institucional para el señalamiento de posibles conformidades.

Se trata de que los órganos de enjuiciamiento establezcan o intensifiquen jornadas de señalamientos coordinadamente con el Ministerio Fiscal en los que, con citación del encausado y su defensa, se vinieran a concentrar juicios únicamente a efectos de posibles conformidades.

15ª. Dedicación exclusiva temporal de determinados Juzgados de lo Penal para el enjuiciamiento de juicios rápidos sin conformidad.

Se trata de una medida gubernativa a llevar a cabo de conformidad con el artículo 98.1 LOPJ: *"El Consejo General del Poder Judicial podrá acordar, previo informe de las Salas de Gobierno, que en aquellas circunscripciones donde exista más de un Juzgado de la misma clase, uno o varios de ellos asuman con carácter exclusivo, el conocimiento de determinadas clases de asuntos, o de las ejecuciones propias del orden jurisdiccional de que se trate, sin perjuicio de las labores de apoyo que puedan prestar los servicios comunes que al efecto se constituyan"*.

16ª. Actualización y puesta en marcha de todos y cada uno de los sistemas y recursos informáticos a disposición del Ministerio Fiscal y de los órganos judiciales, incluyendo al personal auxiliar en cada ámbito.

Las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías para la optimización de los recursos y la agilización procedimental deben incorporarse progresivamente a los operadores jurídicos y, especialmente, al Ministerio Fiscal, cuyos integrantes carecen en muchos casos de las herramientas tecnológicas indispensables para el mejor y más eficiente desarrollo de sus funciones.

Esta propuesta pasa también por reforzar el servicio prestado por el CAU mediante la ampliación de sus recursos personales y del horario de atención presencial y virtual.

17ª. Impulso de la Justicia Digital. Sistema de gestión procesal único para todo el territorio nacional. Agenda tecnológica para la administración de justicia y convenios con las CCAA.

Si algo evidencia en el sector justicia la situación de crisis sanitaria, es la necesidad de revisar el modelo actual y avanzar en la era digital como fórmula para acelerar los tiempos de la justicia.

La utilización del expediente judicial electrónico es desigual en las CCAA, e incluso en las distintas provincias dentro de la misma Comunidad. Es preciso impulsar un único expediente digital consensuado con el CGPJ, la FGE, el Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas, a través de la creación de



una Agencia para la digitalización de la justicia. Esta figura tiene la ventaja de que no supone merma de las competencias de la CCAA y respeta la doctrina constitucional sobre la cuestión (STC 56/1990, de 29 de marzo, STC 108/86, de 29 de julio, 62/1990, de 30 marzo, 105/2000, de 13 de abril). Por otra parte, contar con un único sistema de gestión procesal contribuirá a una mayor agilización y seguridad jurídica.

18ª. Planificación de la entrada en funcionamiento de LexNet.

Se trata de regular el flujo de escritos que acceden vía LexNet para evitar que el sistema colapse. Es precisa una definición de las pautas para la descarga de expedientes que no colapsen el sistema (limitación de entrada diaria como se hace en periodo vacacional), teniendo en cuenta la urgencia del asunto.

19ª. Potenciación de la figura del fiscal delegado autonómico y provincial en materia de discapacidades.

Se trata de aprovechar la estructura territorial del Ministerio Fiscal y la especialización con fines tuitivos y de protección.

20ª. Asunción por la Agencia Tributaria de toda la ejecución dineraria líquida, sea cual sea su naturaleza.

En cuanto órgano colaborador de la administración de justicia, la Agencia Tributaria podría asumir la recaudación y gestión de la ejecución dineraria líquida derivada de una sentencia firme. Ello evitaría la disparidad de ejecuciones que tiene lugar en los juzgados españoles, unificaría y ordenaría los procesos de ejecución y liberaría de funciones a las oficinas judiciales y a las/los LAJ.

21ª. Asunción por los LAJ de tareas de recaudación derivada de la ejecución dineraria líquida.

Subsidiariamente a la medida anterior, las/los LAJ podrían asumir esta función con la provisión de terminales de pago por tarjeta (datáfonos), lo que ahorraría trámites y gestiones administrativas. La propuesta, en defecto de la anterior, supondría una agilización para el cobro de las multas.

22ª. Creación de una aplicación informática para la transmisión de información y comunicaciones internas a todos los/las integrantes de la carrera fiscal.

En la actual era digital, se considera de vital importancia la implementación de una aplicación para dispositivos móviles que permita la transmisión de información y comunicación entre la Fiscalía General del Estado y las fiscalías territoriales y, a su vez, entre éstas y sus propios integrantes.



23ª. Adecuación tecnológica y refuerzo en la seguridad de los sistemas informáticos y aplicaciones con los que cuenta el Ministerio Fiscal.

Con el objeto de permitir el despliegue de sus comunicaciones internas y, en general, para el desempeño de su actividad, resulta necesario alertar de los riesgos que entraña la comunicación y la transmisión de información a través de las TIC sin la previa adopción de las medidas de seguridad adecuadas.

24ª. Potenciación de los trabajos de la Comisión de Policía judicial para la normalización de los atestados en función de las necesidades de la Fiscalía para el impulso y simplificación del procedimiento.

La propuesta pasa por la elaboración de un protocolo para que la información policial destinada a los juzgados y fiscalías sea lo más ordenada, completa y adecuada a los fines de la investigación e instrucción penal, de manera que se eviten repeticiones innecesarias y se agilice la tramitación de los procedimientos, así como la participación de los medios de prueba personales, periciales o documentales que se contienen en los mismos.

25ª. Revisión del sistema de baremación de productividad.

Se trata de una propuesta tendente a valorar adecuadamente la dedicación de los asuntos y la productividad de los/las fiscales, mejorando el sistema actual a fin de que resulte más adecuado a la realidad del trabajo y permita un mejor control. Asimismo, se pretende la correcta valoración de la realización de los trabajos resultantes de los planes de choque.

26ª. Creación de la Sede Electrónica de la Fiscalía General del Estado.

La sede electrónica deberá contar con un punto de Acceso General a todos los trámites de la Fiscalía General del Estado disponible electrónicamente y que posibilite el acceso a los servicios electrónicos propios de la Fiscalía General.

En especial, se debe asegurar la comunicación telemática a partir de ese portal de denuncias o escritos dirigidos a la Fiscalía General del Estado, de modo que la relación con la ciudadanía se lleve a cabo de una manera unificada, posibilitando una gestión documental adecuada para dar curso a la ingente cantidad de envíos que se realizan actualmente de manera caótica, a través de los diferentes medios telemáticos con los que se relaciona el Ministerio Fiscal.

27ª. Actualización de la comunicación y representación institucional de la Fiscalía General del Estado.

Es preciso adaptar el equipo de comunicación de la Fiscalía General del Estado a las nuevas tecnologías, especialmente a las redes sociales, a la creciente demanda de los medios de comunicación, a la ingente cantidad de



información que genera la propia Fiscalía, y a la necesaria coordinación con sus portavocías locales.

Es, además, imprescindible una jefatura de prensa del Ministerio Fiscal, una atención permanente a las redes sociales y una persona encargada de protocolo y relaciones institucionales. Actividades todas imprescindibles para asegurar la obligada transparencia de la Institución y su proyección hacia la ciudadanía.

28ª. Fomento de la justicia restaurativa. Mediación intraprocesal.

En los términos del art. 15 del Estatuto de la Víctima, y a los efectos de descongestionar la administración de justicia, el fomento de la mediación resulta muy interesante en los delitos leves, donde puede ser un cauce más operativo que el represivo para la resolución de determinados tipos de conflicto, a los efectos de valorar la aplicación del principio de oportunidad. Dado que, además, no existe limitación para que se pueda acordar la derivación cuando la víctima es una persona jurídica, está propuesta es también aplicable a los hurtos en establecimientos comerciales, o a los delitos leves de ocupación.

29ª. Moderación de la intervención del Ministerio Fiscal en los delitos patrimoniales en que no haya un interés público digno de protección.

La propuesta pasa por configurar la posibilidad de que el Ministerio Fiscal no intervenga en los procedimientos por delitos que precisen de denuncia para su incoación (salvo en aquellos en que haya bienes jurídicos personales en juego), siempre y cuando, finalizada la investigación, no se aprecie la existencia de un interés público en la persecución de esos hechos, previo informe del fiscal y con el visto bueno del fiscal jefe.

30ª. Finalización del período de formación inicial de la 58ª Promoción de la carrera fiscal.

Medida que se adopta con el fin de garantizar la salud y la seguridad de los alumnos en prácticas, y concretar un plazo determinado para su reincorporación a las respectivas fiscalías.

31ª. Posibilidad de unificar los criterios de atribución de fallecimientos por coronavirus COVID-19.

La propuesta se trata de proceder a la determinación de los ciudadanos/as fallecidos por el coronavirus a través del Registro Civil y a través de una instrucción de la DGRN dictada a los Encargados del Registro Civil para que, en los casos en los que así lo estime conveniente, se pueda requerir al médico forense para que emita dictamen sobre si el fallecimiento ha ocurrido por COVID-19 o por causa compatible por COVID-19.



32ª. Comisión Mixta de seguimiento de las medidas.

Para el seguimiento de la implementación y eficacia de las medidas adoptadas, y con el fin de garantizar la coordinación y el diálogo entre los colectivos implicados, sería necesaria la creación de una Comisión Mixta con el Ministerio de Justicia con la participación de la Fiscalía General del Estado.

Sin embargo, la creación de una Comisión Mixta entre el MJU-FGE-CGPJ no puede ser algo transitorio, ha de establecerse un mecanismo institucional de cooperación y coordinación en el ámbito de la justicia. De la misma manera, ha de trasladarse este modelo cooperativo a las diferentes instancias territoriales y, en su caso, con la participación de otras administraciones e instituciones.

33ª. Reducción de los juzgados que asumen competencias no exclusivas en materia de violencia sobre la mujer. Reagrupación y especialización.

Una de las obligaciones de las administraciones públicas es la de procurar los instrumentos adecuados de para conseguir la eficacia el proceso y la protección de las víctimas. Desde su creación como órganos especializados, los juzgados de violencia contra la mujer han cumplido un importante papel en la especialización de la respuesta penal al fenómeno de la violencia de género. Pero las previsiones de la ley son mejorables, tanto en la atribución competencial de estos juzgados, como en su implantación en todo el territorio.

Comenzando con lo segundo, en aquellos partidos en los que la creación de un juzgado ha supuesto una concentración de recursos y una respuesta más eficaz al fenómeno, la valoración es positiva. Pero también ha ocurrido que con la voluntad de dar una respuesta en todos los lugares del territorio nacional, en todos los partidos judiciales, muchos juzgados de instrucción o mixtos (primera instancia e instrucción), compatibilizan su labor contra la violencia sobre la mujer con otras tareas de instrucción, es decir, no son juzgados exclusivos. La violencia de género no recibe una respuesta diferente a otros fenómenos delictivos.

Podemos encontrar dos soluciones, ambas sin la necesidad de aumentar significativamente los recursos, sino reordenándolos.

Una sería la concentración de varios juzgados de violencia en uno solo, unificando recursos y dedicándolos en exclusiva, es decir, agrupando y especializando la respuesta concentrándola en los partidos judiciales que puedan, además, garantizar una mejor respuesta a las víctimas, con intervención de los agentes sociales, psicólogos, trabajadores sociales, equipos multidisciplinarios, o recursos de emergencia.

Otra solución, más inmediata, podría ser que en aquellos partidos judiciales en los que existe más de un juzgado de instrucción se atribuyese -en exclusiva y de forma no compartida con otro tipo de delito- la competencia sobre la violencia de género, evitando así las graves disfunciones que supone compartir



la instrucción ordinaria con las necesidades de respuesta inmediata de la violencia de género, como puede ser la tramitación urgente de las órdenes de protección.

34ª. Regulación específica en los partidos judiciales sin juzgados exclusivos de violencia sobre la mujer tanto de un sistema de celebración de juicios rápidos cuando no están de guardia, como para la programación de la agenda semanal para la realización de actividades ordinarias de instrucción.

En aquellos partidos judiciales que no cuentan con juzgados exclusivos de violencia sobre la mujer (o durante los fines de semana, en aquellos partidos que cuentan con juzgados exclusivos), los juzgados de guardia "ordinarios" carecen de competencia para celebrar juicios rápidos y limitan su intervención a resolver la orden de protección.

La actividad en los juzgados no exclusivos de violencia sobre la mujer se ve constantemente alterada por la prestación del servicio de guardia de "violencia" y la atención a detenidos, lo que impide un normal funcionamiento del juzgado para la tramitación ordinaria del resto de causas.

Cualquier solución a este problema debe pasar por la desaparición de los juzgados de violencia sobre la mujer no exclusivos o por la comarcalización de los mismos.

35ª. Medidas específicas en materia trata de seres humanos.

Una de las consecuencias de la crisis económica mundial que se producirá una vez superada la pandemia consistirá en un agravamiento de los niveles de pobreza, pero que afectará significativamente a los sectores de la población más desfavorecidos, sobre todo de aquellas zonas del planeta que proveen de seres humanos para ser explotados de todas las maneras imaginables por las redes y grupos organizados que -aprovechándose de la patente vulnerabilidad de las víctimas- negocian y se enriquecen esclavizándolas sexual o laboralmente.

Una crisis económica es sinónimo de mayor inseguridad, menores oportunidades, disminución de recursos para la reparación de víctimas, mayor abuso y evidente aumento de vulnerabilidad. La crisis genera condiciones más precarias de empleo, supone una reducción de puestos de trabajo, propicia marcos de explotación laboral y coloca a miles de personas en un estatus de especial desprotección. Círculo idóneo para la vulnerabilidad, contexto que favorece la conducta depredadora de terceros, que ven a las personas como una oportunidad de negocio, de lucro y rendimiento económico a través de su explotación.



En este sentido se han pronunciado las principales autoridades mundiales en la lucha contra la trata de seres humanos que insisten en la necesidad de fortalecer los esfuerzos contra la trata en tiempos de crisis, recordando que durante la pandemia de la COVID-19, la situación de las víctimas solo puede deteriorarse y los criminales podrían aprovecharse de esta crisis global y explotar la vulnerabilidad para incrementar los beneficios que genera la trata de personas y el tráfico humano.

Por todo ello, resulta esencial la intensificación de los esfuerzos policiales, judiciales y los recursos sociales, para favorecer la detección, identificación y protección de víctimas, así como la efectiva persecución penal de todas las formas de trata y explotación de personas.

En este ámbito se proponen las siguientes medidas:

- i) Intensificación de los contactos de los/las fiscales delegados/as con los grupos especializados de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado con competencias en la materia, así como con los representantes de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, para diseñar estrategias destinadas a incentivar la detección e identificación de víctimas, así como las investigaciones dirigidas a detectar supuestos de trata y/o explotación de personas, poniendo especial énfasis en el desarrollo de inspecciones en lugares de riesgo.
- ii) Promover, durante el período transitorio de alzamiento progresivo de las medidas adoptadas para atajar la crisis sanitaria, dentro de las posibilidades técnicas de que se disponga en cada territorio, la utilización de las nuevas herramientas de comunicación (videoconferencia) desarrolladas durante la crisis de la COVID-19 para la toma de declaraciones de víctimas, investigados y testigos, con el fin de no demorar más los procedimientos, protegiendo simultáneamente la salud pública y proporcionando adecuada protección a todos los intervinientes.
- iii) Consideración de este tipo de causas como prioritarias, por la gravedad de los delitos que constituyen su objeto y por la situación en la que se encuentran las víctimas: señalamiento inmediato y priorización absoluta, desde el momento en que comiencen a alzarse las medidas de confinamiento y paralización de actuaciones judiciales, de las declaraciones preconstituidas de víctimas de trata de seres humanos y de los Juicios Orales seguidos por estos delitos que, estando señalados para el período de tiempo a que afecta la paralización de las actuaciones judiciales, han quedado suspendidos como consecuencia de las medidas acordadas en los RRDD de estado de alarma.
- iv) Debiendo tomarse en consideración que el retraso en la celebración de estos actos incrementa el riesgo de desaparición e imposibilidad de localización de la víctima, especialmente teniendo en cuenta que el confinamiento ha hecho que muchas víctimas hayan sido retiradas de



sus lugares habituales de residencia o desempeño de su actividad, y que eran precisamente estos lugares con los que se contaba a efectos de localización.

- v) Solicitud informe de localización, situación y seguimiento de cada una de las víctimas por parte de las/ los fiscales a los juzgados de instrucción y los órganos de enjuiciamiento penal, en todas las causas penales por trata de seres humanos, especialmente aquéllas que tengan pendiente la práctica de diligencias con participación de la víctima, y tan pronto como comiencen a alzarse las medidas del estado de alarma.
- vi) Reactivación de las diligencias de investigación que se consideran inaplazables.
- vii) Promover activamente desde el Ministerio Fiscal las medidas necesarias para que, reclamando la aplicación de las herramientas legales a nuestro alcance, (Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de TSH de 28/11/11, protocolos provinciales, la Ley 4/15 del Estatuto de la Víctima del delito, entre otras), se garanticen los derechos y la protección de las víctimas tanto a nivel asistencial como legal.
- viii) Activación y agilización de los expedientes administrativos para la concesión de permisos de residencia, por razones excepcionales o humanitarias, derivadas de la aplicación de lo dispuesto en el artículo 59 bis LOEX, que como consecuencia de la declaración del Estado de Alarma se hayan podido ver paralizados o demorados, o que se refieran a nuevas víctimas identificadas durante el periodo de crisis.
- ix) Para garantizar la adecuada protección de las víctimas durante la pandemia y mientras dure la situación de crisis posterior derivada de la misma, los expertos del Consejo de Europa y los Relatores Especiales de la ONU, proponen a los países la adopción de medidas que garanticen el acceso de todas las personas a la sanidad, independientemente de su estatus migratorio, en condiciones de igualdad, así como garantizar derechos de residencia temporal, reclamando la extensión automática durante 6 meses de todos los programas de protección y asistencia a migrantes en situaciones vulnerables y víctimas de trata humana cuya fecha de expiración esté cercana, para garantizar la continuidad de los procesos de inclusión social de estas personas.

36ª. Medidas relativas al internamiento en CIE y expulsión del territorio nacional.

Tanto para solicitar la aplicación del art. 89 CP como para informar en relación al art. 57.7 de la LOEX o decidir sobre el internamiento en un CIE, los/las fiscales deberán atender al caso concreto, valorándose las circunstancias concurrentes en cada supuesto, entre las que se incluirán las posibilidades de repatriación al país de origen y las condiciones sanitarias en las que se encuentra el mismo, debiendo atenderse especialmente a razones humanitarias.



37ª. Pruebas de determinación de la edad.

En el estado actual, las instituciones sanitarias deben priorizar la atención de los enfermos de coronavirus.

Por ello, solo debiera interesarse pruebas de determinación de la edad (arts. 35 LOEX, 12.4 LOPJM y 48 Ley de Asilo) cuando los directores de los hospitales y centros sanitarios dispongan de medios humanos y materiales suficientes para llevarlas a cabo sin merma de su función prioritaria.

Por ello, antes de decidir de conformidad con el Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados acerca de la práctica de la prueba médica correspondiente, los/las Fiscales recabarán la información procedente sobre la disponibilidad de medios de los centros sanitarios.

Cuando la respuesta fuera negativa, los presuntos menores serán entregados a los Centros de Protección que correspondan en virtud del principio de presunción de minoría de edad. Una vez se supere la situación de sobrecapacidad hospitalaria existente se reiniciarán los Expedientes de determinación de edad de manera normalizada.

38ª. Optimización de los recursos procesales y personales en la jurisdicción de menores.

Se deben valorar actuaciones que podrían descongestionar y agilizar la justicia juvenil, tales como potenciar la facultad de desistimiento a supuestos que no siendo expresamente contrarios al art. 18 L.O.5/2000, permitieran una aplicación amplia del principio de oportunidad en esta materia.

Asimismo, a fin de evitar retrasos innecesarios en esta jurisdicción por falta de incorporación del informe del equipo técnico, se debe valorar impulsar la previsión contenida en el art. 27.6 LO 5/2000, a fin de que las Fiscalías de Menores puedan incorporar informes de entidades públicas o privadas que conozcan la situación el menor expedientado, como pudieran ser la entidades tutelares de menores, así como permitir la incorporación de informes anteriores que puedan ser actualizados de forma oral por el equipo técnico en el acto del juicio oral, dando así al procedimiento la rapidez y celeridad que requiere la justicia juvenil.

Igualmente, a fin de dotar a la jurisdicción de menores de mayor agilidad, garantizando las especialidades previstas en la ley del menor, se propone impulsar la previsión contenida en la D.F 1ª de la L.O 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, a fin hacer aplicables los juicios rápidos y el enjuiciamiento rápido de delitos leves a esta jurisdicción.



39ª. Profundizar en la colaboración interinstitucional en materia de ciberseguridad.

Es conveniente una coordinación más completa entre las instituciones y organismos públicos o privados con responsabilidad en el ámbito de la ciberseguridad con aquellos otros -entre los que se encuentran el Ministerio Fiscal español y también las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad- cuya misión es la investigación y persecución penal de los ciberdelitos.

Esta es una línea de acción por la que ya apuesta la Estrategia de Ciberseguridad Nacional, aprobada en abril del pasado año 2019, pero en la que se estima urgente ahondar.



III. MEDIDAS DE REFORMA LEGISLATIVA.

40ª. Derogación del art. 324 LECrim.

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*, reformó el art. 324 LECrim introduciendo unos plazos tasados de duración de la fase de instrucción.

El citado precepto, previsto en los ordenamientos que asumen un sistema acusatorio puro en la lógica razonable de que el Estado no puede someter a una persona a una investigación *sine die*, supone una distorsión en el sistema procesal español en el que permanece vigente la figura inquisitorial del juez instructor.

Esta distorsión derivada de la atribución legislativa del control y prórroga de los plazos de investigación a quien no asume el protagonismo de la investigación penal y que, además, carece de herramientas para desempeñar eficazmente esa labor (el Ministerio Fiscal), ha generado un alarmante espacio de impunidad que un Estado de derecho no puede ni debe tolerar.

Varias han sido las iniciativas legislativas -dos en tramitación parlamentaria en la actualidad- para poner fin a los plazos tasados de instrucción introducidos por el legislador en el año 2015.

El escenario de impunidad derivado del art. 324 LECrim puede agravarse sobremanera como consecuencia de la situación generada por la pandemia.

La D.A 2ª del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, *por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19*, acordó la suspensión e interrupción de los plazos previstos en las leyes procesales para todos los órdenes jurisdiccionales.

Asimismo, después de concretar las actuaciones penales cuyos plazos y términos no quedan suspendidos por el estado de alarma, la D.A 2ª del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, dispone en su punto 2º que en fase de instrucción el juez o tribunal competente podrá acordar la práctica de aquellas actuaciones que, por su carácter urgente, sean inaplazables.

No obstante, la Comisión Permanente del CGPJ, en su acuerdo adoptado en la sesión extraordinaria celebrada el día 13 de abril de 2020, estableció lo siguiente: *"En relación con las actuaciones y servicios no esenciales, podrán realizarse todas aquellas actuaciones procesales que no estén vinculadas a un término o plazo procesal, sujetos a la regla de la interrupción o suspensión establecida en la disposición adicional segunda del Real Decreto 463/2020, y que puedan ser llevadas a cabo con los medios personales que, de forma*



consensuada con este Consejo General del Poder Judicial y los órganos de gobierno del Poder Judicial, fijen el Ministerio de Justicia y las Administraciones prestacionales".

Pues bien, pese a que el acto iniciador del procedimiento penal (auto de incoación de diligencias previas) abre ya un término o plazo procesal (el previsto en el art. 324 LECrim), ese plazo queda suspendido e interrumpido hasta que por el Gobierno de la Nación se alce el actual estado de alarma.

El citado acuerdo de la Comisión Permanente del CGPJ (en vigor desde el día 15 de abril de 2020) avala la tramitación por los juzgados y tribunales de actuaciones procesales no urgentes. Ello supone la reactivación de los juzgados de instrucción y la consiguiente apertura de nuevos procedimientos penales derivados de atestados, denuncias y querellas pendientes de presentación y/o tramitación desde la declaración del estado de alarma.

Una vez pierda vigencia el Real Decreto de estado de alarma y los posteriores Decretos de prórroga, se reanudará el cómputo de los plazos previstos en las leyes procesales (D.A 2ª del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19). La norma anterior supone que en cuanto finalice la vigencia del estado de alarma comenzarán a correr de nuevo los plazos que para la investigación judicial determina el art. 324 LECrim: los plazos de los procedimientos en tramitación interrumpidos el 14 de marzo de 2020 con la declaración del estado de alarma y los plazos de los nuevos procedimientos penales incoados durante su vigencia.

El escenario de impunidad generado como consecuencia del art. 324 LECrim no es exiguo ni una ficción. La presencia de los/las integrantes del Ministerio Fiscal en sus respectivas sedes tras el cese del estado de alarma será previsiblemente paulatina y progresiva en aras de su propia salud y seguridad. Mientras, los plazos de instrucción seguirán avanzando, y ello en idénticas condiciones previas al estado de alarma de ausencia de medios o herramientas informáticas para el debido examen y comprobación de la duración de una actividad básicamente jurisdiccional.

La solución al agravamiento de la impunidad generada por el actual sistema de plazos de instrucción debe pasar por la total derogación del art. 324 LECrim, en tanto en cuanto otras alternativas que pudieren valorarse -como entregar el control de los plazos a los propios órganos instructores- se encontraría en este momento con similares dificultades, además de las añadidas de instaurar un nuevo sistema en medio de un escenario extraordinario como el actual.

La urgente y extraordinaria necesidad derivada de la actual crisis sanitaria habilita al Gobierno para la derogación del precepto por el cauce previsto en el art. 86 CE. Un amplio abanico del arco parlamentario ha mostrado



públicamente su voluntad de abrogar el precepto de constante referencia, decisión que cuenta con el apoyo unánime de las asociaciones profesionales de fiscales y jueces.

El coronavirus COVID-19 no puede ser un cauce para perpetuar la impunidad que generan los actuales plazos de instrucción.

41ª. Modificación del RD 1065/2015, de 27 de noviembre, en lo relativo a las notificaciones electrónicas al Ministerio Fiscal.

La finalidad es que la fecha de recepción de los actos de comunicación que se practiquen al Ministerio Fiscal por medios electrónicos sea el momento en que el fiscal asignado lo tenga efectivamente a su disposición.

Es necesario una modificación legal para recuperar el sistema de prórroga del plazo de 10 días que estableció la Ley 12/2017, de 28 de diciembre, plazo que ha dejado de estar vigente desde el 31 de enero de 2020.

Caso contrario, es necesario promover la aprobación del Proyecto de reforma del Real Decreto 1065/2015, de 27 de noviembre, *sobre comunicaciones electrónicas en la Administración de Justicia en el ámbito territorial del Ministerio de Justicia y por el que se regula el sistema Lexnet*, para el establecimiento del sistema de "doble clic", que quedó apartada en la pasada legislatura, que debiera aplicarse en todo el territorio del Estado.

42ª. Asistencia a juicios por delitos leves. Modificación del art. 969.2 LECrim.

A fin de potenciar la intervención del Ministerio Fiscal en otros procedimientos de mayor complejidad técnico-jurídica y aprovechar sus limitados medios personales, así como de introducir en toda su extensión el principio de oportunidad, se considera de importancia capital la modificación del art. 969.2 LECrim en el siguiente sentido: *"El fiscal asistirá a los juicios por delito leve siempre que a ellos sea citado. Sin embargo, el Fiscal General del Estado impartirá instrucciones sobre los supuestos en los que, en atención al interés público, los fiscales podrían dejar de asistir al juicio y de emitir los informes a que se refieren los artículos 963.1 y 964.2. En estos casos, la declaración del denunciante en el juicio afirmando los hechos denunciados tendrá valor de acusación, aunque no los califique ni señale pena"*.

43ª. Modificación de los arts. 795 LECrim. Ampliación del ámbito objetivo del procedimiento para enjuiciamiento rápido de determinados delitos.

Aligerar la carga de la justicia penal encuentra como una de sus alternativas más viables la de modificar el límite penológico de los delitos que pueden tramitarse en el usualmente conocido como juicio rápido.



La propuesta pasa por suprimir el límite de 5 años de pena privativa de libertad asociada al delito para que puedan ser objeto de esta tramitación hechos de instrucción sencilla, fijando como límite el propio de las diligencias previas de procedimiento abreviado (9 años de pena privativa de libertad, art. 757 LECrim).

44ª. Ampliación del ámbito de la conformidad en el procedimiento para el enjuiciamiento rápido de determinados delitos. Modificación del art. 801 LECrim.

La propuesta pasa por extender la conformidad privilegiada de este procedimiento a peticiones de penas superiores a 3 años, ampliando este límite hasta los 5 años de prisión. Con ello se lograría la ampliación de los supuestos de soluciones consensuadas y facilitaría que la tarea investigadora se concentrara en aquellos asuntos que verdaderamente lo requieran.

45ª. Ampliación del ámbito de la conformidad en el procedimiento abreviado. Modificación del art. 784 LECrim.

Aligerar las cargas de trabajo y maximizar los escasos recursos de la Administración de Justicia pasa también por ampliar el ámbito de la conformidad privilegiada (reducción de la pena en un tercio) al procedimiento abreviado.

La propuesta se concreta en la modificación del art. 784 LECrim, con la introducción de esta modalidad de conformidad privilegiada en el procedimiento abreviado para el supuesto de que los hechos objeto de acusación hayan sido calificados con pena de hasta 5 años de prisión, siempre que la conformidad por el acusado se preste con anterioridad al día de celebración del acto del juicio oral.

46ª. Ampliación del límite penológico para celebrar el juicio en ausencia. Modificación del art. 786.1 LECrim.

La propuesta exige modificar el art. 786.1.II LECrim en el sentido de permitir la celebración del juicio en ausencia del acusado cuando la pena solicitada no exceda de 3 años (2 años actualmente) de privación de libertad, con la repercusión que esto pudiera tener en las medidas cautelares de naturaleza personal.

La ampliación de ese límite penológico impedirá la suspensión de muchos juicios como consecuencia de la vigencia del plazo de 2 años como límite infranqueable para la celebración del juicio en ausencia del acusado.

Para la jurisprudencia de Estrasburgo, los procedimientos que se llevan a cabo en ausencia del acusado no son en sí mismos incompatibles con el art. 6



CEDH [§64 STEDH en los casos *Gestur Jónsson y Ragnar Halldór Hall contra Islandia* (nº 68273/14 y 68271/14, de 30 de octubre de 2018)].

Hoy en día, el criterio europeo tiende a extender la posibilidad de celebrar estos juicios *in absentia*; así se deduce del tenor literal de la Directiva (UE) 2016/343 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, en su art. 8.2 establece que: *Los Estados miembros pueden disponer que, aun en ausencia del sospechoso o acusado, pueda celebrarse un juicio que pueda dar lugar a una resolución de condena o absolución del sospechoso o acusado, siempre que: a) el sospechoso o acusado haya sido oportunamente informado del juicio y de las consecuencias de la incomparecencia, o b) el sospechoso o acusado, tras haber sido informado del juicio, esté formalmente defendido por un letrado designado o bien por el sospechoso o acusado o bien por el Estado.*

No parece que haya ningún impedimento para la ampliación del límite penológico del juicio en ausencia a los 3 años de prisión. Téngase en cuenta la frecuencia con la que se producen sucesivas suspensiones de juicios, en el caso de incomparecencia del acusado, los supuestos en los que hay que reiterar la citación de testigos o peritos, con la correspondiente carga de trabajo que conlleva.

Tal medida vendría también a reducir el número de órdenes de busca, captura, detención, comparecencias de prisión, y autos de prisión provisional para asegurar la celebración del juicio.

47ª. Potenciación del uso de los sistemas telemáticos de control y localización derivados de las consecuencias de la aplicación de la propuesta anterior (nº 44).

Los medios tecnológicos garantizan cada vez más el aseguramiento de la presencia de los acusados en juicio y la protección a las víctimas.

48ª. Desarrollo del principio de oportunidad. Modificación del art. 963 LECrim e incorporación de un nuevo art. 774 bis LECrim.

La actual regulación del principio de oportunidad en los delitos leves resulta poco operativo, pues se ciñe a muy escasos supuestos.

La recomendación NR (87) 18 del Comité de Ministros a los estados miembros sobre la simplificación de la justicia penal adoptada por el Comité de Ministros que propone para remediar la lentitud de la justicia, entre otras medidas, «*recurrir al principio de oportunidad en el ejercicio de la acción penal*»; donde debe destacarse el punto quinto «*que debe inspirarse de igualdad y en la individualización de la justicia penal y concretamente teniendo en cuenta: a) gravedad, naturaleza, circunstancias y consecuencias de la infracción; b) la personalidad del denunciado; c) la condena que pudiera imponerse; d) los*



efectos de esta condena sobre el denunciado y e) la situación de la víctima»; y el punto sexto establece que el principio de oportunidad puede ser puro o simple –acompañado de advertencia o amonestación- o sometido a determinadas condiciones que han de ser cumplidas por el denunciado, como las de someterse a reglas de conducta, pago de una suma de dinero o la indemnización de la víctima. Dentro del mismo epígrafe como punto b) señala la misma recomendación, una serie de medidas que tienen el mismo objetivo que el principio de oportunidad en el ejercicio de la acción penal y destinadas a aquellos estados que por su evolución histórica o su constitución se rigen por el principio de la legalidad: a) aumentar el número de supuestos legales en que la iniciación de la persecución penal se sujete a una condición y b) la ley debe facultar al juez para que suspenda, bajo determinadas condiciones, la instrucción o que sobresea la causa en los casos y por procedimientos semejantes a los utilizados en los sistemas donde rige el principio de oportunidad.

La introducción del principio de oportunidad reglada simple o a condición, siempre bajo la tutela judicial efectiva de jueces y tribunales, en supuestos tasados de escasa entidad jurídica, pero más allá de lo previsto actualmente, flexibilizando los requisitos legales de posible aplicación del principio.

En el ámbito de los delitos menos graves, se propone la introducción de un nuevo art. 774 bis, que permitiría que, tras la incoación de diligencias previas, el órgano instructor diera traslado a Fiscalía a efectos de valorar si procede continuar la investigación o si va a desistir de ello, siempre con sujeción a requisitos reglados y en atención al interés público y de la víctima, en su caso. Un antecedente de esta medida es el desistimiento en la jurisdicción de Menores -artículo 18.1 LORRPM-.

49ª. Creación de órganos de enjuiciamiento “de guardia”.

La creación de estos juzgados en partidos judiciales con mayor pendencia de enjuiciamiento servirá como medida de agilización en aquellos delitos tramitados por el procedimiento para el enjuiciamiento rápido en que no existe conformidad ante el juzgado de instrucción.

50ª. Atribución de valor de prueba preconstituida a la declaración de la víctima en fase de instrucción cuando así lo exija sus necesidades individualizadas de riesgo/protección. Modificación de los arts. 433, 448, 777.2 y 730 LECrim.

Resultaría recomendable que, preservando la inmediatez procesal y la contradicción durante la fase de instrucción del procedimiento conforme a las previsiones de los artículos 777.2 y 448 LECrim, el artículo 730 LECrim contemplara expresamente la posibilidad de eximir, no solo a los menores y personas con discapacidad necesitadas de especial protección, sino también a



cualquier víctima especialmente vulnerable de cualquier delito, en atención a la evaluación individual del art. 24 del Estatuto de la Víctima, previo dictamen emitido por un especialista, de la necesidad de volver a prestar declaraciones que resultarían reiterativas. La medida es especialmente necesaria en el caso de víctimas de violencia sexual y de trata de seres humanos.

Esta propuesta, que goza de aplicación práctica y efectiva en el denominado incidente probatorio italiano, es de suma importancia para la protección de las víctimas, el aseguramiento de la prueba, la agilización procesal y la evitación de la victimización secundaria.

Esta propuesta de modificación legislativa se recogía ya en última Memoria de la Fiscalía General del Estado.

51ª. Modificación del art. 109 LECrim.

La propuesta consiste en incorporar una previsión al art. 109 LECrim que determine que el ofrecimiento de acciones al ofendido/perjudicado deberá hacerse necesariamente en el momento de interponerse la denuncia y por parte del funcionario que la recoja, incluidos los funcionarios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

La finalidad de esta reforma es evitar personaciones ante el juzgado -con las dificultades asociadas a su citación- al único objeto de practicar el ofrecimiento de acciones.

52ª. Ampliación del ámbito objetivo del procedimiento por aceptación por decreto del art. 803 bis LECrim.

Actualmente se trata de un procedimiento de aplicación muy limitada debido al estrecho ámbito objetivo por la gravedad y extensión de la pena.

La propuesta pasa por extender su aplicación a los mismos supuestos que el procedimiento para el enjuiciamiento rápido, con la ventaja de que no requiere comparecencia judicial, evitando así trámites innecesarios y adelantando aún más la conformidad.

53ª. Modificación de la Ley 15/2003, reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal.

El objeto de la modificación sería que, excepcionalmente para el ejercicio presupuestario 2020, la masa presupuestaria destinada a las retribuciones variables correspondientes a la anualidad 2020 se aplique a la atención de los planes de urgencia y a la puesta en marcha de las medidas organizativas que se adopten con ocasión de la emergencia sanitaria, redistribuyéndose,



esencialmente, entre los miembros de la carrera fiscal que colaboren en la realización de aquellas actuaciones.

54ª. Adaptación de plantilla.

Se deberán realizar las ampliaciones de plantilla que resulten necesarias tras el estudio de la situación y las cargas de trabajo, cuando las necesidades resulten estructurales y trasciendan de lo meramente coyuntural.

55ª. Reforma del régimen de impugnación en la jurisdicción de menores. Modificación del art. 41.1 LORPM

Se propone la conveniencia de reformar el art. 41.1 LO 5/2000 en tanto en cuanto no se considera justificado el carácter preceptivo de la celebración de vista de apelación en la jurisdicción de menores, pudiendo acomodarse la reforma a las previsiones de la LECrim en el recurso de apelación ante la jurisdicción ordinaria.

56ª. Agilización del recurso de casación contencioso.

Se trata de un objetivo directamente alineado con las propuestas formuladas por el CGPJ, en un doble sentido:

- i) Reducción de los plazos procesales: la actual regulación supone que la suma de tiempos antes de que el asunto llegue a la Sala que debe decidir el recurso, dejando al margen el resto de los trámites intermedios y del tiempo que invierta la Sección de admisión en pronunciarse al respecto, puede alcanzar un mínimo de 120 días hábiles. Un sencillo recorrido por las normas aplicables evidencia que el plazo para preparar el recurso es de 30 días hábiles (art. 89.1 LJCA), que una vez que el órgano judicial a quo lo tiene por preparado y emplaza a las partes ante el Tribunal Supremo el plazo de personación es de otros 30 días (art. 89.5), que decidida la admisión se contarán otros 30 días para la interposición (art. 92.1) y para la posterior oposición se abrirá otro plazo también de 30 días (art. 92.5). Lo que, suponiendo que la Sala de admisión no albergue dudas sobre la existencia de interés casacional objetivo, en cuyo caso podría intercalar otro plazo más de 30 días para alegaciones (art. 90.1).

La reducción de estos plazos, además de necesaria, no tendría por qué resultar drástica e inflexible –en prevención de eventuales invocaciones de los derechos procesales de rango constitucional–, en la medida en que podría permitirse que en casos justificados el Tribunal pueda acceder motivadamente a la solicitud de prórroga que formulen las partes. No sería imposible reducir a la mitad o menos, por esa vía, el tiempo de tramitación de las casaciones.



- ii) Supresión del trámite de preparación del recurso: El modelo vigente mantiene el esquema de división en dos fases –preparación e interposición- que se tramitan respectivamente en el órgano a quo y en el Tribunal *ad quem*. Pero a diferencia de algunos sistemas de derecho comparado, en los que la tramitación ante el órgano inferior constituye un filtro determinante –la autorización para recurrir-, en el caso español la singular estructura de ese trámite conlleva que en la práctica sea la propia Sala Tercera del TS la que asuma la carga de aplicar el filtro de admisión a los recursos mal preparados. Partiendo de esa realidad, y tomando en consideración el encadenamiento de plazos procesales descrito, la supresión del trámite de preparación supondría una importante agilización en la tramitación del recurso de casación. Ello pasaría por habilitar un plazo razonable para la interposición directa del recurso ante el Tribunal Supremo y, una vez admitido a trámite, otro plazo para alegaciones sobre las cuestiones de interés casacional objetivo que plantee específicamente el Auto de admisión.



III. OTRAS PROPUESTAS A MEDIO/LARGO PLAZO:

57ª. Reducción del ámbito objetivo de la Ley del Jurado. Modificación del art.1.2 LOTJ.

La misma finalidad de agilizar la justicia penal encuentra como alternativa la exclusión del procedimiento ante el Tribunal del Jurado de delitos cuya instrucción no conlleva excesiva complejidad. Es el caso de los delitos de omisión del deber de socorro, allanamiento de morada y amenazas condicionales, delitos éstos que -tras la interpretación realizada por el Tribunal Supremo (Acuerdo del Pleno no jurisdiccional de 9/3/2017)- arrastran la competencia objetiva para enjuiciar otros delitos, lo que ha supuesto un incremento cuantitativo de este tipo de procedimientos.

En dicho Acuerdo del Pleno no jurisdiccional del TS se prevé que, cuando el delito competencia del jurado concurre con otros que no lo son y no es posible abrir causa independiente para cada uno de ellos, habrá que acomodar lo actuado al procedimiento del jurado, incluso cuando los hechos acaecidos se hayan perpetrado con anterioridad a la fecha del citado acuerdo. Este cambio de statu quo ha supuesto un incremento drástico en el número de jurados incoados en las diferentes fiscalías. Además, dada la naturaleza de algunos de los delitos más frecuentes (quebrantamiento de medida con allanamiento en el marco de la violencia doméstica, o quebrantamiento de medida con amenazas condicionales en el mismo ámbito), puede resultar contraindicado acudir a la vía de la mediación, y será muy improbable alcanzar la conformidad. Si a eso se añade la posibilidad de que la víctima haga uso en cualquier momento del artículo 416 LECrim, la conclusión es que el procedimiento de jurado no parece el más idóneo para enjuiciar este tipo de infracciones penales.

Así las cosas, se sugiere un cambio legislativo urgente en la LOTJ que contemple la supresión de las infracciones penales indicadas, igual que se hizo en su día con el delito de incendio forestal, dejando bajo la competencia de este marco procedimental los delitos contra la vida, solos o en régimen de conexidad con otras infracciones que deban enjuiciarse de forma conjunta para evitar la ruptura de la continenencia de la causa, además de los delitos cometidos por los funcionarios públicos de los artículos 439 y 440.

En consecuencia, la propuesta consiste en la modificación del art. 1.2 LO 5/1995, de 22 de mayo, *del Tribunal del Jurado*, con la supresión de los delitos antes mencionados y previstos en las letras b), c) y d) del citado precepto. Estos delitos, como consecuencia de su sencilla instrucción, podrían ser objeto de tramitación, incluso, a través del procedimiento para el enjuiciamiento rápido.



58ª. Plena implantación de la Oficina Fiscal en todo el territorio.

Esa implantación debe ir acompañada de la colaboración de la Fiscalía con el Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas con competencias transferidas, y con la aprobación de una relación de puestos de trabajo adecuada al volumen de trabajo y funciones de la oficina en aquellos territorios dónde no se haya culminado.

Dicha implantación, sin duda, fomentará la agilización del trabajo, y descargará a los miembros de la carrera fiscal de muchas funciones puramente burocráticas que ahora han de desempeñar, con fugas de tiempo y esfuerzo en el cumplimiento de sus funciones legales.

59ª. Reorganización de la planta judicial.

Es necesaria la racionalización de la organización judicial para encarar la salida a esta situación de forma razonable. Puede proponerse unos planes piloto en algunos territorios.

Hay jurisdicciones como la social, mercantil, familia, contencioso-administrativo, que tienen ámbito provincial por lo que la creación de tribunales de instancia es más sencilla.

La reforma y racionalización de la planta judicial es una necesidad ineludible hacia una justicia moderna que trascienda a un mapa de competencias cuyos referentes son los partidos judiciales. Esta modificación de la planta debe realizarse sin privar de servicios a la ciudadanía y, especialmente, a los lugares en que se ubican los órganos judiciales.

60ª. Aumento de las competencias de los juzgados de violencia sobre la mujer.

A fin dar una mejor respuesta a las víctimas de otros delitos, además de dar contenido a esa nueva atribución exclusiva de competencias, se podría extender la competencia de los juzgados de violencia sobre la mujer a los delitos contra la libertad sexual del hombre contra la mujer y a otros relacionados con los impagos de pensiones, delitos contra las relaciones familiares (como ya se hizo en el pasado con el delito de quebrantamiento de condena o de medida cautelar).

Madrid, 24 de abril de 2020



**ANÁLISIS DE IMPACTO DEL REAL DECRETO-LEY 16/2020,
DE 28 DE ABRIL, DE MEDIDAS PROCESALES Y ORGANIZATIVAS PARA
HACER FRENTE AL COVID-19 EN EL ÁMBITO DE LA
ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA**

El pasado 14 de marzo el Consejo de Ministros aprobó el Real Decreto 463/2020, por el que se declaraba el estado de alarma como consecuencia de la pandemia por COVID-19 declarada en todo el mundo. En este Decreto se incluían diversas medidas de muy variada naturaleza para la gestión de la referida situación de crisis sanitaria.

Específicamente, en el ámbito de la Administración de Justicia, se adoptaron una serie de medidas de carácter excepcional y se determinaron los denominados «servicios esenciales», es decir, aquellos que no se han visto afectados por la suspensión de los plazos procesales y/o se entendieron imprescindibles para garantizar, entre otros, los derechos reconocidos a todas las personas en el artículo 24 de la Constitución.

El Real Decreto-ley 16/2020, 28 de abril, *de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia*, aborda diversas materias vinculadas con la respuesta que los diferentes operadores vinculados con la Administración de Justicia deben dar en el período de *desescalada*. El presente documento analiza dichas previsiones agrupadas por materias (tiempos y plazos procesales, Jurisdicción civil, Jurisdicción contencioso-administrativa y Jurisdicción social), aun cuando puede anticiparse que el impacto de la norma sobre la organización del Ministerio Fiscal es perfectamente asumible y, por consiguiente, con un mínimo de previsión y refuerzo en ciertas áreas, se podrán atender los diferentes servicios sin excesivas dificultades. Para la elaboración del presente informe se ha contado con el parecer de los Fiscales de Sala de la Secciones Civil, Contencioso-administrativa y Social del Tribunal Supremo.

Para poder implantar debidamente las previsiones del RD que se analiza, será preciso conocer con detalle las previsiones sobre reincorporación de fiscales a la actividad presencial en todas y cada una de las plantillas de las diferentes fiscalías, y las características de las sedes judiciales y fiscales, a cuyo fin resultará esencial contar con la información que puedan facilitar los Fiscales Superiores.

A) TIEMPOS Y PLAZOS PROCESALES.

En relación con los *tiempos* y los plazos procesales, el RD prevé las siguientes medidas:



1. La habilitación de todas las actuaciones judiciales en los días 11 a 31 del mes de agosto del 2020 (artículo 1, apartados 1 y 2).

Se exceptúan de esta previsión los sábados, domingos y festivos, salvo para aquellas actuaciones judiciales para las que estos días sean ya hábiles conforme a las leyes procesales.

Para garantizar el cumplimiento de lo anterior, se establece que el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado, el Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas con competencias en materia de Justicia adopten de forma coordinada, en sus respectivos ámbitos de competencia, las medidas necesarias para la distribución de las vacaciones de Jueces, Magistrados, miembros del Ministerio Fiscal, Letrados de la Administración de Justicia y demás personal funcionario al servicio de la Administración de Justicia.

2. Se prevé que la jornada laboral incluya horarios de mañana y tarde (art. 27, apartados 1 y 21).

Para garantizar lo anterior, el Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas con competencias en materia de Justicia establecerán la distribución de la jornada y la fijación de los horarios de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

Estas dos primeras medidas vinculadas a los *tiempos* de la Administración de Justicia, precisarán del esfuerzo por parte de la FGE, el Ministerio de Justicia, los Fiscales Superiores y las CCAA para organizar las vacaciones y los permisos por asuntos propios de los/las Sres./Sras. fiscales, sobre todo en el período inmediatamente posterior a que se alcance el estado de alarma.

En el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, deberá asegurarse que, en el curso de los procesos electorales anunciados para el mes de julio próximo, las fiscalías prevean la presencia en activo de al menos un especialista en la materia que para despachar los recursos contencioso electorales-electorales que pudieran plantearse.

† Artículo 26. *Jornada laboral.*

1. Durante el estado de alarma y hasta tres meses después de su finalización, se establecerán, para los Letrados de la Administración de Justicia y para el resto de personal al servicio de la Administración de Justicia, jornadas de trabajo de mañana y tarde para todos los servicios y órganos jurisdiccionales.

2. El Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas con competencias en materia de Justicia establecerán la distribución de la jornada y la fijación de los horarios de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.



3. En diversos preceptos del RD, se hace referencia a un período de tres meses siguientes a que quede sin efecto el estado de alarma:

- Procedimiento especial y sumario en materia de familia (art. 3).
- Declaraciones de incumplimiento de convenio por el acreedor concursal (art. 9).
- Celebración de actos procesales mediante presencia telemática (art. 19.1).
- Acceso del público a las salas de vistas (art. 20).
- Exploraciones médico-forenses (art. 21).
- Dispensa de la utilización de togas (art. 22).
- Atención al público (art. 23).
- Actuaciones de letrados de la Administración de justicia dentro de un mismo centro de destino (art. 26).
- Jornadas de trabajo para letrados de la Administración de justicia y para el resto de personal al servicio de la Administración de Justicia (art. 27).
- Inscripción de nacimientos en el Registro Civil (D.A 1ª).
- Arrendamientos de vivienda habitual (D.F 4ª).

En algunos preceptos ese período de tres meses viene referido a la primera fase de recuperación de la actividad, y en otros casos, a la restricción de los actos presenciales y las exigencias rituales (por ejemplo, la innecesariedad del uso de la toga).

En este período, el propio RDL parece reconocer que se producirá una actividad particularmente intensa en el ámbito de la Administración de Justicia. En todo caso, continúan notablemente limitados los actos rituarios de índole presencial.

4. La uniformización y determinación del *dies ad quem* para el cómputo de los plazos procesales que dejan de estar en suspenso, prevista en el apartado 1 del art. 2 proporciona seguridad jurídica². En todos los casos, el primer día del cómputo de los plazos será el siguiente hábil a aquél en el que deje de tener efecto la suspensión del procedimiento correspondiente.

Este precepto tiene una especial incidencia en el sistema de plazos, en especial en la aplicación del artículo 324 LECrim. Dada la extraordinaria incidencia que esta materia tiene en el funcionamiento ordinario del Ministerio

² Artículo 2. *Cómputo de plazos procesales y ampliación del plazo para recurrir.*

1. Los términos y plazos previstos en las leyes procesales que hubieran quedado suspendidos por aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional segunda del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, volverán a computarse desde su inicio, siendo por tanto el primer día del cómputo el siguiente hábil a aquél en el que deje de tener efecto la suspensión del procedimiento correspondiente.



Fiscal, su análisis específico se contiene en informe aparte que será remitido a toda la carrera fiscal.

Con esta disposición (art. 2.1. RDL), aplicable a los plazos de instrucción del artículo 324 LECrim, se garantiza que el coronavirus COVID-19 no generará impunidad, a la espera de la derogación del precepto, repetidamente solicitada por la carrera fiscal.

5. Ampliación de los plazos para recurrir conforme prevé el apartado 2 del art. 23.

Esta previsión se valora positivamente en la medida en que puede aliviar las sobrecargas de actividad en el primer momento de *desescalada* en el que es posible que se lleven a efecto un gran número de actuaciones procesales; los plazos ampliados evitarán en alguna medida que dichas actuaciones se concentren en un período muy breve de tiempo.

Aun cuando en algunas jurisdicciones como la contencioso-administrativa y social, es previsible un cierto incremento de la litigiosidad, dado que no se han previsto incrementos en las plantillas de funcionarios ni de jueces, la actividad será muy similar a la habitual. La distribución de los funcionarios en jornadas de mañana y tarde favorecerá una menor concentración de trabajadores en los centros y, por tanto, será útil para la prevención de los contagios, pero no afectará sustancialmente al volumen de trabajo despachado.

6. El art. 7 del RD prevé la tramitación preferente de determinados procedimientos.

Se prevé que durante el período que transcurra desde el levantamiento de la suspensión de los plazos procesales declarada por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, y hasta el 31 de diciembre de 2020, se tramitarán con preferencia una serie de procedimientos⁴, en los órdenes jurisdiccionales civil,

³ 2. Los plazos para el anuncio, preparación, formalización e interposición de recursos contra sentencias y demás resoluciones que, conforme a las leyes procesales, pongan fin al procedimiento y que sean notificadas durante la suspensión de plazos establecida en el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, así como las que sean notificadas dentro de los veinte días hábiles siguientes al levantamiento la suspensión de los plazos procesales suspendidos, quedarán ampliados por un plazo igual al previsto para el anuncio, preparación, formalización o interposición del recurso en su correspondiente ley reguladora.

Lo dispuesto en el párrafo anterior no aplicará a los procedimientos cuyos plazos fueron exceptuados de la suspensión de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional segunda del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.

4 a) Los procesos o expedientes de jurisdicción voluntaria en los que se adopten las medidas a que se refiere el artículo 158 del Código Civil, así como el procedimiento especial y sumario previsto en los artículos 3 a 5 del presente real decreto-ley.

b) En el orden jurisdiccional civil, los procesos derivados de la falta de reconocimiento por la entidad acreedora de la moratoria legal en las hipotecas de vivienda habitual y de inmuebles afectos a la actividad económica, los procesos derivados de cualesquiera reclamaciones que pudieran plantear los arrendatarios por falta de aplicación de la moratoria prevista legalmente o de la prórroga obligatoria del contrato, así como los procedimientos concursales de deudores que sean personas naturales y que no tengan la condición de empresarios.



contencioso administrativo y social; esa preferencia está claramente justificada y no obsta a aquellos procedimientos que ya son preferentes por disposición legal.

En los procedimientos que se declaran preferentes en la jurisdicción social y contencioso-administrativa no interviene el Ministerio Fiscal en la instancia, salvo que se alegase vulneración de derechos fundamentales, circunstancia que a día de hoy es estadísticamente imprevisible, aunque debería ser la excepción.

7. Además de las previsiones de plazos con carácter general, a lo largo del RD se detectan **plazos especiales para determinados procedimientos en vigor** (artículos 6 y 9), un procedimiento sumario en materia de familia (artículos 3 y ss.) y nuevos plazos en el ámbito del Registro Civil (D.A 1ª).

Ese procedimiento sumario civil incrementará previsiblemente la litigiosidad y el número de vistas, generando problemas para el Ministerio Fiscal porque la documentación se presenta en el propio juicio, sin tiempo para preparar una respuesta debidamente meditada.

8. Disposición transitoria primera. Régimen transitorio de las actuaciones procesales.

El precepto prevé que las normas del RDL sean de aplicación a todas las actuaciones procesales que se realicen a partir de su entrada en vigor, cualquiera que sea la fecha de iniciación del proceso en que aquéllas se produzcan, lo que también constituye un criterio que proporciona seguridad jurídica.

c) En el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, los recursos que se interpongan contra los actos y resoluciones de las Administraciones Públicas por los que se deniegue la aplicación de ayudas y medidas previstas legalmente para paliar los efectos económicos de la crisis sanitaria producida por el COVID-19.

d) En el orden jurisdiccional social, tendrán carácter urgente y preferente los procesos por despido o extinción de contrato, los derivados del procedimiento para declarar el deber y forma de recuperación de las horas de trabajo no prestadas durante el permiso retribuido previsto en el Real Decreto-ley 10/2020, de 29 de marzo, por el que se regula un permiso retribuido recuperable para las personas trabajadoras por cuenta ajena que no presten servicios esenciales, con el fin de reducir la movilidad de la población en el contexto de la lucha contra el COVID-19; los procedimientos por aplicación del plan MECUIDA del artículo 6 del Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo; los procedimientos para la impugnación individual, colectiva o de oficio de los expedientes de regulación temporal de empleo por las causas reguladas en los artículos 22 y 23 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo; y los que se sustancien para hacer efectiva la modalidad de trabajo a distancia o la adecuación de las condiciones de trabajo previstas en el artículo 5 del mismo.

2. Lo dispuesto en el apartado anterior se entiende sin perjuicio del carácter preferente que tengan reconocido otros procedimientos de acuerdo con las leyes procesales.

No obstante, en el orden jurisdiccional social, los procedimientos para la impugnación individual o colectiva de los expedientes de regulación temporal de empleo por las causas reguladas en los artículos 22 y 23 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo; los que se sustancien para hacer efectiva la modalidad de trabajo a distancia o la adecuación de las condiciones de trabajo previstas en el artículo 5 de este y los procedimientos para la aplicación del plan MECUIDA establecidos en el artículo 6 del mencionado Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, tendrán carácter urgente a todos los efectos y serán preferentes respecto de todos los que se tramiten en el juzgado, salvo los que tengan por objeto la tutela de los derechos fundamentales y libertades públicas.



En el apartado 2 se establece que, no obstante lo anterior, aquellas normas del real decreto-ley que tengan un plazo determinado de duración, se sujetarán al mismo.

9. Disposición adicional cuarta. Actos de comunicación del Ministerio Fiscal.

Se suspende la aplicación de lo dispuesto en el artículo 151.2s LEC en relación con los actos de comunicación del Ministerio Fiscal hasta el 31 de diciembre de 2020. Hasta dicha fecha el plazo regulado en dicho artículo será de diez días naturales.

De esta manera, se suspende la previsión legal de que los actos de comunicación al Ministerio Fiscal se tendrán por realizados el día siguiente hábil a la fecha de recepción que conste en la diligencia o en el resguardo acreditativo de su recepción, y se recupera la prórroga o dilación de diez días que hasta el día 1 de enero de 2020 había establecido la D.T. 4ª de la Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

Aun cuando sea una solución transitoria, es ciertamente realista y, en ese sentido, se valora positivamente toda vez que se asume la reivindicación de la carrera fiscal en esta materia. No obstante, será necesario prever de qué manera se podrá dar cumplimiento al precepto en su redacción original a partir del 31 de diciembre de 2020.

B) JURISDICCIÓN CIVIL.

Como se ha anticipado en el apartado anterior, la principal novedad que, específicamente para el orden jurisdiccional civil, introduce el real decreto-ley es la creación, *ex novo* y con una vigencia temporal, de un procedimiento que se califica como "especial y sumario", por el que se tramitarán determinadas pretensiones de derecho de familia relacionadas con la crisis sanitaria del COVID-19. Dicho procedimiento especial viene regulado en los artículos 3 a 5 del real decreto-ley.

§ Artículo 151. Tiempo de la comunicación.

2. Los actos de comunicación al Ministerio Fiscal, a la Abogacía del Estado, a los Letrados de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas, o del Servicio Jurídico de la Administración de la Seguridad Social, de las demás Administraciones públicas de las Comunidades Autónomas o de los Entes Locales, así como los que se practiquen a través de los servicios de notificaciones organizados por los Colegios de Procuradores, se tendrán por realizados el día siguiente hábil a la fecha de recepción que conste en la diligencia o en el resguardo acreditativo de su recepción cuando el acto de comunicación se haya efectuado por los medios y con los requisitos que establece el artículo 162. Cuando el acto de comunicación fuera remitido con posterioridad a las 15:00 horas, se tendrá por recibido al día siguiente hábil.



El art. 3 determina el ámbito de aplicación del procedimiento. Desde el punto de vista temporal, se establece una vigencia limitada al estado de alarma y hasta tres meses después de su finalización.

La primera duda que surge a este respecto es la compatibilidad entre la aplicación del procedimiento durante el estado de alarma y la suspensión de plazos procesales prevista en la disposición adicional segunda del RD 463/2020, de 14 de marzo, la cual no se ha visto derogada ni modificada por el presente borrador de real decreto-ley. Como es de ver, el apartado tercero de la citada disposición adicional solo exceptúa de la suspensión de plazos las autorizaciones de internamiento no voluntario del art. 763 LEC y las medidas de protección a menores del art. 158 CC. Fuera de este estricto ámbito, solo podrán practicarse las actuaciones judiciales que, de acuerdo con el apartado cuarto de la disposición adicional segunda, "sean necesarias para evitar perjuicios irreparables en los derechos e intereses legítimos de las partes en el proceso", y, por tanto, la existencia de esta situación de urgencia debería ser apreciada por el órgano judicial caso por caso.

Por otra parte, como se dirá, esta vigencia temporal tendrá implicaciones en lo que respecta al fondo de algunas de las pretensiones llamadas a tramitarse por este cauce.

Por lo que respecta al ámbito objetivo, el nuevo procedimiento especial será de aplicación a tres tipos de pretensiones:

a) El restablecimiento del equilibrio en el régimen de visitas o custodia compartida, siempre que no se hubiera podido cumplir en sus estrictos términos con motivo de las medidas impuestas con motivo de la crisis sanitaria. La creación de un procedimiento especial y sumario para la tramitación de estas pretensiones no se encuentra debidamente justificado desde una triple vertiente:

- i) Desde el punto de vista de la coherencia legislativa: no existe con carácter general en toda la legislación civil ningún derecho específico a la compensación del tiempo no disfrutado de régimen de visitas o de guarda compartida, cuando el impedimento de este disfrute se deba a cualquier causa de fuerza mayor. Únicamente cuando estas pretensiones se basen en la necesaria protección de los/las menores, se posibilitaría una medida de este contenido en aplicación de lo dispuesto en el artículo 158 CC.
- ii) Desde el punto de vista de la agilización procesal: en correlación a lo anterior, la creación *ex novo* de un cauce procedimental para una pretensión hasta el momento desconocida específicamente en nuestra legislación, como es el restablecimiento del equilibrio de los regímenes de visitas y custodia, tendrá previsiblemente un efecto multiplicador de estas solicitudes de compensación. Parece claro que la gran mayoría de



estos regímenes se habrán visto de un modo u otro afectados por las medidas de confinamiento establecidas en el RD 463/20, por lo que los efectos de este novedoso derecho a la compensación serán probablemente inabarcables.

- iii) Desde el punto de vista del superior interés del menor, de conformidad con el art. 2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor. Así, resulta *a priori* dudoso que la compensación de tiempos sea respetuosa con ese superior interés, pues con carácter general se estima más beneficioso para los/las menores que, una vez alzadas las medidas de restricción circulatoria, puedan retomar sus rutinas y tiempos habituales, y no que se vean de nuevo alteradas para iniciar un periodo de compensación, que parece favorecer más a los progenitores que a los propios niños y niñas.

En todo caso, la vigencia de este procedimiento durante el estado de alarma y, por tanto, de las medidas de restricción circulatoria que son origen del desequilibrio, no podrá tener efecto alguno, pues ni se podrá determinar aún el tiempo a compensar ni se podrá llevar a efecto lo resuelto.

- b) La revisión de las medidas definitivas sobre cargas del matrimonio, pensiones económicas entre cónyuges y alimentos reconocidos a los hijos, cuando tenga como fundamento una variación sustancial de las circunstancias económicas del progenitor obligado a dichas prestaciones económicas como consecuencia de la crisis sanitaria.

Tampoco se encuentra suficientemente justificado este supuesto, especialmente en lo que respecta a las pensiones alimenticias de menores de edad.

Se trata aquí, como es de ver, de una auténtica modificación de medidas definitivas, para lo que, independientemente del procedimiento a seguir, deberán darse los requisitos legales del art. 775 LEC, que nuestra jurisprudencia (*vid.* STS de 27 de junio de 2011) ha venido compendiando en los siguientes: 1º. Un cambio objetivo, en cuanto al margen de la voluntad de quien insta el nuevo procedimiento, de la situación contemplada al tiempo de establecer la medida que se intenta modificar. 2º. Que dicho cambio tenga suficiente entidad, en cuanto afectando a la esencia de la medida, y no a factores meramente periféricos o accesorios. 3º. Que la expresada alteración no sea meramente coyuntural o episódica, ofreciendo, por el contrario, unas características de cierta permanencia en el tiempo. 4º. Que el repetido cambio sea imprevisto, o imprevisible, lo que excluye aquellos supuestos en que, al tiempo de establecerse la medida, ya fue tenida en cuenta una posible modificación de las circunstancias.

Por tanto, parece difícil que la delimitación temporal que conlleva la aplicación de este procedimiento especial y sumario pueda compaginarse con una



alteración de cierta permanencia en el tiempo, que no sea meramente coyuntural o episódica, ya que se precisará de una cierta consolidación de la situación para que la modificación de medidas sea atendible y esté justificada, lo que difícilmente podrá darse, con carácter general, cuando la situación de merma económica se acaba de producir y no se encuentra, por tanto, consolidada.

Asimismo, se estima que esta medida puede tener un impacto de género negativo. Según datos del INE (año 2018), solo un 5,5% de los progenitores paternos ostenta la guarda individual de sus hijos/as menores. En el 66,2% de los casos es la madre quien la ostenta y en el 28,3% de las ocasiones esa guarda y custodia es compartida. Por tanto, en la mayor parte de los casos el obligado a la prestación de alimentos será el padre, mientras es la madre quien, con la ayuda de dicha pensión, deberá hacer frente a los gastos de sus hijos o hijas. Es cierto que, de conformidad con la Exposición de Motivos, este incidente también acoge las pretensiones de la parte beneficiaria de incremento de la prestación, pero parece claro que, en un contexto de crisis, la mayoría de las peticiones serán de reducción de la cuantía de la pensión.

Pero lo que resulta más importante es que la creación de un cauce específico que permita la reducción urgente de las pensiones alimenticias, aun por motivos coyunturales, puede afectar negativamente, de nuevo, al superior interés del menor beneficiario.

Por tanto, se habrá de ser extremadamente cauteloso a la hora de valorar y de decidir, con carácter de urgencia, sobre la modificación de medidas definitivas de carácter económico que afectan directamente al interés del menor, más aun cuando estas se adoptan por un procedimiento sumario y de urgencia. No debemos olvidar que las medidas que se modifiquen serán definitivas, y que, por tanto, abocarán al beneficiario/a a interponer un nuevo procedimiento de modificación al amparo del art. 775 LEC si la situación de pérdida económica resulta ser únicamente coyuntural, con los correspondientes efectos negativos tanto para el menor como para la propia administración de justicia.

c) En general, la revisión de cualquier otra prestación de alimentos, por las mismas causas.

No se realiza ninguna objeción a la norma competencial del art. 4, que otorga la competencia para conocer del procedimiento al mismo órgano judicial que acordó la medida correspondiente.

Por su parte, el art. 5 regula la tramitación del nuevo procedimiento especial y sumario.



En relación con el procedimiento general del art. 770 LEC al que se remite el art. 775, la tramitación resulta más ágil, puesto que se prescinde del plazo de 20 días de contestación a la demanda del art. 753 LEC, realizándose esta oralmente en el acto de la vista, que se convocará en el plazo de 10 días desde la admisión -5 días para el juicio verbal (art. 440 en relación con el art. 753 LEC). Las pruebas deberán practicarse en el acto de la vista, salvo imposibilidad, en cuyo caso se otorga un plazo máximo de 15 días, frente a los 30 días del art. 770.4º. Como novedad, además, se abre la posibilidad de dictar sentencia bien *in voce* bien documentada en el plazo de 3 días. La sentencia o auto será recurrible en apelación. Por tanto, dicho procedimiento parece ser de aplicación, aunque no se expresa, tanto a efectos cautelares como definitivos.

Sin embargo, no es tan claro el efecto agilizador si comparamos este procedimiento con el de las medidas cautelares de los arts. 771 a 773 LEC, en relación con el art. 775.3 LEC.

Hay que señalar que, de conformidad con el párrafo segundo del apartado 4 del art. 5, cuando se trate de compensación de régimen de visitas o guarda, previamente a la celebración de la vista, se dará audiencia de manera reservada a los hijos menores si el tribunal lo considerara necesario y, en todo caso, a los mayores de doce años. Dicha previsión no parece conforme con la regulación general de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, que le otorga el derecho "a participar progresivamente, en función de su edad, madurez, desarrollo y evolución personal, en el proceso de determinación de su interés superior". Por tanto, y homogéneamente con la regulación legal general, los/las menores solo podrán ser oídos si tuvieren suficiente juicio, independientemente de que el órgano judicial lo considere o no necesario.

En definitiva, los efectos de este nuevo cauce procedimental no parece que vayan a tener los esperados efectos de agilización procesal, ya que por un lado producirán sin duda una multiplicación de las solicitudes y, por otro, ya existen cauces de resolución urgente o privilegiada como los previstos en el art. 158 CC o en los arts. 771 a 773 LEC, generando una indeseable dispersión procesal.

Por fin, el art. 7.1.a) declara estos procedimientos de tramitación preferente desde el levantamiento de la suspensión de plazos hasta el 31 de diciembre de 2020.

C) JURISDICCIONES CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA Y SOCIAL.

El Capítulo I del RD, y en lo relativo a los procedimientos de regulación de los expedientes temporales de empleo que se citan en el artículo 6, hace referencia al modo en que se llevará a cabo la tramitación de los expedientes



de regulación temporal de empleo que se crearon en los artículos 22 y 23 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

Los artículos 22 y 23 del citado Real Decreto establecen, por un lado, las medidas excepcionales en relación con los procedimientos de suspensión de contratos y reducción de jornada por causa de fuerza mayor (art.22), y las medidas excepcionales en relación con los procedimientos de suspensión y reducción de jornada por causa económica, técnica, organizativa y de producción (art. 23), sin que a lo largo del desarrollo del precepto y del capítulo II (Medidas de flexibilización de los mecanismos de ajuste temporal de actividad para evitar despidos), se haga mención a la forma en que se puede tramitar la impugnación de los ERTES que se lleven a cabo a través de dicha norma.

La modalidad de conflicto colectivo establecida en el Capítulo VIII de la LRJS, es la más adecuada, ya que afecta a intereses generales de un grupo de trabajadores o colectivo genérico susceptible de determinación individual y versa sobre la aplicación de una norma estatal (Real Decreto Ley 8/2020), (art 153, y tiene carácter urgente y preferente en el orden social (art.159) Igualmente se añade la legitimación a las personas designadas en el art. 23.a del citado RDL.

El artículo 7, respecto a la tramitación preferente de determinados procedimientos, y en cuanto al orden contencioso-administrativo, establece la preferencia a las impugnaciones contra todos los actos y resoluciones de las Administraciones Públicas que denieguen ayudas y medidas para paliar los efectos económicos del COVID-19.

Si bien resulta poco probable que este tipo de acciones se canalicen por la vía de la especial protección de los derechos fundamentales -lo que descarta la legitimación procesal del Fiscal-, es por el contrario muy previsible que sí generen problemas competenciales en la línea apuntada en el apartado anterior. Pero además, y sobre todo, es posible que en algunas de esas acciones, en la medida en que puedan afectar a grupos de ciudadanos en situación similar susceptibles de ser considerados, en atención a la naturaleza de la prestación que reclaman y del fundamento de dicha reclamación, *consumidores o usuarios*, pueda verse implicado el/la fiscal en virtud de la legitimación que le corresponde en la Jurisdicción Contencioso-Administrativo de acuerdo con las normas supletoriamente aplicables de la Ley de Enjuiciamiento Civil, tal y como interpreta la Circular 2/2018 de la Fiscalía General del Estado. Esta circunstancia debe dar lugar también a un atento seguimiento y puede eventualmente generar una carga complementaria de trabajo en algunas Fiscalías.



Asimismo, en el orden social, la preferencia es en base a los siguientes causas:

- Los despidos o procesos por extinción de contrato.
- Recuperación de horas de trabajo no prestadas durante el permiso retribuido establecido al amparo del RDL 10/2010, de 29 de marzo.
- Los procedimientos incoados al amparo del art. 6 del RDL 8/2020, de 17 de marzo.
- Los procedimientos incoados al amparo de los arts. 22 y 23 del RDL 8/2020, de 17 de marzo.
- Los procedimientos incoados en relación con teletrabajo o la adaptación de jornada.

Se entiende correcta la urgencia, ya sea por causa de pérdida del trabajo, o por el hecho de que las medidas adoptadas tienen un ámbito temporal de utilización limitado temporalmente debe darse carácter preferente para su reclamación.

El Capítulo II, en lo relativo a las medidas concursales y societarias (arts. 8 a 18), supone una flexibilización de la aplicación concursal derivada de la situación de crisis originada por el COVID-19, que tiene a proteger al concursado de los efectos que se le pudieran haber ocasionado por la misma.

Dicha regulación partía del art. 43 del Real Decreto-ley 8/2010 (ahora derogado), que establecía que:

1. Mientras esté vigente el estado de alarma, el deudor que se encuentre en estado de insolvencia no tendrá el deber de solicitar la declaración de concurso. Hasta que transcurran dos meses a contar desde la finalización del estado de alarma, los jueces no admitirán a trámite las solicitudes de concurso necesario que se hubieran presentado durante ese estado o que se presenten durante esos dos meses. Si se hubiera presentado solicitud de concurso voluntario, se admitirá éste a trámite, con preferencia, aunque fuera de fecha posterior.

2. Tampoco tendrá el deber de solicitar la declaración de concurso, mientras esté vigente el estado de alarma, el deudor que hubiera comunicado al juzgado competente para la declaración de concurso la iniciación de negociación con los acreedores para alcanzar un acuerdo de refinanciación, o un acuerdo extrajudicial de pagos, o para obtener adhesiones a una propuesta anticipada de convenio, aunque hubiera vencido el plazo a que se refiere el apartado quinto del artículo 5 bis de la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal.

Dicha regulación únicamente afectaba a los artículos 5 (deber de solicitar declaración de concurso), artículo 5 bis (comunicación de la declaración de concurso), sin establecer normas claras respecto a la manera de regularse la



declaración de concurso voluntario o necesario, o como podía afectar a otras fases del procedimiento concursal cuando esté ya hubiera comenzado.

La regulación establecida en el capítulo abarca diversos aspectos que son de interés:

- Modificación del convenio concursal.
- Suspensión del deber de apertura de liquidación una vez decretado el estado de alarma.
- Suspensión del deber del deudor de solicitar la liquidación concursal (un año desde la declaración del estado de alarma).
- Posibilidad de propuesta de modificación (un año desde que quede sin efecto el estado de alarma).
- No admisión a trámite de las solicitudes de declaración de incumplimiento del deudor del convenio.
- Liquidación .
- Acuerdos extrajudiciales de pago.

D) MEDIDAS ORGANIZATIVAS.

En el Capítulo III se establecen un conjunto de medidas organizativas y tecnológicas. Todas ellas, según la exposición de motivos, obedecen a garantizar la protección de la salud de las personas y minimizar el riesgo de contagio, y, por otro lado, a la agilización de los procedimientos judiciales. Tienen un rango temporal de tres meses desde la finalización del estado de alarma, por lo que en principio su vigencia sólo abarcaría este periodo de tiempo.

Estas medidas organizativas previstas en el Real Decreto Ley, que se detallan a continuación, marcan el período de *desescalada* en la Administración de justicia durante el plazo de tres meses desde el cese del estado de alarma.

1. Celebración de vistas por vía telemática (art. 19).

Se establece como vía absolutamente preferente para la realización de los actos procesales la vía telemática, sin perjuicio de la presencia física del acusado para el enjuiciamiento de delitos graves en el ámbito penal.

No obstante, el grado de utilización de la vía telemática como se establece en el precepto dependerá de los medios técnicos de los que se dispongan en los órganos donde se celebren los actos procesales, por lo que las administraciones competentes deben suministrar los medios adecuados, conforme a lo dispuesto en la D.F 1ª del RDL.



2. Acceso a las salas de vistas (art. 20).

Limitación de acceso al público por razones de protección de la salud. Se deberían establecer protocolos territorializados con el fin de establecer normas claras sobre el acceso a las salas de vistas e igualmente la posibilidad de limitar su uso en función de las circunstancias de salud que confluyan en cada caso. Igualmente, debemos alertar del problema de cómo son llamados a entrar en sala aquellas personas que necesariamente acudan al acto del juicio.

3. Exploraciones médico-forenses (art. 21).

Es evidente que cierto tipo de informes médico-forenses pueden realizarse de este modo, pero deben regularse también los supuestos de autopsias o informes que requieran la comprobación o examen personal del forense y que se establezca un protocolo de actuación para tomar medidas sanitarias al respecto.

4. Dispensa de la utilización de togas (art. 22).

Se trata de una medida lógica a fin de evitar posibles problemas de salud pública, especialmente en el caso de los abogados/as que comparten el uso de las togas, todo ello sin perjuicio de que se trata de una medida facultativa para todos los/las intervinientes.

5. Atención al público (art. 23).

Se debe priorizar la vía telefónica o telemática. Debe establecerse un protocolo para los supuestos de que las personas acudan a la sede judicial para pedir información, y sobre todo de dotación de medios para la salud laboral. Igualmente, debe comprobarse la existencia de una cuenta de correo electrónico para cumplir con esa atención telemática. Debe establecerse un sistema de cita que cumpla con las finalidades de evitar problemas de salud pública por aglomeraciones en las oficinas. Las Administraciones competentes deberán proveer de los medios de información y comunicación necesarios, de conformidad con la D.F 1ª RDL.

6. Órganos judiciales asociados al COVID-19 (art. 24).

A fin de poder determinar la adscripción de miembros de la carrera fiscal a los referidos órganos, se debe establecer con claridad cuáles son los órdenes jurisdiccionales afectados y los procedimientos que tendrán dicha tramitación preferente. La modificación de la planta judicial debiera estar prevista a la vez que la aprobación de este Real Decreto.



7. Asignación preferente de Jueces de adscripción territorial (art. 25).

Se considera criterio adecuado a las circunstancias del caso para cubrir este tipo de asuntos.

8. Actuaciones dentro de un mismo centro de destino (art. 26).

Teniendo en cuenta que es una resolución motivada la que genera la posibilidad de actuaciones dentro de órganos o unidades que radiquen en el mismo municipio y orden jurisdiccional, no existen problemas para su aplicación salvo los derivados de la adecuada motivación de la resolución que genera esa asignación y los criterios que se utilicen para ello.

9. Jornada laboral (art. 27).

Este artículo prevé las jornadas de mañana y tarde para las/los funcionarios de la Administración de Justicia.

10. Sustitución y refuerzo de Letrados de la Administración de Justicia en prácticas (art. 28).

Se considera una medida adecuada para la cobertura de las plazas, del mismo modo que la prevista en el art. 24 respecto a los jueces de adscripción territorial.

DISPOSICIONES.

1. Disposición Adicional Primera.

Se amplían los plazos en el Registro Civil, tanto en materia de inscripción y celebración de matrimonios como de nacimientos, a la vista de que han quedado afectados por la expedición de certificados de defunción originados por el COVID-19. Deberían dotarse de unidades adicionales para superar la situación actual.

2. Disposición Derogatoria Única.

Afecta al artículo 43 del Real Decreto-Ley 8/2010, que se sustituye por las normas del Capítulo II del presente Real Decreto, ya que cambian sustancialmente los plazos inicialmente establecidos, así como los artículos de la Ley Concursal afectados.



3. Disposición Final Primera.

Implica una modificación de la Ley 18/2011, de 5 de julio, *reguladora del uso de las tecnologías de la información y comunicación en la Administración de Justicia*, con el fin de adaptar los preceptos a lo establecido en los artículos 9 y 10 de la ley 39/2015, de 1 de octubre. Es necesario, como hace dicho precepto, separar los sistemas de identificación de los interesados en el procedimiento (artículo 9 de la Ley 18/2011) de los sistemas de firma admitidos en el procedimiento. De este modo, se consigue identificar a los profesionales y, sobre todo, permitir mediante la dotación de medios seguros la accesibilidad y operabilidad de los usuarios sin necesidad de su presencia física en las respectivas sedes (teletrabajo).

Igualmente, se modifica la D.A 5ª de la citada ley 18/2011 para atribuir a las Administraciones competentes la obligación expresa de dotar a órganos judiciales y fiscalías de medios e instrumentos electrónicos y de los sistemas de información necesarios y suficientes para el desarrollo de su función eficientemente, evitando de este modo la exposición a un posible contagio de COVID-19.

4. Disposición Final Segunda.

Se modifica la disposición final décima de la Ley 20/2011, de 21 de julio, *del Registro Civil*, aplazando hasta el 30 de abril de 2021 la entrada en vigor de ciertos apartados de la citada ley, que se preveía para junio de 2020.

5. Disposición Final Séptima.

Entrada en vigor al día siguiente de la publicación en el BOE.



INFORME

Plazos y términos procesales, artículo 324 LECrim y notificaciones telemáticas al Ministerio Fiscal

El presente informe se emite al amparo del art. 13.3 EOMF, como consecuencia de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, *de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia*.

El citado Real Decreto-ley regula aspectos sumamente relevantes en el desempeño de las funciones ordinarias del Ministerio Fiscal. A efectos del presente informe, destacan dos cuestiones de importancia capital relacionadas con los plazos y términos procesales y los actos de comunicación.

1. Plazos y términos procesales.

Los plazos y términos previstos en las leyes procesales quedaron afectados como consecuencia de la declaración del estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 con la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, salvo los supuestos excepcionados en la D.A 2ª del mismo Real Decreto (en el orden jurisdiccional penal, los procedimientos de habeas corpus, las actuaciones encomendadas a los servicios de guardia, las actuaciones con detenido, las órdenes de protección, las actuaciones urgentes en materia de vigilancia penitenciaria y cualquier medida cautelar en materia de violencia sobre la mujer o menores).

Esta misma disposición adicional (D.A 2ª) prevé que «el cómputo de los plazos se reanudará en el momento en que pierda vigencia el presente real decreto o, en su caso, las prórrogas del mismo».

Sin embargo, el del Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, *de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia*, abroga (*ex* artículo 2.2 CC) la norma transcrita en el párrafo precedente y apuesta por el *reinicio*, en lugar de la *reanudación* del cómputo de los plazos. Así, el Preámbulo del reciente Real Decreto-ley pone de manifiesto expresamente que, en aras de la seguridad jurídica, se establecen unas reglas generales para el cómputo de los plazos, optando en su artículo 2 «por el reinicio del cómputo de los plazos y por no tomar en consideración, por tanto, el plazo que hubiera transcurrido previamente a la declaración del estado de alarma».

El Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, trata así de aportar la necesaria seguridad jurídica en la tramitación procedimental para asegurar la mejor



protección de los derechos del justiciable, no solo como consecuencia del previsible incremento de la litigiosidad, sino también del paulatino y gradual aumento de la presencia física de los efectivos en las distintas sedes fiscales y judiciales, con el objetivo de afrontar de manera inmediata las consecuencias que la crisis del COVID-19 ha tenido sobre la Administración de Justicia.

El apartado 2º del artículo 2 del Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, establece una ampliación de los plazos para el anuncio, preparación, formalización e interposición de los recursos previstos en las leyes procesales.

Aunque los plazos procesales fueron suspendidos en los términos descritos, los jueces y magistrados han venido dictando sentencias y otras resoluciones y se ha continuado con su notificación en la medida en que ha sido posible en función de la reducción de actividad del personal al servicio de la Administración de Justicia. Es previsible, en consecuencia, que en los primeros días en que se retome la actividad judicial ordinaria tras el levantamiento de la suspensión de los plazos procesales, se produzca un notorio incremento en el número de recursos presentados frente a dichas resoluciones. Para garantizar que la vuelta a la normalidad no suponga un colapso, una vez se reactiven los plazos y el servicio de notificaciones, de manera que los juzgados y tribunales puedan dar respuesta a todos ellos, así como que los profesionales que se relacionan con la Administración de Justicia tengan el tiempo necesario para preparar sus escritos procesales, el artículo 2.2 del Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril de 2020, acuerda la ampliación de los plazos para la presentación de recursos contra sentencias y otras resoluciones.

De singular interés resulta el apartado 1º del mismo precepto (artículo 2 RDL), que contiene una norma de especial aplicación a la actuación del Ministerio Fiscal durante la fase instructora del procedimiento, en concreto en lo que atañe al control que la Circular FGE 5/2015, sobre los plazos máximos de instrucción, encomienda al Ministerio Público. Dispone el citado precepto:

«1. Los términos y plazos previstos en las leyes procesales que hubieran quedado suspendidos por aplicación de lo dispuesto en la disposición adicional segunda del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, volverán a computarse desde su inicio, siendo por tanto el primer día del cómputo el siguiente hábil a aquél en el que deje de tener efecto la suspensión del procedimiento correspondiente.»

Este artículo 2.1 del Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril de 2020, despliega sus efectos en relación con *todos los términos y plazos previstos en las leyes procesales*, entre ellos y especialmente, los plazos que para la fase de instrucción prevé el artículo 324 LECrím, los cuales fueron suspendidos e



interrumpidos conforme a lo dispuesto en la D.A 2ª del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, *por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19*.

Como ya apuntábamos *supra*, el artículo 2.1 del Real Decreto-ley 16/20 de 28 de abril de 2020, opta por *reiniciar* (RAE: 1. tr. *Recomenzar; volver a comenzar*), en lugar de *reanudar* (RAE: 1. tr. *Renovar o continuar*), el cómputo de los términos y plazos previstos en las leyes procesales, tal y como preveía la D.A 2ª del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo. Una interpretación auténtica, pero también literal, de la norma evidencia que la voluntad del legislador no es otra que *volver a computar desde su inicio* los términos y plazos procesales, es decir, por no tomar en consideración el plazo que hubiera transcurrido previamente a la declaración del estado de alarma.

Esta previsión legal debe ser interpretada, por consiguiente, en el sentido de considerar anulado el cómputo del plazo de instrucción realizado hasta la fecha de la entrada en vigor del estado de alarma -cuyo *dies a quo* fue el del auto de incoación de diligencias previas-, «*siendo por tanto el primer día del cómputo el siguiente hábil a aquél en el que deje de tener efecto la suspensión del procedimiento correspondiente*» (artículo 2.1 *in fine*).

Esta interpretación se ve reforzada por la Disposición Transitoria Primera del Real Decreto-ley 16/20 de 28 de abril de 2020, que establece:

«1. Las normas del presente real decreto-ley se aplicarán a todas las actuaciones procesales que se realicen a partir de su entrada en vigor, cualquiera que sea la fecha de iniciación del proceso en que aquellas se produzcan.»

En consecuencia, las diligencias instructoras que se acuerden y practiquen una vez pierda vigencia el estado de alarma quedarán sometidas al reinicio del cómputo de los plazos procesales que determina el art. 2.1 del Real Decreto-ley 16/20 de 28 de abril de 2020, aunque *la fecha de iniciación del proceso* haya sido anterior a la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, *por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19*.

En definitiva, una vez se alce el actual estado de alarma y, en consecuencia, deje de tener efecto la suspensión del procedimiento correspondiente, el primer día hábil siguiente será el *dies a quo* para el cómputo de los plazos de instrucción del artículo 324 LECrim.

Esta interpretación resulta asimismo aplicable a los supuestos de inhibiciones por cuestiones de competencia o de acumulaciones en los que pueden concurrir varios autos de incoación de distinta fecha.



Por todo ello, la interpretación correcta del cómputo de plazos del artículo 324 LECrim, en relación con el art. 2.1 del Real Decreto-ley 16/2020, sería la siguiente:

1. Con carácter general, las diligencias de instrucción se practicarán durante el plazo máximo de seis meses a contar desde el día siguiente hábil al cese del estado de alarma (art. 324.1, párrafo 1, LECrim).
2. En aquellas causas en que la instrucción haya sido declarada compleja, el plazo de instrucción será de dieciocho meses a contar desde el día siguiente hábil al cese del estado de alarma (art. 324.2, párrafo 1, inciso primero, LECrim).
3. En aquellas causas en que la instrucción haya sido prorrogada por igual plazo de dieciocho meses o uno inferior, este concreto plazo prorrogado se computará desde el día siguiente hábil al cese del estado de alarma (art. 324.2, párrafo 1, inciso segundo, LECrim).
4. En los supuestos excepcionales en que el instructor haya fijado un plazo máximo para la finalización de la instrucción, este concreto plazo máximo comenzará a computarse desde el día siguiente hábil al cese del estado de alarma (art. 324.4 LECrim).

Las premisas sentadas en los párrafos precedentes son también de aplicación a las causas o procedimientos *con preso*. En este tipo de procedimientos, el juez o tribunal ha podido -y puede durante la vigencia del estado de alarma- acordar la práctica de cualesquiera actuaciones que sean necesarias para evitar perjuicios irreparables en los derechos e intereses legítimos de las partes en el proceso (DA 2ª, apartado 4º, del Real Decreto 463/2020). No obstante, los plazos de estos procedimientos se hallan suspendidos al amparo de la misma disposición adicional, que excepciona únicamente la suspensión e interrupción de plazos a los siguientes supuestos: procedimientos de habeas corpus, actuaciones encomendadas a los servicios de guardia, actuaciones con detenido (*a fin de legalizar su situación personal*), órdenes de protección, actuaciones urgentes en materia de vigilancia penitenciaria y cualquier medida cautelar en materia de violencia sobre la mujer o menores. Por consiguiente, resulta de aplicación a tales causas *con preso* los criterios que sobre el cómputo de los plazos de instrucción se han reseñado *supra*.

De esta manera, el Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril de 2020, garantiza que el coronavirus COVID-19 **no generará impunidad**, a la espera de la derogación del artículo 324 LECrim, repetidamente solicitada por la carrera fiscal.



2. Actos de comunicación del Ministerio Fiscal.

El Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril de 2020, *de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia* pretende paliar las dificultades derivadas de la gran cantidad de notificaciones que, con toda probabilidad, puede recibir el Ministerio Fiscal tras el estado de alarma.

A este fin, la Disposición Adicional Cuarta suspende la aplicación del artículo 151.2 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, cuando establece:

«1. Se suspende la aplicación de lo dispuesto en el artículo 151.2 de la presente Ley en relación con los actos de comunicación del Ministerio Fiscal hasta el 31 de diciembre de 2020. Hasta dicha fecha el plazo regulado en dicho artículo será de diez días naturales.»

De esta manera, se suspende la previsión legal de que los actos de comunicación al Ministerio Fiscal se tendrán por realizados el día siguiente hábil a la fecha de recepción que conste en la diligencia o en el resguardo acreditativo de su recepción, y se recupera la prórroga o dilación de diez días que hasta el día 1 de enero de 2020 había establecido la D.T. 4ª de la Ley 42/2015, de 5 de octubre, *de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil*.

Aun cuando sea una solución transitoria, el Real Decreto Ley asume la reivindicación de la carrera fiscal en esta materia. No obstante, será necesario prever de qué manera se podrá dar cumplimiento al precepto en su redacción original a partir del día 31 de diciembre de 2020 en que pierda vigencia la suspensión acordada por la D.A 4ª RDL.



D. Carlos Lesmes Serrano
Presidente
Consejo General del Poder Judicial

Madrid, 29 de abril de 2020.

Estimado Presidente, querido Carlos,

El Real Decreto Ley 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID19 en el ámbito de la Administración de Justicia, aprobado este martes 28 de abril, establece en su Preámbulo que “durante todo el tiempo que perdure esta crisis sanitaria, se han de adoptar medidas que garanticen el derecho a la salud tanto de todo el personal al servicio de la Administración de Justicia, como de los ciudadanos y de los profesionales que se relacionan con dicha Administración, procurando de esta manera evitar situaciones de contagio.

Por ello es de singular importancia incluir medidas que garanticen la distancia de seguridad en el desarrollo a las vistas y audiencias públicas y el fomento de la incorporación de las nuevas tecnologías a las actuaciones procesales y, en general, a las relaciones de la ciudadanía con la Administración de Justicia, que eviten, en la medida de lo posible, excesivas concentraciones en las sedes judiciales.”

Son muchos los aspectos tanto en el ámbito procesal como en el ámbito organizativo que requieren una coordinación institucional si no queremos que estén abocadas al fracaso o generen frustración en su desarrollo. Esta coordinación ha de realizarse entre el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado y el Ministerio de Justicia. Por citar algunos temas, las agendas de señalamientos, el flujo de asuntos, el acceso de los ciudadanos a las sedes, la garantía de publicidad de los juicios, la priorización de determinados señalamientos, el acceso a medios



telemáticos..., todos ellos precisarán de unas pautas de funcionamiento homogéneas en todo en Estado, sin perjuicio de que en cada Comunidad Autónoma , se adecuen esas pautas a la realidad de cada territorio a través de las Comisiones Mixtas, que han demostrado ser un instrumento muy importante en el abordaje de los distintos problemas que durante el estado de alarma se han ido sucediendo en la Administración de Justicia

Por ello, como Fiscal General estimo que esta coordinación puede encauzarse con reuniones como las que hemos mantenido antes de la declaración del estado alarma y, en este sentido, propongo que se retome a la mayor brevedad la comisión entre el CGPJ, la FGE y el MJU, cuyo funcionamiento comenzó antes del 14 de marzo y que dio lugar al acuerdo de los servicios esenciales durante la pandemia entre nuestras instituciones.

A la espera de poder saludarle personalmente le remito un afectuoso saludo.



DECRETO

El presente Decreto se dicta al amparo del art. 22.2 EOMF y con la finalidad de proteger la salud de las/los componentes de la carrera fiscal, de los profesionales que se relacionan con la Administración de Justicia y de la ciudadanía, así como de asegurar el efectivo cumplimiento del servicio público y de las funciones constitucionales encomendadas al Ministerio Público.

Asimismo, este Decreto se dicta tras la entrada en vigor del Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, *de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia*, y como desarrollo de los Decretos dictados por la Fiscal General del Estado en fechas 15 y 20 de abril de 2020, sin perjuicio de su oportuna actualización en función de la evolución de la pandemia.

En diversos preceptos del Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, se hace referencia a un período de tres meses siguientes a que quede sin efecto el estado de alarma (artículos 3, 8, 9, 19.1, 20, 21, 22, 23, 26, 27, DA 1ª y DF 4ª). Tomando como referencia este plazo, se dictan a continuación las siguientes instrucciones de general cumplimiento en todos los órganos y sedes del Ministerio Fiscal:

PRIMERO. El Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, *de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia*, configura un nuevo marco regulador en el servicio público de la Justicia para procurar una salida ágil a la acumulación de los procedimientos suspendidos por la declaración del estado de alarma cuando se produzca el levantamiento de la suspensión, y para hacer frente al aumento de la litigiosidad que se originará como consecuencia de las medidas extraordinarias que se han adoptado y de la propia coyuntura económica derivada de la crisis sanitaria.

SEGUNDO. El Real Decreto-ley proclama en su Preámbulo, como uno de sus principios inspiradores, la adopción de medidas que garanticen el derecho a la salud de todas las personas que se relacionan con la Administración de Justicia y procuren evitar situaciones de contagio.

A tal fin, la norma dispone la singular importancia de incluir medidas que garanticen la distancia de seguridad en el desarrollo de las vistas y audiencias públicas y el fomento de la incorporación de las nuevas tecnologías a las actuaciones procesales y, en general, a las relaciones de la ciudadanía con la Administración de Justicia, que eviten, en la medida de lo posible, excesivas concentraciones en las sedes judiciales.



TERCERO. La prestación del servicio presencial, conforme a un elemental principio de cautela inspirador de toda la regulación desplegada durante toda la crisis sanitaria, debe ir acompañada de la garantía de cumplimiento de las prevenciones establecidas por las autoridades sanitarias.

Se introduce, de nuevo, una expresa referencia a la conciliación, ya prevista en nuestro Plan de igualdad. Avanzamos, así, en una visión de la conciliación como un asunto relacionado con los derechos de las personas.

CUARTO. Las/los Fiscales Jefes, Decanos o en quienes éstos deleguen deberán tener en cuenta en la organización de los servicios de sus fiscalías la posibilidad de que las/los fiscales puedan encontrarse en alguna de las siguientes situaciones, cuya concurrencia determinará que se evite la presencia física de las/los fiscales afectados en las sedes fiscales y judiciales:

- i) Las/los fiscales que se encuentren en alguna de las situaciones previstas en la *Guía de Buenas Prácticas*¹ del Ministerio de Sanidad: las/los fiscales vulnerables por edad, por estar embarazadas o por padecer alguna de las siguientes afecciones médicas previas: diabetes, hipertensión arterial, enfermedad cardiovascular, enfermedad pulmonar, hepática o renal crónicas, cáncer o inmunodeficiencia. En estos casos habrá de seguirse las recomendaciones expresadas en el mismo.
- ii) Las/los fiscales con necesidades de conciliación de la vida personal y familiar suficientemente acreditada por tener a su cargo menores de edad o mayores dependientes y se vean afectadas/os por el cierre de centros educativos, de mayores o de atención especializada.

A fin de que las/los Fiscales Jefes, Decanos o en quienes éstos deleguen puedan organizar eficientemente los servicios y el reparto de asuntos, las/los fiscales afectados advertirán a sus respectivas jefaturas, con la máxima antelación posible, la acreditación de estas circunstancias. En los supuestos de conciliación, ésta se tendrá en cuenta para organizar los posibles turnos u horarios de asistencia a las sedes.

QUINTO. Las/los Fiscales Jefes y, en particular, las/los Fiscales Superiores, deberán adaptar las medidas de organización de sus fiscalías a las líneas generales marcadas en el citado Real Decreto-ley y a los siguientes principios de actuación:

- La presencia progresiva de fiscales en sus sedes.
- El trabajo y la asistencia por turnos.
- El teletrabajo o trabajo a distancia.

¹ <https://www.mscbs.gob.es/gabinetePrensa/notaPrensa/pdf/GUJA110420172227802.pdf>



- El reparto equitativo en función de las nuevas circunstancias.

La organización de la prestación del servicio en las fiscalías se realizará atendiendo a los siguientes criterios de necesario cumplimiento:

- i) Las/los Fiscales Jefes, Fiscales Decanos o en quienes éstos deleguen garantizarán la prestación del servicio mediante la organización de las plantillas, el reparto de asuntos y la distribución de los servicios.
- ii) El orden de incorporación presencial a las fiscalías vendrá determinado por las necesidades del servicio y teniendo en cuenta lo dispuesto en el apartado cuarto de este Decreto.

Corresponde a las/los Fiscales Jefes la evaluación de esas necesidades y la determinación cuantitativa de fiscales en sus propias fiscalías.

- iii) Continúa siendo una prioridad evitar, en la medida de lo posible, los desplazamientos, así como potenciar el uso de medios telemáticos, en especial, las videoconferencias y el teletrabajo, a fin de evitar que las/los fiscales acudan presencialmente a su puesto de trabajo.

De conformidad con el art. 19.1 del Real Decreto-ley 16/2020, la presencia de las/los fiscales en las salas de vista será la estrictamente imprescindible, y estará condicionada fundamentalmente a la disponibilidad de los medios técnicos necesarios.

Las/los Fiscales Superiores y Fiscales Jefes deberán impulsar activamente la utilización de medios telemáticos y remover los obstáculos para que el cumplimiento de este mandato sea efectivo, mediante las oportunas instrucciones o notas de servicio, que deberán ponerse en conocimiento del resto de operadores jurídicos.

- iv) La efectiva presencia de fiscales en las dependencias de las fiscalías se limitará en tiempo y número a lo estrictamente necesario.

Las/los Fiscales Jefes deberán garantizar que la incorporación se realice, en todo caso, por turnos y cuidando al máximo las distancias de seguridad establecidas.

Asimismo, deberán tener en cuenta la presencia de funcionarios/as en diferentes horarios y turnos, conforme a lo establecido en el artículo 27 del Real Decreto-ley, en cuanto a la supervisión y organización del trabajo del personal auxiliar, así como para facilitar la conciliación de horarios.



La presencia de fiscales y personal auxiliar en las fiscalías vendrá condicionada por los espacios disponibles. Corresponde a las/los Fiscales Jefes tener en cuenta estas circunstancias para la organización de turnos presenciales de acuerdo con las necesidades del servicio.

- v) El reparto de asuntos será equitativo en función de la disponibilidad de cada uno de las/los fiscales, compensando la necesidad de presencia efectiva en las fiscalías o sedes judiciales con el despacho ordinario de asuntos, en su caso.

Ante situaciones de vulnerabilidad o necesidad de conciliación de algunas/os integrantes de las plantillas, las/los Fiscales Jefes deberán garantizar que la asignación y distribución de *papel* y servicios presenciales no rompa la imprescindible equidad que debe regir el sistema de reparto de trabajo, o bien que se establezcan mecanismos de compensación entre ambas realidades. Por consiguiente, las/los fiscales que se hallen en las situaciones descritas de vulnerabilidad o necesidad de conciliación deberán asumir funciones que no conlleven su presencia física en las sedes pero que contribuyan a un reparto equitativo del trabajo en sus fiscalías.

- vi) El despacho de asuntos se realizará de manera telemática en cuanto fuere posible. En otro caso, los asuntos asignados se pondrán a disposición de las/los fiscales en los lugares al efecto destinados para proveer su recogida de manera voluntaria o mediante el envío a través de otros medios puestos a disposición de las fiscalías por las administraciones públicas.
- vii) La atención al público de manera presencial se restringirá y ordenará conforme a lo dispuesto en el artículo 23 del Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril.

Las/los Fiscales Jefes dispondrán los medios y procurarán las condiciones para que la atención al público en sus fiscalías se realice por vía telefónica o a través del correo electrónico habilitado al efecto.

- viii) A través de su Fiscal Superior en las fiscalías territoriales y de la Unidad de Apoyo en los órganos centrales, las/los Fiscales Jefes pondrán en conocimiento de sus respectivas Administraciones la necesidad de habilitar los medios oportunos a los fines previstos en los dos puntos anteriores [(vi) y vii)], de conformidad con lo dispuesto en la D.F 1ª, *punto 4*, del Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril.
- ix) Las juntas de fiscalía presenciales quedan suspendidas hasta que las condiciones sanitarias lo permitan, sin perjuicio de las reuniones



telemáticas que pudieren celebrarse. Por ello, y en cuanto a las discrepancias que puedan producirse sobre la compensación de servicios o de reparto, los Fiscales Jefes habilitarán un sistema rápido y accesible para toda la plantilla a fin de poner de manifiesto cuantas disfunciones pudieran producirse en los nuevos repartos o compensaciones.

- x) Se mantienen temporalmente en suspenso las visitas o inspecciones presenciales o físicas de las/los fiscales a las residencias de mayores, personas con discapacidad, centros penitenciarios, centros de internamiento de extranjeros y de protección y reforma de menores, o cualesquiera otras visitas de similar naturaleza, salvo que resulten absolutamente imprescindibles y sin perjuicio de la posible utilización de medios telemáticos.

SEXTO. Dentro de esta reorganización de servicios, la incidencia en los órdenes social y contencioso-administrativo será apreciable pero relativa, circunstancia que habrá de ponderarse en el refuerzo de determinados servicios por parte de las jefaturas.

Donde, sin duda, deberán reforzarse las plantillas es en la atención a los asuntos civiles, tanto como consecuencia de la habilitación de un nuevo procedimiento, especial y sumario, en materia de familia (artículos 3 a 5 RDL), como de la prolongación del esfuerzo ya realizado por las/los fiscales delegados en materia civil a propósito de la especial atención que han venido prestando en la situación de las residencias de mayores, teniendo en cuenta, además, su disponibilidad en los días precedentes.

SÉPTIMO. Sin perjuicio de las medidas adoptadas en el presente Decreto y de las interesadas en materia de seguridad laboral a la administración prestacional, las/los Fiscales Jefes deberán analizar los espacios de su sede y la situación de sus plantillas a fin de determinar el número máximo de fiscales y personal auxiliar que puede incorporarse presencialmente de manera gradual.

La Fiscalía General del Estado ha interesado la confección de un plan de contingencia, que identifique el riesgo de exposición al coronavirus COVID-19 de las diferentes actividades que se desarrollan en los centros de trabajo, para su implementación y, en su caso, la adaptación del presente Decreto a sus directrices.

Desde la Fiscalía General del Estado se continúa realizando un seguimiento puntual de las medidas organizativas de todas las fiscalías, por lo que las/los Fiscales Jefes deberán comunicar, a través de su Fiscal Superior, cualquier incidencia al Comité de Seguimiento de la Pandemia a través de la dirección de correo: fge.secretaria.unidadapoyo@fiscal.es.



FISCALÍA GENERAL
DEL ESTADO

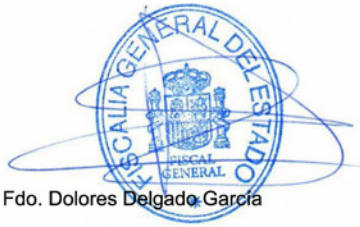
La Fiscal General del Estado

Cláusula de vigencia. El presente Decreto entrará en vigor con su recepción en el día de hoy.

Comuníquese el presente Decreto de la Fiscal General del Estado al Ministerio de Justicia, a todas las Comunidades Autónomas y al CGPJ.

Comuníquese el presente Decreto de la Fiscal General del Estado a todos los/las integrantes de la carrera fiscal.

En Madrid, a 30 de abril de 2020
La Fiscal General del Estado



Fdo. Dolores Delgado García



NOTA INFORMATIVA

La Fiscalía General del Estado ha participado en el día de ayer, 29 de abril de 2020, en la reunión del Consejo del Centro de Estudios Jurídicos, presidida por el Ministro de Justicia, para examinar la propuesta de conversión en formato *on line* de las actividades presenciales programadas en 2020 en el Centro de Estudios Jurídicos, dentro de los planes de formación inicial y continuada afectados.

En sus aportaciones, la Fiscalía General, plenamente consciente de la situación que ha generado y genera la pandemia por COVID-19, ha manifestado su apoyo a esta iniciativa de acuerdo con el resto de los vocales del Consejo del Centro de Estudios Jurídicos.

Como presupuesto, hemos de destacar que, conforme prevé el Real Decreto 312/2019, de 26 de abril, *por el que se aprueba el Estatuto Orgánico del Organismo Autónomo Centro de Estudios Jurídicos*, -que, complementando y desarrollando las previsiones de los arts. 2 y 13.3 EOMF, atribuye a la Fiscalía General del Estado la competencia del diseño estratégico y planes de formación inicial y continuada de la carrera fiscal, en este contexto-, se han realizado las siguientes aportaciones:

1. PLAN DE FORMACIÓN. Modificar el Plan de Formación de la carrera fiscal para el año 2020, que fue aprobado mediante Decreto de la Fiscal General del Estado de fecha 24 de julio de 2019.

2. CALENDARIO. Planteamiento de un nuevo calendario de formación, con inicio en el mes septiembre, lo que facilita un margen suficiente para la reorganización de los cursos.

3. FORMATO DE CURSOS. Aprovechando las posibilidades de formación *on line*, desde *Webinars* de 2-3 horas de duración, con intervención de un ponente y un turno de preguntas a través de la propia plataforma de *streaming*, se pueden llevar a cabo recursos formativos abiertos a todos los compañero/as que deseen inscribirse (dentro de los límites de la plataforma).

Asimismo, se sugiere recurrir a cualquier otro formato participativo que permitan las nuevas tecnologías a través de la plataforma del CEJ, de modo que se compartan las experiencias y contenidos que se hará referencia más adelante.

4. APROVECHAR LA FORMACION ON LINE ya existente u ofertada por otras administraciones, de modo que las/los fiscales puedan acceder a los cursos ya diseñados para otras instituciones, cursos del CGPJ, cursos integrados en la oferta internacional y de otros organismos oficiales, cursos de la UNED, etc. A



tal efecto, debe recordarse la existencia de un convenio vigente de formación firmado con la UNED y una oferta de cursos dirigidos a la propia Fiscalía. Ello sin perjuicio de recurrir también en algún caso a la contratación *externalizada* de cursos ya existentes diseñados originariamente para la formación *on line*.

5. TERRITORIALIZACIÓN DE LOS CURSOS. Como inicio de la actividad presencial, si ello fuera posible y cumpliendo siempre las disposiciones que a tal fin irán dictando las autoridades sanitarias, se aprovecharán las infraestructuras descentralizadas y se priorizarán los seminarios de un día sin pernocta dirigidos a fiscales residentes en la localidad de celebración del curso o sus proximidades. Dichos cursos podrán grabarse y ofrecerse igualmente en la plataforma del CEJ.

6. CONTENIDOS. En principio, deberán encuadrarse dentro de los cinco ejes estratégicos del plan de formación. También se han de promover, como bloques temáticos que se consideran prioritarios, los cursos de género y de difusión y trabajo del Código Ético del Ministerio Fiscal.

Sin perjuicio de lo anterior, también se podrán incluir contenidos innovadores, entre los que se proponen los siguientes:

- Uso de herramientas informáticas: *Word, Excell, Outlook*, formularios, agendas, calendarios, etc.
- Uso de los sistemas informáticos a disposición de las/los fiscales. En la actualidad, tan solo se recurre al 30% de la potencialidad de las aplicaciones disponibles (Fortuny, visores, portafirmas, y recursos de las administraciones públicas a nuestro servicio). Asimismo, debería impartirse formación relativa al uso de las páginas web de registros públicos, diferentes herramientas de búsqueda, catastro, puntos neutros, SEPLAC, etc.
- Técnicas de comunicación.
- Gestión de equipos.
- Talleres específicos de especialidades, materias concretas e idiomas.
- Potenciar la implicación en nuestra formación de profesionales de otras disciplinas, habilidades profesionales (liderazgo, recursos humanos, escritura profesional, gestión presupuestaria, etc.).

Para el cumplimiento de estas propuestas, es necesario que el CEJ proporcione a la Fiscalía la información precisa en cada momento, además de resultar imprescindible su colaboración para la organización de los cursos, los recursos presupuestarios, la coordinación de los ponentes, técnicas de elaboración, etc.

Con esta iniciativa, la FGE pretende dinamizar en lo posible las posibilidades de formación, adaptándolas a las actuales circunstancias, explorando las



FISCALÍA GENERAL
DEL ESTADO

SECRETARÍA TÉCNICA

nuevas formas de comunicar y compartir conocimientos que la tecnología pone a nuestra disposición y a cuyo acceso estamos abocados, ello sin perjuicio de no renunciar en el futuro a la reactivación de la formación presencial.

Madrid, a 30 de abril de 2020

El Fiscal Jefe de la Secretaría Técnica.
Álvaro García Ortiz



La **ORDEN JUS/394/2020 de 8 de mayo, por la que se aprueba el Esquema de Seguridad Laboral y el Plan de Desescalada para la Administración de Justicia ante el COVID-19** aborda cuestiones que conciernen y es necesario compartir con cuantos ejercen funciones directivas y organizativas.

Ahora centramos la atención sobre diversos ámbitos:

- Medidas preventivas.
- Obligaciones de los titulares de los edificios.
- Normas básicas.
- Organización del retorno del personal: fases, presencias y turnos.

Medidas preventivas: Se descomponen en tres niveles:

- La protección colectiva.
- La organización del trabajo (turnos de mañana / tarde), flexibilidad de hora de entrada y salida, etc).
- La protección individual.

Las últimas son subsidiarias a las dos primeras y sólo se refieren a quienes tienen un riesgo determinado, debiendo ser proporcionales al riesgo. Esta proporcionalidad y la concreción de las medidas se basará en lo que determine Prevención de Riesgos Laborales (PRL), más la información de las autoridades sanitarias.

Se han considerado puestos de **BAJA PROBABILIDAD DE EXPOSICIÓN todos los puestos de la Administración de Justicia, excepto** los que impliquen atención al público sin tener medidas de protección colectiva, los desplazamientos fuera de la sede con exposición a bajo riesgo o los que impliquen manejo de muestras biológicas o desplazamiento a lugares de riesgo.

Los titulares de los edificios deberán:

- Comunicar a PRL las alternativas de mejora de la eficiencia de las medidas de protección colectiva, a fin de que sean idóneas en combinación con otras medidas y, posteriormente, a la Gerencia para su suministro/implantación.
- Los responsables de los trabajadores no vinculados a la Fiscalía deberán garantizar el conocimiento y la coordinación de las medidas preventivas.
- Se informará asimismo de las medidas adoptadas al Comité de Seguridad y Salud.
- Se acompañará a los medios de protección de la debida información para su utilización adecuada.



- Se establecerán las medidas de protección al público, aforos, recorridos, separaciones, etc...

Normas básicas:

Distancias: Se procurará una **distancia mínima de 2m en los puestos de trabajo y zonas de acceso, espera y atención al público**. Para ello, y respetando las vías de evacuación, se podrán ordenar los espacios.

Barreras: **Se utilizarán barreras físicas cuando no puedan mantenerse los 2m.**

Turnos: Si no se pueden **garantizar las distancias de seguridad**, se recurrirá a escalonar en turnos, a la redistribución de tareas y/o al teletrabajo.

Visitas a otros despachos: Las **visitas puntuales a un despacho** (si no es atención general al público), se resuelven con el mantenimiento de distancia.

Espacios limitados: Se limitará el número de personas en **espacios que no permitan la circulación correcta de aire** (p.ej. ascensores, sótanos o espacios sin impulsión de aire).

Atención al público: Se atenderá al público **por teléfono** en el horario que se establezca o mediante **email** a la dirección que se establezca. Si ha de ser presencial, se dará **cita previa**.

Todo el público debe mantener la distancia de seguridad. Se limitará el número de personas y el tiempo al mínimo imprescindible. Asimismo, los visitantes comunicarán su recorrido en el edificio y no se saldrán de él. Cuando el aforo no lo permita, esperarán fuera del edificio, debiendo ordenarse dicha espera y sus normas.

Información: Se pondrá la **cartelería** adecuada según los casos para comunicar las medidas organizativas, o bien mediante **comunicación** verbal, pantallas, altavoces, etc...

Geles: Se dispondrá de geles en **lugares** comunes de fácil localización y en los puestos de atención al público y control. Sólo si para un trabajador no es posible hacer pausas (atención continuada) se le proveerá de gel en su puesto de trabajo.

Limpieza y desinfección: Se hará limpieza y desinfección frecuente, sobre todo en zonas de uso común y la mesa o área de trabajo después de cada turno y antes del siguiente. Se procurará una mayor aireación de espacios y al menos una vez al día por diez minutos.



EPIs desechables: El material desechable (mascarillas, guantes) se depositará en papeleras con apertura con pedal.

Si un trabajador tiene síntomas mientras esté en su puesto de trabajo, se aislará la bolsa de dicha papelera metiéndola dentro de otra con cierre.

Flexibilidad de horarios: Se facilitará la flexibilidad y/o se ordenará la entrada y la salida para evitar aglomeraciones.

Medios de trabajo telemáticos: Se optimizará el uso de medios telemáticos para teletrabajo, sobre todo si no se puede garantizar la distancia interpersonal.

No uso de EPIs: Si se mantiene la distancia interpersonal no será preciso el uso de mascarillas ni otros EPIs siempre que sean trabajos de BAJA PROBABILIDAD DE EXPOSICIÓN. En el resto de casos será PRL quien determine los medios a utilizar en cada caso.

Uso y disponibilidad de EPIs: Se utilizarán mascarillas y/o guantes cuando no puedan evitarse los riesgos ni controlarse con otras medidas. Como regla general se proveerá una sola mascarilla desechable y/o un par de guantes por día y persona.

Si un trabajador precisa un EPI y no lo hay se pondrá en conocimiento del responsable del edificio, que tratará de solventarlo o tomar medidas para reducir el riesgo. No se podrá abandonar el lugar de trabajo unilateralmente.

EPIs de visitantes: Los visitantes con cita previa deberán traer su mascarilla y guantes.

Manejo de paquetes y documentos: Se usarán guantes cuando se maneje paquetería y/o se reciba documentación, o cuando no pueda accederse a lavarse con agua y jabón.

Síntomas y contactos con afectados: En caso de síntomas o contacto estrecho, no se irá en al menos 14 días. Se debe acudir al sistema de salud. Se debe obtener la baja si la autoridad médica lo considera. Desde PRL se remitirá la fecha de inicio del aislamiento domiciliario. Salvo que la baja lo señale, ello no significa que no se haya de hacer teletrabajo.

Personas sensibles o vulnerables: Los trabajadores en esta situación deberán comunicarlo a PRL para su valoración, emitiendo un informe de adaptación del puesto. Mientras se emite este informe, no tendrán atención presencial.



FASES DE DEESCALADA

- FASE 1 (12 de mayo): 30% a 40% de trabajadores presenciales.
- FASE 2: Al menos 1 semana tras fase 1. 60% a 70%.
- FASE 3: Al menos 2 semanas tras la fase 2. 100%
- FASE 4: Actividad normalizada.

Presencia de turnos en fase 1.

Servicio de guardia: Todo el personal para dicho servicio.

Organización general: Si no puede ir en el día el porcentaje de personas de la fase, deberán de ir todos al menos en el plazo de tres días.

Se podrá acordar un porcentaje superior en casos justificados

No podrá formar parte de los turnos quien tenga:

- Permiso por patologías reconocidas susceptibles de agravarse hasta que no se verifique cómo puede prestar el servicio en condiciones de seguridad y siempre que se garantice.
- Permiso por deber inexcusable (p.ej. conciliación familiar) si no es evitable por los cambios de turno ni otra circunstancia, solicitándoles la documentación acreditativa.

Quien no esté en el turno, habrá de realizar teletrabajo si le es posible.

Turnos de mañana y tarde.

Se establecerán para garantizar el distanciamiento y las condiciones de seguridad. El turno de mañana será mayor que el de tarde, normalmente 70% a 80% serán de mañana y 20% a 30% tardes.

En principio será voluntario el turno de tarde, salvo el caso de que no se pueda cubrir, haciéndose entonces un turno rotatorio obligatorio.

En caso de haber más voluntarios de los precisos, se valorarán especialmente los deberes inexcusables y, subsidiariamente, se atenderá a la precedencia por antigüedad.

Turno de mañana: 6 horas entre las 7:30 y 14 horas

Turno de tarde: 4,5 horas entre 15:00 y 20:00 horas



No se podrá iniciar turno de tarde sin la debida higienización de los espacios de trabajo.

Por la tarde, con carácter general no habrá atención al público.



NOTA INFORMATIVA

REANUDACIÓN DEL TRÁMITE DE LOS CONCURSOS INTERRUMPIDOS y SUSPENDIDOS EN SU TRAMITACIÓN POR LA DECLARACIÓN DEL ESTADO DE ALARMA

1.- El Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (BOE 14 marzo), acordó la *interrupción de los plazos de tramitación de los procedimientos* de las entidades del sector público, declarando que su cómputo se reanudaría en el momento en que perdiera vigencia el real decreto o, en su caso, las prórrogas del mismo (disposición adicional 3ª.1). *La entrada en vigor del Real Decreto tuvo lugar el mismo día de publicación del Real Decreto en el Boletín Oficial del Estado* (disposición final 3ª), por tanto el 14 de marzo.

2.- Habiéndose acordado desde entonces sucesivas prórrogas, el **Real Decreto 537/2020 de 22 mayo** (BOE nº 145 de 23 de mayo) ha prorrogado nuevamente el estado de alarma que declaró el Real Decreto 463/2020, habiéndolo extendido hasta las 00.00 horas del 7 de junio de 2020 en las mismas condiciones establecidas y en las disposiciones que lo modifican, aplican y desarrollan, *sin perjuicio de lo que sus preceptos establecen* (arts. 1 y 2), que en el artículo 9 -bajo la rúbrica «plazos procesales suspendidos en virtud del Real Decreto 463/2020 de 14 de marzo»- dispone que **con efectos desde el 1 de junio de 2020, el cómputo de los plazos administrativos que hubieran sido suspendidos se reanudará...** A su vez, la Disposición derogatoria única 2) hace constar que *con efectos desde el día 1 de junio de 2020 queda derogada la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo*, mientras que la Disposición final única establece que el presente real decreto entrará en vigor el día de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

El **Prólogo** del Real Decreto 537/2020 refiere que «el Plan para la desescalada hace conveniente facilitar el normal desarrollo de los procedimientos administrativos, y que por ello se prevé *el levantamiento de la interrupción de plazos administrativos*, estableciendo -con efectos de **1 de junio** de 2020- la derogación de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020 de 14 de marzo. De este modo se prevé que se **reanude el cómputo de los plazos desde esa misma fecha**».

3.- El Real Decreto 463/2020 de 14 de marzo afectó, por interrumpir el plazo de tramitación, al procedimiento del concurso para cobertura de plazas regladas

1
91 3352129
c/ Fortuny, 4
28071-Madrid



en el Ministerio Fiscal que convocó la **Orden JUS/194/2020 de 5 de marzo** (BOE 6 de marzo), modificada por la Orden JUS/203/2020, de 9 de marzo, para corrección de errores (BOE 10 de marzo).

4.- El Real Decreto 463/2020 de 14 de marzo también afectó, por interrumpir el plazo de tramitación, al procedimiento para designación del cargo de Delegado de Protección de Datos del Ministerio Fiscal, que la Excm. Sra. Fiscal General del Estado convocó el 9 de marzo de 2020 anunciándose el mismo día en la *página web del Ministerio Fiscal*.

5.- Como consecuencia de las disposiciones legales sobre interrupción y reanudación de plazos administrativos recogidas en los Reales Decretos 463/2020 de 14 de marzo y 537/2020 de 22 de mayo, el cómputo del tiempo para tramitar los dos procedimientos antes mencionados se reanudará el próximo día 1 de junio, incidiendo la fecha de su finalización en el número de miembros de la Carrera Fiscal que todavía podrán participar en los concursos y en la posible modificación de los términos de las solicitudes ya presentadas por los fiscales interesados.

6.- Respecto del procedimiento de concurso reglado para cobertura de plazas en el Ministerio Fiscal recogido en la **Orden JUS/194/2020 de 5 de marzo** (BOE 6 marzo), la convocatoria se efectuó con arreglo a las siguientes *Bases*.

La *Base 1ª* dispuso que podrían tomar parte en el concurso los fiscales de segunda categoría y los abogados fiscales que llevasen más de dos años en la plaza a la que hubieran accedido voluntariamente, **así como los abogados fiscales nombrados para su primer destino que lleven más de un año en el mismo. 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 para el destino que ocupan.**

La *Base 4ª.1* decía asimismo que podían solicitar plaza *quienes reunieran los requisitos exigidos en la fecha de finalización del plazo de presentación de las solicitudes*, mientras que la *Base 5ª.1 pº 2º* recogió la previsión de poder **modificar su solicitud los participantes dentro del plazo de presentación de las solicitudes.**

La *Base 5ª.1* estableció que los fiscales que participasen en el concurso de traslado complementarían su solicitud por vía electrónica con carácter obligatorio, a través del Asistente de inscripción, y que si algún solicitante quisiera **modificar la solicitud** ya confirmada, *dentro del plazo de presentación de solicitudes*, podrá volver a crear y confirmar una *nueva solicitud*, considerándose válida la última solicitud confirmada a través del Asistente de inscripción. Asimismo, el Asistente permite la *renuncia* a la solicitud confirmada.

Posteriormente, la **Orden JUS/203/2020 de 9 de marzo** (BOE 10 marzo) corrigió errores en la Orden JUS/194/2020 de 5 de marzo, disponiendo que "la presente corrección de errores **reabre** el plazo de presentación de instancias



durante 10 días naturales a contar desde el día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado" (corrección 3ª).

De esta manera, al interrumpirse y suspenderse el 14 de marzo de 2020 el plazo reabierto -10 días naturales- para presentación de instancias por la Orden JUS/203/2020 de 9 de marzo de corrección de errores (BOE 10 de marzo), como comenzó a computarse nuevamente el 11 de marzo solo habían transcurrido 3 días de los 10 establecidos para poder presentar instancias al concurso, y como desde el día 1 de junio -incluido- el cómputo se reanuda, el plazo ha de concluir 7 días después y siendo domingo el 7 de junio, al ser día inhábil el plazo para concursar se extenderá hasta el lunes 8 de junio, de conformidad con la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (art. 30.2 y 30.5).

Por tanto, siendo el 8 de junio el día en que finaliza el plazo para poder presentar solicitud de traslado, el amplio tiempo transcurrido desde que en marzo de 2020 se convocó -e interrumpió- el procedimiento de concurso puede trascender a su resolución en dos aspectos: **a) el incremento de participantes:** por reunir cuando acabe el plazo los requisitos exigidos por la convocatoria para participar o por haber cambiado las circunstancias personales o profesionales de los interesados. **b) la presentación de peticiones para modificar solicitudes de traslado ya presentadas** al haber podido variar durante el periodo de interrupción y suspensión el interés de los participantes.

7.- Sobre el *incremento* de fiscales participantes ha de tenerse en cuenta que la excepcional interrupción y suspensión del plazo para presentar instancias por la declaración del estado de alarma hace posible que puedan participar en el concurso de traslado quienes en marzo de 2020 no estaban facultados si el 8 de junio de 2020 han superado el tiempo de permanencia de dos años que el Estatuto exige en el último destino al que se trasladaron a petición propia, o de un año si es el primer destino de los que ingresan en la Carrera Fiscal tras aprobar el proceso selectivo/formativo del CEJ (art. 36.5 EOMF).

8.- La permanencia de uno o dos años ha de computarse desde la fecha de publicación en el Boletín Oficial del Estado del Real Decreto u Orden de nombramiento para el destino que ocupan los fiscales solicitantes (base 1ª), sin perjuicio de la matización que posteriormente se recoge respecto de los abogados fiscales que ingresan en la Carrera Fiscal incorporándose en la situación transitoria de "expectativa de destino" al no haber plazas desiertas para su ocupación en propiedad. Además, el requisito de la permanencia ha de cumplirse en la fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes (base 4ª.1).

9.- La permanencia de 1 año para poder concursar los miembros de la Carrera Fiscal que obtienen *primer destino se computa desde la fecha de la Orden de nombramiento, cualquiera que hubiese sido el sistema de ingreso* (arg. Disp. Adicional 1ª EOMF en relación con los arts. 327.2 LOPJ, y 136 y 137 del Reglamento de la Carrera Judicial 2/2011). Este criterio es aplicable a los treinta abogados fiscales de la 57 promoción, nombrados en calidad de

3
91 3352129
c/ Fortuny, 4
28071-Madrid



titulares, que prometieron o juraron el cargo ante la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia a cuyo territorio fueron destinados (art. 45.2 EOMF), con independencia de la fecha en que lo hicieran, seguramente posterior al día 8 de junio de 2019.

Así, la fecha a partir de la que se computa el año durante el que están impedidos de concursar los fiscales que acceden como titulares a la Carrera es la de la Orden de nombramiento como Abogados Fiscales, que es distinta de la fecha en la que quedan investidos de la condición de miembros del Ministerio Fiscal, lo que tiene lugar al tomar posesión del primer destino tras prestar juramento o promesa del cargo (art. 45 EOMF en relación con el 307.7 LOPJ).

10.- La fecha a partir de la que se computa el año durante el que están impedidos de concursar los Abogados Fiscales que acceden "en expectativa de destino" a la Carrera es igualmente la de la Orden de nombramiento. Los seis Abogados Fiscales de la 57 promoción que accedieron en dicha situación (Disp. Adicional 1ª en relación con el artículo 308.2 LOPJ), de acuerdo con su peculiar régimen jurídico juraron o prometieron y tomaron posesión del cargo el día 3 junio ante la Excm. Sra. Fiscal General del Estado, viéndose obligados a participar en el primer concurso de traslados por que se convocó por Orden JUS/957/2019 de 13 de septiembre (modificada por Orden JUS/966/2019 de 23 septiembre), cuya Base 2ª establecía expresamente para los que se encontraban en "expectativa de destino" la obligación de concursar a todas las plazas ofertadas en el concurso, indicando también que el tiempo transcurrido en semejante situación se computaría a todos los efectos, incluido el relativo al tiempo mismo de permanencia en primer destino al que se refiere el artículo 36.5 del Estatuto.

A los seis abogados fiscales se les adjudicó plaza en propiedad (Orden JUS/1239/2019, de 18 diciembre), sin que dicho traslado forzoso les impida participar en el concurso convocado por la Orden JUS/194/2020 de 5 de marzo. Para ellos, *el plazo anual cuya superación permite participar de manera voluntaria en los concursos se computa desde la fecha del nombramiento, y comprende tanto el tiempo transcurrido en el destino en expectativa como el transcurrido en el destino que se obtenga "como titular con carácter forzoso" al amparo del artículo 308.2 LOPJ* (arg. arts. 19.2 y 10.2 Reglamento de desarrollo del Estatuto de los Jueces en Expectativa de Destino y de los Jueces de Adscripción Territorial, aprobado por Acuerdo CGPJ 24/XI/2016, en relación con el art. 308.2 LOPJ y la Disp. Adicional 1ª EOMF). La figura jurídica de expectativa de destino no permite cubrir plaza orgánica con carácter permanente y estable, es una situación transitoria que tiene que ver más con la defectuosa organización del servicio e imprevisión en la compleción de la planta judicial/fiscal (apdo. IV pº 4º Prólogo Reglamento).

11.- Respecto de la convocatoria que por Decreto de 9 de marzo de 2020 efectuó la Excm. Sra. Fiscal General del Estado para designación del Fiscal que ocupe el cargo de Delegado de Protección de Datos del Ministerio Fiscal, cabe igualmente apreciar que al haberse suspendido el día 14 de marzo el plazo de seis días hábiles para presentar solicitudes (siguientes a la fecha de

4
91 3352129
c/ Fortuny, 4
28071-Madrid



publicación del Decreto en la *página web del Ministerio Fiscal*, que tuvo lugar el mismo 9 de marzo), su reanudación el 1 de junio supone que el día 3 de ese mes vencerá el plazo, quedando aún tres días para poder presentar solicitud. El día 4 de junio los respectivos Fiscales Jefes habrán de comunicar y remitir a la Inspección Fiscal de la Fiscalía General del Estado el nombre de los aspirantes a DPD del MF junto con el informe requerido por los acuerdos 2 y 3 del mencionado Decreto de 9 de marzo.

12.- Sobre la eficacia de las solicitudes presentadas por los interesados antes de declararse el estado de alarma, no es necesaria ratificación o confirmación para reconocer su validez, si bien se puede desistir expresamente de las peticiones cursadas durante el tiempo que todavía queda hasta la finalización del plazo o cabe modificarlas total o parcialmente mediante nueva solicitud del fiscal interesado (arts. 55.6 RMF 1969, 149 RCJ 2/2011 y 94 Ley 39/2015), previsión que recoge expresamente para el concurso de traslado la Base 5ª de la convocatoria recogida por la **Orden JUS/194/2020 de 5 de marzo** (BOE 6 marzo).

En Madrid, a 27 de mayo de 2020

EL FISCAL JEFE INSPECTOR, EL FISCAL JEFE DE LA SECRETARÍA
TÉCNICA, EL FISCAL JEFE DE LA UNIDAD DE APOYO



DECRETO

El presente Decreto se dicta al amparo del artículo 22.2 EOMF y con la finalidad de proteger la salud de las/los componentes de la carrera fiscal, de los profesionales que se relacionan con la Administración de Justicia y de la ciudadanía, así como de asegurar el efectivo cumplimiento del servicio público y de las funciones constitucionales encomendadas al Ministerio Público.

Este Decreto se dicta tras la entrada en vigor del Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, *de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia*, y del Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, *por el que se prorroga el estado de alarma, declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo*, así como en desarrollo de los Decretos dictados por la Fiscal General del Estado en fechas 15, 20 y 30 de abril de 2020.

La coordinación interinstitucional es imprescindible para compatibilizar la prevención de la salud con la reanudación y normalización del servicio público de la justicia. La respuesta en los diferentes territorios y ante distintos colectivos profesionales debe ser lo más homogénea posible. Por ello, esta coordinación institucional, que parte de unos criterios generales, debe ser objeto de adaptación en cada territorio a través de Fiscales Superiores, Salas de Gobierno y Secretarías/os de Gobierno, así como entre Fiscales Jefes, Jueces Decanos y Secretarios Coordinadores Provinciales.

Las Comisiones Mixtas del artículo 49.4 y 5 del Reglamento 1/2005, *de los aspectos accesorios de las actuaciones judiciales*, aprobado por Acuerdo del CGPJ, y las previsiones del artículo 182 LEC, constituyen los instrumentos adecuados para la coordinación de los señalamientos de las vistas.

En diversos preceptos del RDL 16/2020, de 28 de abril, se hace referencia a un período de tres meses siguientes a que quede sin efecto el estado de alarma (artículos 3, 8, 9, 19.1, 20, 21, 22, 23, 26, 27, DA 1ª y DF 4ª). Tomando como referencia este plazo, y las disposiciones previstas en los artículos 8, 9 y 10 RD 537/2020, se dictan a continuación las siguientes instrucciones de general cumplimiento en todos los órganos y sedes del Ministerio Fiscal:

PRIMERO: Reanudación de la actividad judicial.

La reanudación de los plazos procesales desde el próximo 4 de junio y la activación de la fase 3 a partir del día 9 de junio para la incorporación de todo el personal al servicio de la justicia, debe incluir en virtud de este Decreto a las y los componentes de las plantillas del Ministerio Fiscal, por lo que es preciso



concretar las medidas para reanudar la actividad en estos momentos, que posteriormente serán reforzadas a partir del mes de septiembre.

Se mantienen los principios inspiradores de los anteriores Decretos de la Fiscal General en cuanto a la adopción de medidas que garanticen el derecho a la salud de todas las personas que se relacionan con la Administración de Justicia y procuren evitar situaciones de contagio.

Se reconoce a las/los fiscales y, en especial, a las/los Fiscales Jefes el arduo trabajo realizado en todas las fiscalías y la más que satisfactoria respuesta dada al desafío derivado de la crisis sanitaria.

SEGUNDO: Reincorporación.

A partir del día 9 de junio debe producirse la reincorporación de todas las plantillas a sus puestos de trabajo de una manera preferentemente presencial, siempre que así lo permitan las prescripciones sanitarias, las situaciones personales y las condiciones de las sedes de trabajo, para lo que deberán tenerse en cuenta las previsiones que se desarrollan a continuación.

El artículo 1 RDL 16/2020, de 28 de abril, habilitó los días 11 a 31 de agosto, con excepción de sábados, domingos y festivos, para todas las actuaciones judiciales. No obstante, las Circulares del Ministerio de Justicia y el Acuerdo de 11 de mayo de 2020 de la Comisión Permanente del CGPJ sobre el periodo vacacional de jueces y magistrados, revelan que la organización de las vacaciones de las/los fiscales no ha de suponer una variación especialmente significativa respecto de años precedentes. Sin embargo, se recomienda la concentración de las vacaciones de las plantillas durante el mes de agosto, pudiendo utilizarse también la última quincena de julio y la primera semana de septiembre. De manera excepcional, se permitirá el disfrute de las vacaciones fuera de este periodo de acuerdo con las necesidades del servicio.

TERCERO: Plazos procesales.

Los plazos de instrucción previstos en el artículo 324 LECrim son auténticos plazos procesales y, como tales, su cómputo debe *reiniciarse* a partir del día 5 de junio, de conformidad con la taxativa y expresa previsión del legislador recogida en el artículo 2.1 RDL 16/2020.

No obstante, en tanto en cuanto la norma precitada está siendo objeto de tramitación parlamentaria como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia -lo que puede dar lugar a una posible modificación de su redacción actual-, y a fin de evitar también cualesquiera perjuicios a la tutela judicial efectiva de las partes o la posible frustración de investigaciones judiciales en curso, las/los fiscales solicitarán la declaración de complejidad de los



procedimientos, su prórroga o la fijación de un plazo máximo de conformidad con las previsiones de la Circular 5/2015 FGE, debiendo optarse cautelarmente por el criterio de la *reanudación* del cómputo de los plazos, los cuales fueron suspendidos entre las fechas 14 de marzo y 4 de junio de 2020.

El deber de cautela apuntado deberá atenderse especialmente en las causas con preso y en los procedimientos de especial trascendencia.

Por el mismo principio de cautela, las diligencias de investigación penal del Ministerio Fiscal deben acomodarse al mismo criterio de *reanudación* del cómputo, por lo que las/los fiscales deberán solicitar su prórroga en los términos establecidos estatutariamente, descontando el periodo comprendido entre el 14 de marzo y el 4 de junio.

Las/los fiscales deberán ajustarse a los criterios interpretativos y de actuación expuestos en los párrafos precedentes, debiendo adoptarse las medidas pertinentes para dejar sin efecto cualesquiera decisiones que no se acomoden a los criterios impartidos anteriormente.

CUARTO: Prevención.

La incorporación presencial a las sedes debe ir acompañada de la garantía de cumplimiento de las prevenciones establecidas por las autoridades sanitarias.

Las/los Fiscales Jefes, Decanos o en quienes éstos deleguen, deberán tener en cuenta en la organización de los servicios de sus fiscalías la posibilidad de que las/los fiscales puedan encontrarse en alguna de las siguientes situaciones previstas en la Orden JUS/394/2020, de 8 de mayo, *por la que se aprueba el Esquema de Seguridad Laboral y el Plan de Desescalada para la Administración de Justicia ante el COVID-19*, y sus modificaciones posteriores, cuya concurrencia determinará que se evite la presencia física de las/los fiscales afectados en las sedes fiscales y judiciales. Estas situaciones son:

- a) Si se hubiera estado en contacto estrecho (convivientes, familiares y personas que hayan estado en el mismo lugar que *"un caso"* mientras *"el caso"* presentaba síntomas a una distancia menor de 2 metros durante un tiempo de al menos 15 minutos) o se hubiera compartido espacio sin guardar la distancia interpersonal con una persona afectada por el coronavirus COVID-19, no se debe acudir al puesto de trabajo, incluso en ausencia de síntomas, por un espacio de, al menos, 14 días.

En todo caso, será obligatorio documentar la puesta en conocimiento de estas circunstancias a la autoridad sanitaria.



b) Las/los fiscales que puedan ser considerados como vulnerables por edad, por embarazo o por padecer afecciones médicas anteriores (como, por ejemplo, hipertensión arterial, enfermedades cardiovasculares, diabetes, enfermedades pulmonares crónicas, cáncer o inmunodepresión) no tendrán que acudir al centro de trabajo y deberán comunicarlo a su Servicio de Prevención para la calificación de la actividad ordinaria de su puesto en relación con su exposición al coronavirus COVID-19. Mientras no se haya realizado la evaluación por el Servicio de Prevención, las/los fiscales que aleguen cualquiera de las circunstancias de salud antedichas no prestarán sus servicios de forma presencial; pero nada impide que puedan continuar su actividad ordinaria en la modalidad de teletrabajo o trabajo a distancia.

El correo electrónico del Servicio de Prevención del Ministerio de Justicia es: prl.ajus@mjusticia.es.

En todo caso, será obligatorio informar documentalmente a las jefaturas tanto de la petición al Servicio de Prevención, como de su posterior resolución.

QUINTO: Conciliación familiar.

Se introduce, de nuevo, una expresa referencia a la conciliación, ya prevista en nuestro Plan de igualdad. Avanzamos, así, en una visión de la conciliación en estrecha relación con los derechos de las personas.

Mientras se mantenga la actual situación de crisis sanitaria, las/los fiscales que aleguen necesidades de conciliación de la vida personal y familiar deberán comunicar su situación a las/los Fiscales Jefes, Decanos o en quienes éstos deleguen para que puedan organizar eficientemente los servicios, los turnos y el reparto temporal de asuntos, sin perjuicio de los permisos y licencias legal y reglamentariamente previstos, y de que en todo caso quedará subordinado a las necesidades de servicio de las propias fiscalías.

Como criterio orientativo a los fines de conciliación, la Circular 1/2020 de la Secretaría General de Innovación y Calidad del Servicio Público de 25 de mayo de 2020 establece que la edad de los hijos a cargo debe ser inferior a 14 años.

SEXTO: Principios de actuación.

Sin perjuicio de que se pretenda la presencia física de todos los miembros de las plantillas a partir del día 9 de junio, este objetivo queda sujeto a las prescripciones marcadas por las autoridades sanitarias.



Las/los Fiscales Jefes y, en particular, las/los Fiscales Superiores, deberán adaptar las medidas de organización de sus fiscalías a las líneas generales establecidas en el RDL 16/2020, de 28 de abril, y a los siguientes principios de actuación:

- La presencia progresiva de fiscales en sus sedes.
- El trabajo y la asistencia por turnos.
- El teletrabajo o trabajo a distancia.
- El reparto equitativo en función de las nuevas circunstancias.

Mientras dure la situación de crisis sanitaria, la organización de la prestación del servicio en las fiscalías se realizará atendiendo a los siguientes criterios de necesario cumplimiento:

- i) Las/los Fiscales Jefes, Fiscales Decanos o en quienes éstos deleguen garantizarán la prestación del servicio mediante la organización de las plantillas, el reparto temporal de asuntos y la distribución de los servicios.
Corresponde a las/los Fiscales Jefes la evaluación de esas necesidades y la determinación cuantitativa de fiscales en sus propias fiscalías.
- ii) Continúa siendo una prioridad evitar, en la medida de lo posible, los desplazamientos innecesarios, así como potenciar el uso de medios telemáticos, en especial, las videoconferencias y el teletrabajo.
- iii) De conformidad con el artículo 19.1 RDL 16/2020, la presencia de las/los fiscales en las salas de vistas será la estrictamente imprescindible, y estará condicionada fundamentalmente a la disponibilidad y correcto funcionamiento de los medios técnicos necesarios, sin perjuicio de que en determinadas circunstancias a valorar por la/el fiscal sea aconsejable su presencia física en sala. En estos casos, las/los Fiscales Superiores y las/los Fiscales Jefes promoverán los mecanismos de coordinación oportunos para el óptimo cumplimiento de estas previsiones.

Las/los Fiscales Superiores y Fiscales Jefes deberán impulsar activamente la utilización de medios telemáticos y procurar remover los obstáculos para que el cumplimiento de este mandato sea efectivo, mediante las oportunas instrucciones o notas de servicio, que deberán ponerse en conocimiento del resto de operadores jurídicos.

Las/los Fiscales Superiores y Fiscales Jefes procurarán el cumplimiento de las disposiciones sanitarias y velarán por la provisión de las medidas de seguridad y material de protección específico, dando cuenta a la Fiscalía General del Estado de cualquier incidencia que pueda surgir al respecto.



La presencia de fiscales y personal auxiliar en las fiscalías vendrá condicionada por los espacios disponibles. Corresponde a las/los Fiscales Jefes tener en cuenta estas circunstancias para la organización de turnos presenciales de acuerdo con las necesidades del servicio.

- iv) El reparto temporal de asuntos será equitativo en función de la disponibilidad de cada uno de las/los fiscales, compensando la presencia efectiva en las fiscalías o sedes judiciales con el despacho ordinario de asuntos, en su caso.

Ante situaciones de vulnerabilidad o necesidad de conciliación de algunas/os integrantes de las plantillas, las/los Fiscales Jefes deberán garantizar que la asignación y distribución de *papel* y servicios presenciales no rompa la imprescindible equidad que debe regir el sistema de reparto temporal de trabajo, o bien que se establezcan mecanismos de compensación entre ambas realidades. Por consiguiente, las/los fiscales que se hallen en las situaciones descritas de vulnerabilidad o necesidad de conciliación deberán asumir funciones que no conlleven su presencia física en las sedes pero que contribuyan a un reparto equitativo del trabajo en sus fiscalías.

- v) En los casos de teletrabajo o trabajo a distancia, los asuntos asignados se pondrán a disposición de las/los fiscales en los lugares al efecto destinados para proveer su recogida de manera voluntaria o mediante el envío a través de otros medios puestos a disposición de las fiscalías por las administraciones públicas.
- vi) La atención al público de manera presencial se restringirá y ordenará conforme a lo dispuesto en el artículo 23 RDL 16/2020, de 28 de abril.

Las/los Fiscales Jefes dispondrán los medios y procurarán las condiciones para que la atención al público en sus fiscalías se realice por vía telefónica o a través del correo electrónico habilitado al efecto.

- vii) A través de su Fiscal Superior en las fiscalías territoriales y de la Unidad de Apoyo en los órganos centrales, las/los Fiscales Jefes pondrán en conocimiento de sus respectivas Administraciones la necesidad de habilitar los medios oportunos a los fines previstos en los dos puntos anteriores [vi) y vii)], de conformidad con lo dispuesto en la D.F 1ª, punto 4, RDL 16/2020, de 28 de abril.

- viii) Se alza la suspensión de las juntas de fiscalía, siempre que las fases y condiciones sanitarias permitan su celebración. La asistencia presencial a las mismas puede ser suplida por medios telemáticos.



- ix) Se alza la suspensión de las visitas o inspecciones presenciales o físicas de las/los fiscales a las residencias de mayores, personas con discapacidad, centros penitenciarios, centros de internamiento de extranjeros y de protección y reforma de menores, o cualesquiera otras visitas de similar naturaleza. Para la realización de estas visitas se adoptará un criterio restrictivo, priorizando siempre que sea posible la utilización de medios telemáticos. El desarrollo de aquellas visitas que se realicen habrá de ajustarse estrictamente a las prescripciones sanitarias conforme a lo establecido por los servicios de prevención.
- x) Las fiscalías impulsarán, en el marco de sus competencias, mecanismos para la agilización de la justicia a través del instituto de la *conformidad* en colaboración con el CGAE y los Colegios de Abogados, mediante el desarrollo de los mecanismos de coordinación ya establecidos o fomentando y adaptando aquellos que mejor convengan en función de las especialidades de los diferentes territorios.

SÉPTIMO: Especialidades.

Dentro de esta reorganización temporal de servicios, las/los Fiscales Jefes deberán valorar el aumento de la carga de trabajo en las áreas o especialidades donde se prevea un mayor impacto, entre otras, civil en todas sus vertientes, social, contencioso-administrativo y violencia sobre la mujer.

OCTAVO: Determinación de la presencialidad.

Sin perjuicio de las medidas adoptadas en el presente Decreto y de las interesadas en materia de seguridad laboral a la administración prestacional, las/los Fiscales Jefes deberán analizar los espacios de su sede y la situación de sus plantillas a fin de determinar el número máximo de fiscales y personal auxiliar que puede incorporarse presencialmente.

NOVENO: Seguimiento de medidas organizativas e incidencias.

Desde la Fiscalía General del Estado se continúa realizando un seguimiento puntual de las medidas organizativas de todas las fiscalías, por lo que las/los Fiscales Jefes deberán comunicar, a través de su Fiscal Superior, cualquier incidencia al Comité de Seguimiento de la Pandemia a través de la dirección de correo: fge.secretaria.unidadapoyo@fiscal.es.

Cláusula de vigencia. El presente Decreto entrará en vigor a partir del día de hoy y surtirá efectos hasta los tres meses siguientes en que quede sin efecto el estado de alarma.



FISCALÍA GENERAL
DEL ESTADO

La Fiscal General del Estado

Comuníquese el presente Decreto de la Fiscal General del Estado al Ministerio de Justicia, a todas las Comunidades Autónomas y al CGPJ.

Comuníquese el presente Decreto de la Fiscal General del Estado a todos los/las integrantes de la carrera fiscal.

En Madrid, a 3 de junio de 2020



Dolores Delgado García



INFORME

Criterios orientativos sobre los plazos de instrucción del artículo 324 LECrim como consecuencia del estado de alarma

Índice: 1. Cuestiones preliminares. 2. El cómputo de los plazos instaurado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, *por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19*. 3. El nuevo cómputo de los plazos procesales instaurado por el Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, *de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el Ámbito de la Administración de Justicia*. 4. El cómputo de los plazos de instrucción conforme al artículo 2.1 RDL 16/2020, de 28 de abril: análisis de su constitucionalidad. 5. Reinicio del cómputo de los plazos procesales regulados en el artículo 324 LECrim y retroactividad de las normas procesales. 6. Naturaleza de los plazos de instrucción regulados en el artículo 324 LECrim. 7. Criterios orientativos de actuación en relación con el artículo 2.1 del RDL 16/2020, de 28 de abril. 8. Disposición final.

1. Cuestiones preliminares.

En fecha 28 de abril de 2020, vigente el estado de alarma acordado en virtud del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, el Gobierno de España aprobó el Real Decreto-ley 16/2020, *de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia*, con el claro objetivo de instaurar una batería de medidas, tanto de carácter procesal como material, dirigidas a lograr la progresiva reactivación del normal funcionamiento de los juzgados y tribunales, procurando, ante todo, una salida ágil a la acumulación de procedimientos suspendidos por la declaración del estado de alarma, así como al previsible aumento de la litigiosidad por hechos relacionados con la situación de crisis sanitaria derivada de la pandemia por COVID-19.



De entre las distintas disposiciones del Real Decreto-ley 16/2020 destaca, por las importantes consecuencias asociadas, la regulación del cómputo de los plazos procesales que se contiene en su artículo 2.1.

El día 29 de abril, coincidiendo con la fecha de su publicación oficial en el BOE, la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado, en el ejercicio de las facultades atribuidas en virtud del artículo 13.3 EOMF, emitió una nota informativa bajo el título "*Plazos y términos procesales, artículo 324 LECrim y notificaciones telemáticas al Ministerio Fiscal*". La interpretación que sobre la suspensión de los plazos procesales fue realizada entonces por la Fiscalía General del Estado, bajo criterios estrictamente técnico-jurídicos, ha sido acogida por el Acuerdo de 6 de mayo del Tribunal Constitucional y por el Acuerdo de la Comisión Permanente del CGPJ de fecha 23 de mayo.

El pasado 20 de mayo el Parlamento acordó autorizar una nueva prórroga del estado de alarma. El artículo 8 del RD 537/2020, de 22 de mayo, *por el que se prorroga el estado de alarma*, acuerda el alzamiento de la suspensión de los plazos procesales con efectos desde el 4 de junio de 2020. En consecuencia, se emite el presente informe que ratifica y amplía los argumentos expuestos en la anterior nota informativa a fin de que, en cuanto criterios orientativos, puedan ser valorados y, en su caso, empleados por los y las integrantes del Ministerio Fiscal en el desempeño de sus funciones.

Conviene precisar que el presente informe se emite sin perjuicio de la posibilidad de que la regulación del cómputo de los plazos previstos en las leyes procesales pueda verse modificada en tanto en cuanto el Real Decreto-ley 16/2020 está siendo objeto de tramitación en el Parlamento como proyecto de ley por el trámite de urgencia y, por consiguiente, puede sufrir alguna alteración en sede parlamentaria.



2. El cómputo de los plazos instaurado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

La D.A. 2ª del RD 463/2020, de 14 de marzo, previó expresamente la *suspensión* e *interrupción* de los plazos procesales para todos los órdenes jurisdiccionales, con la excepción –en lo que al orden jurisdiccional penal se refiere– de los procedimientos de *habeas corpus*, las actuaciones encomendadas a los servicios de guardia, las actuaciones con detenido, las órdenes de protección, las actuaciones urgentes en materia de vigilancia penitenciaria, así como cualesquiera medidas cautelares en materia de violencia sobre la mujer o menores. Todo ello, sin perjuicio de la posibilidad de practicarse cualesquiera otras actuaciones propias de la fase de instrucción que, por su carácter urgente, resultaran inaplazables, así como cualesquiera otras que se estimasen necesarias para evitar perjuicios irreparables en los derechos e intereses legítimos de las partes en el proceso.

La citada D.A. 2ª del RD 463/2020, de 14 de marzo, utiliza dos términos distintos: “*suspensión*” e “*interrupción*” de los plazos previstos en las leyes procesales. Lejos de ser sinónimos, ambos términos aluden a dos conceptos autónomos. Mientras el vocablo “*suspender*” se define por la Real Academia Española como *detener o diferir por algún tiempo una acción u obra*, la palabra “*interrumpir*” supone *cortar la continuidad de algo en el lugar o en el tiempo*.

Por consiguiente, puede anticiparse que ya la D.A. 2ª del Real Decreto por el que se declaró el estado de alarma produjo el efecto de *reiniciar* el cómputo de todos los plazos procesales, con la única excepción de aquellos supuestos expresamente excluidos de aquel efecto procesal. Así, parece razonable descartar una exégesis de la precitada disposición que identifique los términos “*suspensión*” e “*interrupción*” como conceptos sinónimos, pues resulta lógico



pensar que si la voluntad del legislador tan solo hubiera sido la de establecer un mero efecto suspensivo de los plazos procesales, se habría limitado a emplear únicamente el término “suspensión”.

Por lo demás, carece de todo sentido privar de relevancia hermenéutica a las palabras seleccionadas por el legislador, eligiendo –de entre las distintas acepciones que el término admite– aquella que resulta estéril y que en nada modificaría, para el caso de suprimirse, el significado de la norma.

A lo expuesto debe añadirse, además, un segundo argumento de carácter sistemático. La D.A. 2ª del RD 463/2020, de 14 de marzo, acuerda la *suspensión* de los “*términos*” previstos en las leyes procesales y no así, en cambio, su *interrupción*. De ello se infiere, que el uso por el legislador de los términos “*suspensión*” e “*interrupción*” no se realiza de modo indistinto, pues en caso de haberse empleado ambos términos como conceptos sinónimos la redacción de la norma se hubiere limitado a declarar la *suspensión e interrupción de términos y plazos*, no introduciendo distinción alguna en su tratamiento.

Pues bien, el legislador optó en la D.A. 2ª por una redacción de la norma en la que introdujo diferencias sustanciales en la regulación de los términos y los plazos procesales, limitándose a decretar la suspensión de los “*términos*” y acordando, por el contrario, la suspensión e interrupción de los “*plazos*” procesales (“*1. Se suspenden términos y se suspenden e interrumpen los plazos previstos en las leyes procesales para todos los órdenes jurisdiccionales*”).

Llegados a este punto, debe recordarse que en los supuestos de “*interrupción*” del plazo, a diferencia de lo que sucede en los casos de suspensión, el cómputo del mismo se reinicia, es decir, vuelve a contar a partir de cero, tal y como nos recuerda la STS nº 280/2006, de 16 de marzo:



“(...) en este motivo se confunde la interrupción de la prescripción con la suspensión de la misma. La primera está recogida en el art. 1973 del Código Civil y es el acto (...) que evita la consumación de la prescripción y su efecto es que el derecho vuelve a tener plena eficacia y, por ello, el tiempo tiene que volver a comenzar a contarse para dar lugar, en su caso, a una nueva prescripción; por tanto, en el presente caso, la prescripción queda interrumpida por el ejercicio de la acción (27 de marzo de 1985). (...) La interrupción, pues, es acto obstativo de la prescripción, que revigora el derecho subjetivo y que no sólo impide el curso de la prescripción, sino que inutiliza el tiempo transcurrido pese al cómputo de ésta. Por el contrario la suspensión de la prescripción paraliza ésta, no corre el tiempo de la misma pero no utiliza el ya transcurrido; así, cuando desaparece la causa de suspensión, sigue -no comienza de nuevo, como en la interrupción- el cómputo de tiempo de la prescripción.”

En idéntico sentido también se pronunció la STS nº 536/2010, de 10 de septiembre, cuando señala que:

“Es jurisprudencia de esta Sala que la interrupción de la prescripción implica la amortización del tiempo pasado, que se tiene por no transcurrido, de suerte que a partir de la interrupción hay que comenzar a computar el nuevo plazo para que se amplíe el tiempo de la prescripción. (...) En consecuencia es la actora-recurrente y no el tribunal sentenciador quien sostiene una interpretación de los arts. 1969 y 1973 CC contraria a la jurisprudencia de esta Sala y que, además, (...) parece confundir la interrupción de la prescripción con su suspensión, conceptos que la jurisprudencia de esta Sala, se ha encargado de distinguir.”



Debe además advertirse, en apoyo de la tesis interpretativa aquí defendida, que al regular la D.A. 3ª del RD 463/2020, de 14 de marzo, el régimen jurídico a que quedan sometidos *los términos y plazos administrativos*, el legislador acuerda la “*suspensión*” de los términos y tan sólo la “*interrupción*” de los plazos. Introduce así, de nuevo, una notable diferencia en el tratamiento jurídico ofrecido a los términos y a los plazos.

Por otro lado, debe subrayarse que el legislador únicamente ha empleado en exclusiva el término “*suspensión*” en la D.A. 4ª del RD 463/2020, de 14 de marzo, al regular el régimen jurídico a que se someten *los plazos de prescripción y caducidad* de las acciones y derechos. Ello encuentra justificación, obviamente, en el hecho de que se trata de plazos de naturaleza sustantiva –no procesal–, respecto de los que carecería de todo sentido su reanudación en orden a lograr la agilización de la Justicia.

La diferenciación conceptual apuntada, como más adelante se verá, encuentra asimismo reflejo en el RDL 16/2020, de 28 de abril, pues en este se prevé de forma expresa y explícita el reinicio de los plazos procesales, no así de los sustantivos.

La rúbrica de la D.A. 2ª del RD 463/2020, de 14 de marzo, (“*Suspensión de plazos procesales*”), goza de un innegable valor hermenéutico, pero la misma no constituye el principal criterio exegético que deba emplearse en la interpretación de la norma, no debiendo en ningún caso prevalecer sobre los concretos términos ofrecidos a la redacción de la misma. Nótese, además, que la rúbrica ofrecida a la D.A. 2ª resulta, en cualquier caso, objetivamente incompleta, pues únicamente alude a la suspensión de los plazos procesales, omitiendo alusión alguna respecto a los términos procesales, que sin ningún género de dudas sí resultan objeto de expresa regulación. En consecuencia, ningún inconveniente existe para afirmar, vista la concreta redacción de la norma, que la rúbrica resulta



objetivamente incompleta pues además de olvidar una expresa alusión a la *interrupción* de los plazos, omite toda referencia acerca de los *términos procesales*.

La D.A. 2ª del RD 463/2020, de 14 de marzo, utiliza el término *“reanudar”*, en lugar de *“reiniciar”*, lo que para algunas interpretaciones realizadas permitiría inferir que la norma únicamente admite la *“suspensión”* de los plazos procesales (*“Se suspenden términos y se suspenden e interrumpen los plazos previstos en las leyes procesales para todos los órdenes jurisdiccionales. El cómputo de los plazos «se reanudará» en el momento en que pierda vigencia el presente real decreto o, en su caso, las prórrogas del mismo”*). Sin embargo, basta con acudir al diccionario de la Real Academia Española para advertir que el vocablo *“reanudar”* es polisémico en tanto en cuanto se define en los siguientes términos: *“renovar o continuar el trato, estudio, trabajo, conferencia, etc”*. Así las cosas, mientras que el primero (*renovar*) supone “hacer como de nuevo algo, o volverlo a su primer estado”, el segundo (*continuar*) implica “proseguir lo comenzado”.

En cualquier caso, debe precisarse que, atendida la concreta ubicación sistemática que el término *“reanudar”* ocupa en la redacción de la norma, este carece de valor al objeto de resolver la delimitación entre los términos *“suspensión”* e *“interrupción”*, pues resulta notorio que cuando el legislador dispone que *“el cómputo de los plazos «se reanudará» en el momento en que pierda vigencia el presente real decreto o, en su caso, las prórrogas del mismo”*, se limita a decretar que los plazos no se deberán computar sino tras la finalización del estado de alarma. De ahí que ningún obstáculo se aprecie a la hora de afirmar que la interpretación del término *“interrupción”* que se realiza en el presente epígrafe, resulta compatible con la reanudación del cómputo de los plazos tras la finalización del estado de alarma, pues ello únicamente implica que, si bien los plazos procesales deben tenerse por interrumpidos desde el mismo día de entrada en vigor del RD 463/2020, de 14 de marzo, el *dies a quo*



respecto al reinicio del cómputo deberá fijarse en el momento en que finalice el estado de alarma.

Por todo ello, podemos concluir que, incluso, la propia D.A. 2ª del RD 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma, ya acordaba el “reinicio” del cómputo de todos los plazos procesales, con la única excepción de aquellos supuestos expresamente excluidos en la propia norma.

3. El nuevo cómputo de los plazos procesales instaurado por el Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el Ámbito de la Administración de Justicia.

La postura interpretativa favorable al *reinicio* del cómputo de los plazos procesales tras el alzamiento de su suspensión adquiere aún mayor firmeza tras la aprobación del Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril.

Tal y como ya se indicó en la nota informativa de esta Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado titulada “*Plazos y términos procesales, artículo 324 LECrim y notificaciones telemáticas al Ministerio Fiscal*”, publicada el pasado 29 de abril, el artículo 2.1 del RDL 16/2020, de 28 de abril, establece con meridiana claridad el *reinicio* de todos los términos y plazos procesales que previamente hubieran quedado suspendidos en virtud de la D.A. 2ª del RD 463/2020, de 14 de marzo. Conclusión ésta que resulta a todas luces compatible, a la par que coherente, con la exposición realizada en el anterior epígrafe del presente informe acerca de la “*interrupción*” de los plazos procesales.

La interpretación del precepto según el sentido propio de sus palabras (artículo 3 CC) conduce de manera evidente a apreciar que el cómputo de los plazos y términos procesales previamente suspendidos por la D.A. 2ª del RD 463/2020,



de 14 de marzo, deberá considerarse reiniciado sin excepción, pues el precepto es de una claridad categórica –*“in claris non fit interpretatio”*–.

A ello se suma la propia *voluntas legislatoris* refrendada en el Preámbulo del RDL 16/2020, de 28 de abril, en el que se afirma: *“En aras de la seguridad jurídica resulta necesario establecer unas reglas generales para el cómputo de los plazos, optándose en el artículo 3 [2] por el reinicio del cómputo de los plazos y por no tomar en consideración, por tanto, el plazo que hubiera transcurrido previamente a la declaración del estado de alarma”*.

Esta postura interpretativa se ve avalada por el Acuerdo de 6 de mayo de 2020, del Pleno del Tribunal Constitucional, sobre cómputo de los plazos procesales y administrativos que fueron suspendidos por Acuerdo del TC de 16 de marzo de 2020. Según se indica por el Alto Tribunal, *“En todos los procesos constitucionales que ya estuvieran iniciados, los términos y plazos que han quedado suspendidos por aplicación del acuerdo del Pleno del Tribunal Constitucional de 16 de marzo de 2020, «volverán a computarse desde su inicio», siendo por tanto el primer día del cómputo el siguiente hábil a aquél en el que se levante la suspensión de los procedimientos”*. Nótese que el Pleno del Tribunal Constitucional hace referencia a *todos los procesos constitucionales*, entre los que se incluye el recurso de amparo constitucional que protege frente a violaciones de los derechos y libertades reconocidos en los artículos 14 a 29 de la Constitución.

En el mismo sentido que el Tribunal Constitucional, el Acuerdo de la Comisión Permanente del CGPJ de fecha 23 de mayo de 2020 señala que *“el cómputo de los plazos «se reiniciará» desde esa fecha en los términos previstos en el artículo 2 del Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril”*. Se opta, por consiguiente, por una interpretación gramatical, lógica y teleológica de la norma que apuesta por *“reiniciar”* el cómputo (RAE: *tr. Recomenzar*).



Debe prestarse especial atención a la circunstancia de que el artículo 2.1 RDL 16/2020, se limita a regular los términos y plazos previamente suspendidos por el RD 463/2020, de 14 de marzo, no incluyendo referencia alguna en su redacción a los plazos procesales ya *interrumpidos*. Así las cosas, siendo lógico pensar que tal omisión pudiera obedecer a la innecesariedad de regular nuevamente el régimen jurídico de los plazos procesales ya interrumpidos –y, en consecuencia, sometidos al reinicio de su cómputo, en virtud del RD 463/2020, de 14 de marzo–, no puede descartarse, sin embargo, que dicha omisión pudiera responder a una deficiente técnica legislativa que no tomara en consideración que los plazos procesales ya habían sido expresamente interrumpidos con arreglo a la redacción ofrecida por la D.A. 2ª del RD 463/2020, de 14 de marzo.

En cualquier caso, puede afirmarse que la necesidad –antes apuntada– de delimitar con precisión los contornos de los términos “*suspensión*” e “*interrupción*” se desvanece a la vista de las previsiones del artículo 2.1 del RDL 16/2020, de 28 de abril, en tanto en cuanto resulta notorio que el referenciado precepto dispone, con meridiana claridad, el *reinicio* del cómputo de todos los términos y plazos procesales, con la única excepción de aquellos plazos cuya suspensión no hubiera sido previamente acordada por la D.A. 2ª del RD 463/2020, de 14 de marzo: procedimientos de *habeas corpus*, actuaciones encomendadas a los servicios de guardia, actuaciones con detenido, órdenes de protección, actuaciones urgentes en materia de vigilancia penitenciaria, así como cualesquiera medidas cautelares en materia de violencia sobre la mujer o menores.

A pesar de la aparente claridad y taxatividad de la D.A. 2ª del RD 463/2020, de 14 de marzo, lo cierto es que una lectura serena de la misma, permite concluir, sin excesivas dificultades, que la relación de actuaciones excepcionada del régimen general de suspensión e interrupción de los términos y plazos procesales resulta, a todas luces, incompleta. El ejemplo más significativo es el



del cómputo de los plazos de la prisión provisional, pues, a pesar de tratarse de un supuesto no expresamente relacionado entre los excepcionados del régimen de suspensión general, ninguna controversia puede suscitarse acerca de que los plazos de la prisión provisional no deben entenderse bajo ningún concepto suspendidos y mucho menos reiniciados. Existiendo, asimismo, importantes razones que aconsejan adoptar idéntica conclusión en relación al cómputo de los plazos a que se hallan sometidas las intervenciones telefónicas y telemáticas, la utilización de dispositivos electrónicos de captación y grabación de la imagen o de seguimiento y localización, los registros remotos sobre equipos informáticos, el secreto de las actuaciones o la habilitación del agente encubierto, por poner algunos ejemplos.

De ahí que, a pesar de la aparente precisión de los términos empleados por el legislador en la redacción ofrecida al artículo 2.1 del RDL 16/2020, de 28 de abril, resulte necesario desarrollar una singular tarea hermenéutica al objeto de valorar si los plazos de la fase de instrucción regulados por el artículo 324 LECrim debieran considerarse comprendidos entre los suspendidos o interrumpidos por la D.A. 2ª del RD 463/2020, de 14 de marzo.

El uso de criterios sistemáticos y teleológicos de exégesis de la ley, permite –sin ninguna duda– alcanzar idéntico resultado acerca de la interpretación que debe ofrecerse al artículo 2.1 del RDL 16/2020, de 28 de abril, conduciendo a afirmar que resulta obligado el reinicio del cómputo de los términos y plazos procesales, incluidos los que aparecen regulados en el artículo 324 LECrim, con las únicas excepciones expresamente relacionadas por el legislador en el párrafo primero del apartado segundo de la D.A. 2ª, así como de aquellas actuaciones que, con arreglo a lo preceptuado por el artículo 81 CE, no puedan ser reguladas sino mediante ley orgánica.



En definitiva, debe subrayarse que el reinicio del cómputo de los plazos procesales decretado por el artículo 2.1 RDL 16/2020, de 28 de abril, resulta a todas luces compatible con las consideraciones anteriormente realizadas acerca de la regulación de la suspensión e interrupción de los términos y plazos procesales que se efectúa por la D.A. 2ª del RD 463/2020, de 14 de marzo. Resultando lógico concluir que, si hasta la fecha ninguna duda se había suscitado acerca de que el cómputo de los plazos de instrucción debía entenderse paralizado (D.A. 2ª), tampoco debe existir ningún obstáculo al objeto de afirmar que con arreglo al artículo 2.1 del RDL 16/2020, de 28 de abril, dichos plazos deban entenderse reiniciados.

Y es que, si la D.A. 2ª prevé que solo determinadas actuaciones procesales no deben entenderse suspendidas e interrumpidas durante la vigencia del estado de alarma (procedimientos de *habeas corpus*, actuaciones propias del servicio de guardia y actuaciones urgentes en materia de vigilancia penitenciaria), es precisamente porque la regla general es la paralización de todas las actuaciones propias de la fase de instrucción y, por tanto, también del cómputo de los plazos regulados en el artículo 324 LECrim.

Por lo demás, qué duda cabe de que la interpretación que aquí se realiza resulta –de entre todas las posibles– la que mejor se acomoda al espíritu y finalidad tanto del RD 463/2020, de 14 de marzo, como del RDL 16/2020, de 28 de abril. Pues, tal y como se señala en el Preámbulo de esta última norma, mientras que la D.A 2ª del RD 463/2020 tuvo como objeto *“la suspensión de los términos y plazos procesales, con las solas excepciones necesarias para garantizar los derechos reconocidos a todas las personas del artículo 24 de la Constitución Española”*, excepciones entre las que obviamente no se encontraba el control de los plazos del artículo 324 LECrim, el RDL 16/2020, de 28 de abril, persigue *“alcanzar una progresiva reactivación del normal funcionamiento de los Juzgados y Tribunales”*, para lo que el legislador ha decidido adoptar medidas



que permitan una salida ágil a la acumulación de los procedimientos suspendidos, así como al más que previsible aumento de la litigiosidad. Medidas entre las que se encuentra el reinicio del cómputo de los plazos procesales *“en aras de la seguridad jurídica resulta necesario establecer unas reglas generales para el cómputo de los plazos, optándose en el artículo 3 [2] por el reinicio del cómputo de los plazos y por no tomar en consideración, por tanto, el plazo que hubiera transcurrido previamente a la declaración del estado de alarma”*.

En definitiva, si convenimos que el fin perseguido por el legislador consiste en estimular que la actividad judicial no quede paralizada y, al mismo tiempo, arbitrar mecanismos que garanticen la seguridad jurídica en el cómputo de los plazos procesales, fácilmente se advertirá que la propuesta hermenéutica aquí desarrollada resulta a todas luces compatible y coherente con aquellos fines, al objeto de evitar indeseables errores de cómputo y que la actividad judicial propia del orden jurisdiccional penal se centre –tras el alzamiento de la suspensión de los plazos procesales– en el control de los plazos regulados por el artículo 324 LECrim, en detrimento de otro tipo de actuaciones procesales que, a buen seguro, resultarán prioritarias en orden a la consecución del interés general.

4. El cómputo de los plazos de instrucción conforme al artículo 2.1 RDL 16/2020, de 28 de abril: análisis de su constitucionalidad.

Un detenido y objetivo examen de la cuestión permite concluir sin excesivas dificultades que no existen motivos que justifiquen excluir los plazos de instrucción previstos en el artículo 324 LECrim del régimen general de suspensión e interrupción de los plazos procesales establecido en el artículo 2.1 RDL 16/2020, de 28 de abril.

Puede anticiparse que ni la suspensión/interrupción ni el reinicio del cómputo de los plazos de instrucción ex artículo 324 LECrim supone desarrollo o restricción



alguna de derechos fundamentales. Con todo, parece oportuno examinar los motivos por los que no cabe sino concluir que la interpretación que en el presente informe se propone del artículo 2.1 del RDL 16/2020, de 28 de abril, no implica vulneración alguna de los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva ni a un proceso sin dilaciones indebidas.

El derecho a la tutela judicial efectiva, proclamado en el artículo 24.1 CE, constituye, sin ningún género de dudas, uno de los derechos fundamentales cuyos contornos resulta más difícil de precisar. En cualquier caso, sí resulta posible delimitar el contenido de la tutela judicial efectiva atendiendo a sus distintas formas de manifestación en el plano procesal. Así las cosas, puede afirmarse que el derecho a la tutela judicial efectiva se identifica con el derecho a la jurisdicción, esto es, a la posibilidad de formular pretensiones ante los tribunales competentes, así como también con el derecho a obtener una respuesta motivada y fundada en Derecho de los tribunales frente a las pretensiones legítimamente formuladas.

A la vista de lo anterior, puede afirmarse con claridad que el *reinicio* del cómputo de los plazos procesales de la fase de instrucción (artículo 2.1 RDL 16/2020) no entra en colisión con el derecho a la tutela judicial efectiva, en tanto en cuanto el derecho a obtener una respuesta judicial en un determinado plazo no forma parte del contenido de este derecho fundamental. Así lo ha declarado el Tribunal Constitucional, entre otras, en su Sentencia nº 303/2000, de 11 de diciembre, cuando en su FJ 2º dispone:

“(...) el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas es el único cuya vulneración hemos de valorar, pues la invocación del derecho a la tutela judicial efectiva realizada en la demanda carece de todo soporte argumental para que pueda considerarse como una verdadera y propia pretensión. Como hemos recordado en la STC 125/1999, de 22 de junio (FJ2) «aunque



son innegables las conexiones entre ambos derechos, ya que el derecho a la jurisdicción contemplado en el art. 24.1 CE no puede entenderse desligado del tiempo en que la tutela judicial de los derechos subjetivos e intereses legítimos debe prestarse (SSTC 24/1981 y 324/1994), lo cierto es que nuestra Constitución ha reconocido el derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas con carácter autónomo respecto del derecho a la tutela judicial efectiva (STC 133/1988), carácter este que hemos afirmado tempranamente, desde la primera sentencia en que nos ocupamos de este derecho fundamental, la STC 24/1981, y hemos reiterado con posterioridad (SSTC 26/1983, 36/1984, 5/1985, 223/1988, 133/1988, 81/1989, 10/1991, 61/1991, 324/1994, 180/1996, 78/1998 y 32/1999).»

Este criterio reseñado *supra* ha sido reiterado más recientemente por el Alto Tribunal en las SSTC nº 99/2014, de 23 de junio; nº 89/2014, de 9 de junio; y nº 54/2014, de 10 de abril.

A mayor abundamiento, parece oportuno recordar que no fueron pocos los operadores jurídicos que, tras la reforma del artículo 324 LECrim operada por la Ley 41/2015, de 5 de octubre, denunciaron que la instauración de un sistema de plazos en el modelo inquisitivo actual pudiera vulnerar el derecho a la tutela judicial efectiva proclamado en el artículo 24 CE, proponiendo por ello interpretar que aquellos plazos resultaban en realidad plazos procesales *impropios*. Así las cosas, el dictamen emitido por unanimidad del Consejo de Estado en relación con el Anteproyecto de la Ley 41/2015 dispone:

"Esta flexibilización de la regulación proyectada no evita, a juicio del Consejo de Estado, las graves consecuencias que podrían producirse con el transcurso del plazo máximo de instrucción y que ya han sido advertidas por el Consejo Fiscal. Como ya ha sido avanzado, la llegada del término final del plazo máximo de instrucción no debería traducirse -en opinión de este



Consejo de Estado- en un cierre automático de dicha fase que impida al instructor seguir recabando aquellas evidencias que sean necesarias para la posterior formulación de la acusación. Cuestión distinta es que el instructor, para prorrogar el plazo de la instrucción, deba motivar debidamente las razones de la ampliación de ésta. En suma, las consideraciones realizadas no significan que los poderes públicos deban permanecer indiferentes o impasibles ante las dilaciones en la instrucción de un proceso penal. Sin embargo, la reacción frente a esta demora no debe instrumentarse estableciendo efectos procesales -el cierre de la instrucción, según el Anteproyecto- que pudieran perjudicar la investigación de los delitos y, por otra parte, no debe obviar las actuaciones que deben llevarse a cabo en otros órdenes, que deben ir desde la dotación de mayores medios a la Administración de Justicia hasta la exigencia de responsabilidades a quienes, teniendo tales medios a su alcance y de forma injustificada, se demoran ostensiblemente en la instrucción.”

Es más, esta exégesis se vio abonada por el Tribunal Constitucional al dejar la puerta abierta a la configuración de los plazos de la fase de instrucción como impropios, a fin de ofrecer una interpretación del precepto compatible con el artículo 24.1 CE (vid. AATC nº 100/2017, de 4 de julio; nº 108/2017, de 18 de julio; y nº 112/2017, de 18 de julio):

“En el presente caso, la duda de constitucionalidad que eleva el órgano judicial promotor de la presente cuestión parte de una determinada premisa interpretativa: la de que el plazo de seis meses para llevar a efecto la investigación del delito que establece el art. 324 LECrim constituye un verdadero plazo de caducidad; esto es, un plazo procesal “propio” que, una vez expirado, veda, con sanción de nulidad, cualquier posibilidad de practicar nuevas diligencias de investigación. No obstante, el propio órgano judicial reconoce que una parte de la doctrina científica sostiene que estamos ante



un plazo "impropio", porque lo contrario sería incomprensible, radicalmente nulo y, además, inconstitucional. Sin embargo, el proponente de la cuestión descarta dicha interpretación con el argumento de que "este voluntarista análisis obvia que la Exposición de Motivos de la Ley 41/2015 expresa la voluntad del legislador de sustituir el "inoperante" plazo anterior de un mes por uno de seis meses (que será, por ello, "operante"), y que según la Exposición de Motivos el transcurso de ese plazo de seis meses sí provoca consecuencias procesales: y los provoca hasta el punto de que el apartado 7 del citado artículo 324 (el más claramente inconstitucional, a juicio del proveyente) implica sin lugar a dudas, a sensu contrario, que las diligencias de investigación acordadas después de los plazos legales no serían válidas". Por ello, concluye, no nos hallamos ante plazos impropios sino "ante verdaderos plazos propios que provocan consecuencias procesales", sobre la base de ese concreto entendimiento eleva su duda de constitucionalidad. Su argumentación se completa con una referencia doctrinal y con la reproducción de un fragmento de un Auto de la Audiencia Provincial de Valencia que se refieren en términos abstractos a lo que denominan "perniciosas consecuencias del transcurso de los plazos de instrucción". En definitiva, el órgano judicial reconoce expresamente que existe una interpretación alternativa a la que formula como punto de partida de su duda de constitucionalidad, y menciona incluso los argumentos con los que cuenta esa interpretación alternativa. Reconoce que la Ley 41/2015 no habla en ningún momento de plazo de caducidad y que el art. 324.8 LECrim excluye explícitamente que el mero transcurso de los plazos máximo dé lugar al archivo de las actuaciones, si no concurren las circunstancias allí prescritas. Sin embargo, con el solo argumento arriba indicado reclama esa interpretación alternativa y se decanta por la que permite construir su duda de constitucionalidad. Por tanto, el órgano judicial no ha justificado suficientemente la exclusión de la posibilidad de que la otra interpretación apuntada tenga cabida en la norma legal cuestionada y con ello no ha



justificado suficientemente las razones que le llevan a considerarse sujeto a una opción interpretativa en detrimento de otra”.

Por su parte, el TJUE ha afirmado que el sometimiento de la investigación criminal a límites temporales predeterminados resulta contrario al Derecho de la Unión en todos aquellos supuestos en que con ello se comprometa el curso de las pesquisas. Así las cosas, la STJUE de 5 de junio de 2018, asunto C-612/2015, dispone (§75 y 76):

“75. Por lo demás, procede subrayar que el tribunal remitente no puede decretar la clausura del proceso penal con arreglo a la normativa nacional controvertida en el litigio principal por el mero hecho de que dicha clausura parezca constituir la solución más favorable para las personas acusadas en relación con el derecho de estas a que su causa sea oída dentro de un plazo razonable y con sus derechos de defensa. En efecto, si bien los tribunales nacionales están facultados para aplicar sus estándares racionales de protección de los derechos fundamentales, es a condición de que esa aplicación no ponga en peligro la primacía, la unidad y la efectividad del Derecho de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de diciembre de 2017 M.A.S. y M.B., C-42/17; EU:C:2017:936, apartado 47 y jurisprudencia citada).

76. Habida cuenta de las consideraciones expuestas, el artículo 325 TFUE, apartado 1 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que establece un procedimiento de clausura del proceso penal como el regulado en los artículos 368 y 369 del Código Procesal Penal (...).”

Esta interpretación del TJUE ha sido reiterada en la STJUE de 12 de febrero de 2020, asunto C-704/2018.



En relación a la posibilidad, por algunos apuntada, de que el reinicio del cómputo de los plazos procesales de la fase de instrucción regulados en el artículo 324 LECrim pudiera vulnerar el derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas proclamado por el artículo 24.2 CE, debe anticiparse que, si bien una aproximación superficial al artículo 2.1 RDL 16/2020, de 28 de abril, pudiera conducir a vislumbrar una posible vulneración de aquel derecho fundamental, en realidad, el sereno análisis de la cuestión permite descartar por completo dicha posibilidad.

Debe advertirse, en primer lugar, que el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas no se identifica en ningún caso con el derecho a que el mismo se desarrolle en unos plazos legalmente predeterminados, al igual que tampoco lo hace con un hipotético derecho a que la duración de la investigación penal se halle sometida a unos límites máximos. Así nos lo recuerda la STC nº 140/1998, de 29 de junio, cuando en su FJ 3º afirma que:

“(…) tiene declarado este Tribunal reiteradamente que el derecho fundamental invocado, consagrado en el artículo 24.2 CE en términos muy similares a los del art. 14.3 del Pacto Internacional de derechos civiles y políticos y a los del art. 6.1 CEDH, no consiste en la exigencia constitucional de que las resoluciones judiciales sean dictadas dentro del plazo procesal legalmente fijado, sino en que lo fueran en «plazo razonable» (STC 36/1984). Pues bien, en la determinación de qué circunstancias permiten establecer cuándo nos encontramos dentro o fuera de dicho plazo, conviene destacar - como nos recuerda el Fiscal y resulta de muy numerosas resoluciones anteriores- la complejidad del litigio, la duración normal o acostumbrada de litigios de la misma naturaleza, la actividad del órgano judicial en el supuesto concreto considerado y, por último la conducta del propio recurrente de amparo, al que les es exigible una conducta procesal diligente.”



Este criterio es reiterado en las SSTC nº 153/2005, de 6 de junio y nº 82/2006, de 13 de marzo, entre otras, así como por la Sala Segunda del Tribunal Supremo en sus recientes Sentencias nº 84/2020, de 27 de febrero, y nº 688/2019, de 4 de marzo de 2020, cuando el Alto Tribunal señala:

"El derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas, que aparece expresamente reconocido en el artículo 24.2 de la Constitución, no es identificable con el derecho al cumplimiento de los plazos establecidos en las leyes procesales, pero impone a los órganos jurisdiccionales la obligación de resolver las cuestiones que les sean sometidas, y también la de ejecutar lo resuelto, en un tiempo razonable. El artículo 6.1 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, se refiere expresamente al derecho de toda persona a que su causa sea oída dentro de un plazo razonable. Se trata de un concepto indeterminado cuya concreción se encomienda a los Tribunales. En función de las alegaciones de quien lo invoca, puede ser preciso en cada caso el examen de las actuaciones. En particular debe valorarse la duración total del proceso, la complejidad de la causa, el comportamiento del interesado y la actuación de las autoridades competentes (STEDH de 28 de octubre de 2003, Caso González Doria Durán de Quiroga c. España y STEDH de 28 de octubre de 2003, Caso López Sole y Martín de Vargas c. España, y las que en ellas se citan)."

En efecto, el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas no se identifica con un derecho a la predeterminación legal de los plazos procesales, sino con el derecho a que la actuación procesal desarrollada por los tribunales sea diligente y ágil, de suerte que deben entenderse proscritas las actuaciones procesales innecesarias, singularmente las reiteraciones que nada aportan a los fines de la instrucción proclamados por el artículo 299 LECrim. En definitiva, el ámbito de tutela propio del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, no cristaliza en



la configuración de un concreto límite legal a la duración del procedimiento, sino en la diligencia y celeridad con la que el procedimiento debe ser tramitado. En este sentido se viene pronunciando el Tribunal Constitucional y así lo ha expuesto, entre otras, en su Sentencia nº 177/2004, de 18 de octubre, cuando en su FJ 2º dispone:

“Por otra parte, es reiterada doctrina constitucional que el reconocimiento en el art. 24.2 CE del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas no ha supuesto la constitucionalización del derecho a los plazos procesales establecidos por las leyes. Antes bien, partiendo de la identidad de la expresión empleada por nuestra Constitución con la utilizada por el art. 14.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su similitud con la consagrada en el art. 6.1 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, se ha destacado su condición de concepto jurídico indeterminado o abierto equivalente «al plazo razonable» a que se refiere el art. 6.1 del citado Convenio. Conforme a esta doctrina, en consonancia también con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (por todas, STEDH de 25 de noviembre de 2003, caso Soto Sánchez), el carácter razonable de la duración de un proceso debe ser apreciado mediante la aplicación a las circunstancias del caso concreto de los criterios objetivos, consistentes esencialmente en la complejidad del litigio, la duración normal de procesos similares, el interés que en aquél arriesga el demandante de amparo y el comportamiento de los litigantes y del órgano judicial actuante.”

En similares términos se ha pronunciado la Sala Segunda del Tribunal Supremo. Resulta así oportuno citar, por todas, la STS nº 1387/2004, de 27 de diciembre, que en su F.J 10º señala:

“(…) Ciertamente el derecho a un juicio sin dilaciones indebidas, forma parte del canon que define el proceso penal desde las exigencias constitucionales



-art. 25 C.E.- e igualmente conforma la identidad del proceso penal que deriva el Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales -art. 6-, siendo de destacar que un número muy significativo de demandas resueltas por el TEDH, lo es, precisamente en relación a la violación de este derecho, y es que, como se ha dicho, por el sólo hecho de ser tardía la sentencia puede llegar a ser injusta.

También se encuentra consagrado en el art. 13.3.c) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Nueva York de 1966.

Como ya tiene declarado nuestro Tribunal Constitucional -SSTC 124/99 y 125/99 ambas de 28 de junio-, se está en presencia de un derecho integrado en el derecho a la jurisdicción pero con autonomía funcional y se integra por una doble faceta:

a) Prestacional que se refiere al derecho in genere a que los Tribunales resuelvan y hagan ejecutar lo juzgado en un plazo razonable y

b) Reaccional que se enlaza con el derecho a que se ordene la inmediata conclusión de los procesos en que se aprecien tales dilaciones, teniendo en este aspecto una naturaleza intra processum tendente a la eliminación de obstáculos que tienen encallado el proceso concernido.

También se ha dicho que es un derecho invocable en toda clase de procesos, si bien su ámbito más propio es el proceso penal en la medida que las dilaciones pueden constituir para el imputado que sufre tales dilaciones una especie de «poena naturalis» que merece alguna compensación en el campo de la individualización de la pena.

«Por otra parte, este derecho no equivale a la constitucionalización de los plazos procesales establecidos en las leyes, de suerte que no surge a la vida por el mero incumplimiento de tales plazos, la dilación con alcance constitucional es un aliud y un plus en relación al mero incumplimiento de los plazos».

Es obvio que se trata de un concepto jurídico indeterminado o abierto, en tal sentido el Convenio Europeo hace referencia al «Plazo razonable».”



Asimismo, parece oportuno recordar que el TEDH ha venido interpretando en muy similares términos el contenido del derecho a un proceso tramitado en plazo razonable proclamado por el art. 6.1 CEDH. Así, a modo de ejemplo, en su Sentencia de 17 de enero de 2002 (núm. 46355/1999), señala que (§41):

“El Tribunal reitera que la razonabilidad de la duración del procedimiento debe evaluarse de acuerdo con las circunstancias del caso y teniendo en cuenta los criterios establecidos por la jurisprudencia del Tribunal, en particular la complejidad del caso, la conducta del solicitante y de las autoridades competentes (véase, entre muchos otros, la sentencia Di Pede v. Italia de 26 de septiembre de 1996, Informes de sentencias y decisiones 1996-IV, § 27).”

El criterio expuesto ha sido expresado en análogos términos en las SSTEDH de 2 de febrero de 2006 (rec. núm. 41211/1998) y de 20 de mayo de 2014 (rec. núm. 73593/2010).

En términos similares a los descritos, la STJUE de 5 de junio de 2018 –asunto C-612/15– señala (§72):

“Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el carácter razonable de la duración del procedimiento no puede fijarse en relación con un límite máximo preciso, determinado de forma abstracta, sino que debe apreciarse en función de las circunstancias propias de cada asunto, como la trascendencia y la complejidad del litigio o el comportamiento de las autoridades competentes y de las partes, de modo que esa complejidad o un comportamiento dilatorio de la defensa pueden tenerse en cuenta para justificar un plazo a primera vista demasiado largo (véanse, en este sentido, las sentencias de 26 de noviembre de 2013, Groupe Gascogne/Comisión,



C-58/12 P, EU:C:2013:770, apartados 85 y 86, y de 14 de junio de 2016, Marchiani/Parlamento, C-566/14 P, EU:C:2016:437, apartados 99 y 100).”

Es precisamente por todo ello que la Sala Segunda del Tribunal Supremo ha venido reiterando que el mero transcurso de los plazos regulados por el artículo 324 LECrim no permitirá tan siquiera apreciar la atenuante ordinaria de dilaciones indebidas, pues su apreciación no resulta del mero transcurso del tiempo, sino de la falta de celo en la tramitación de las actuaciones procesales que conduce a una innecesaria prolongación de los plazos durante los que éstas se desarrollan. Véase, a título de ejemplo, el reciente ATS nº 151/2020, de 30 de enero, FJ 2º:

“El recurrente se limita a reiterar los argumentos expuestos en el previo recurso de apelación y la respuesta dada es conforme con la jurisprudencia de esta Sala, que a propósito del nuevo artículo 324 LECrim ha declarado en la STS 455/2017, de 21 de junio -con cita en la STS 400/2017, de 1 de junio- que éste puede servir como pauta interpretativa a la hora de determinar cuándo una dilación del procedimiento es extraordinaria, pero ello es siempre relativo teniendo en cuenta los distintos factores que convergen lo que exige un cuidadoso análisis de los distintos casos. Además, la dilación debe ser indebida, con independencia del tiempo transcurrido entre uno y otro trámite y las circunstancias de cada uno de aquéllos. Por ello la mera relación de los periodos de paralización no es suficiente si no se explica el porqué de cada uno. La irregularidad concretada en omitir una resolución para ampliar el plazo de instrucción no aboca a la atenuante del art. 21.6 CP. Si el plazo global de duración del proceso no sobrepasa lo razonable, de ninguna manera puede hablarse de dilaciones indebidas en el sentido exigido por el art. 21.6 CP (STS 368/2018 de 18 de julio).”



Esta última resolución citada en el párrafo precedente (STS nº 368/2018, de 18 de julio) concreta, incluso, en su F.J 5º lo siguiente:

“El recurrente razona sobre el plazo límite de 6 meses de la instrucción, arguyendo que se acordaron diligencias de investigación cuando ya habían transcurrido esos seis meses indicados en el artículo 324 LECrim que entró en vigor mediada la instrucción. «Eso ni implica nulidad ni es equiparable a los retrasos extraordinarios que reclama la atenuante del art. 21.6 CP.»

No se han producido paralizaciones relevantes o significativas. La irregularidad concretada en omitir una resolución para ampliar el plazo de instrucción no aboca a la atenuante del art. 21.6 CP. El plazo global de duración del proceso no sobrepasa de lo razonable. De ninguna manera puede hablarse de dilaciones indebidas en el sentido exigido por el art. 21.6 CP.”

Finalmente, debe hacerse mención a la doctrina constitucional sentada en relación al derecho a un proceso sin dilaciones indebidas y el estricto cumplimiento de los plazos procesales. Véase, por todas, la STC nº 142/2010, de 21 de diciembre (F.J 3º):

“(…) tal derecho no se identifica con la duración global de la causa, ni aun siquiera con el incumplimiento de los plazos procesales (SSTC 100/1996, de 11 de junio, FJ 2). Como se dijo en la STC 58/1999, de 12 de abril (FJ 6), «el derecho fundamental referido no se puede identificar con un derecho al riguroso cumplimiento de los plazos procesales», configurándose a partir de la dimensión temporal de todo proceso y su razonabilidad.”

Trasladando las anteriores consideraciones al que constituye objeto de interés de este informe, no cabe sino concluir que el *reinicio* del cómputo de los plazos regulados en el artículo 324 LECrim, a que conduce la recta interpretación del



artículo 2.1 del RDL 16/2020, no supone vulneración alguna del derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas, pues resulta evidente que el sistema de plazos de instrucción instaurado por la Ley 41/2015, de 5 de octubre, no desarrolla el contenido de aquel derecho fundamental, no constituyendo, por consiguiente, una plasmación del mismo en el ámbito del proceso penal.

Otra conclusión no resulta posible, si convenimos –con arreglo a los criterios antes señalados–, que el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas proclamado en el artículo 24.2 CE no se identifica con un hipotético derecho a la predeterminación legal de la duración del proceso penal, y sí, en cambio, con el derecho a que el proceso se desarrolle de un modo ágil y diligente. Conclusión ésta que, por lo demás, se ve reforzada por la circunstancia de que la redacción del vigente artículo 324 LECrim fue introducida en virtud 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*, es decir, una ley ordinaria que, de conformidad con el artículo 81.1 CE, tiene vedado el desarrollo directo de los derechos fundamentales. En consecuencia, el hecho de que la vigente redacción del artículo 324 LECrim fuera aprobada mediante ley ordinaria lleva a concluir que su contenido no desarrolla el artículo 24.2 CE, por más que –en efecto– pueda establecerse algún tipo de relación entre ambos preceptos.

Nótese, además, que si con anterioridad a la instauración del actual sistema de plazos analizado no se ponía en duda la constitucionalidad de la regulación hasta entonces vigente, y si convenimos que la derogación del artículo 324 LECrim (actualmente en trámite parlamentario) tampoco comportaría vulneración alguna del artículo 24.2 CE, no podemos sino concluir sin ambages que la decisión del legislador de reiniciar el cómputo de los plazos procesales de la investigación penal tampoco comporta una ilegítima vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas.



5. Reinicio del cómputo de los plazos procesales regulados en el artículo 324 LECrim y retroactividad de las normas procesales.

Resulta ciertamente controvertido determinar si el reinicio del cómputo de los plazos regulados en el artículo 324 LECrim resultaría gravoso para los investigados que, de ese modo, podrían ver ampliada la duración de la fase de instrucción de los procedimientos penales. Sin perjuicio de que, en la práctica, ello dependerá del resultado que arrojen las diligencias de investigación que se practiquen en la fase instructora, lo cierto es que, cuando menos en abstracto, no resulta posible afirmar de un modo tajante que el artículo 2 del RDL 16/2020 introduzca una regulación gravosa para los investigados, pues debe recordarse que, con arreglo a lo preceptuado en el artículo 299 LECrim, la instrucción tendrá por objeto la realización de *“las actuaciones encaminadas a preparar el juicio y practicadas para averiguar y hacer constar la perpetración de los delitos con todas las circunstancias que puedan influir en su calificación y la culpabilidad de los delincuentes”*.

Por consiguiente, la ampliación de la fase de investigación no solo permitirá practicar aquellas diligencias que puedan perjudicar al investigado, sino también aquellas otras que puedan beneficiarle por resultar relevantes para acreditar su inocencia o, en su caso, la anulación o disminución de su culpabilidad. Pues, si bien es cierto que la configuración del proceso penal gravita en torno a la presunción de inocencia que ampara al investigado en todos los órdenes, no cabe olvidar que a la vista del resultado de las diligencias practicadas durante la instrucción puede ser de interés para el investigado la práctica de aquellas que le permitan obtener pruebas de descargo o contraindicios en su favor. No debiendo, además, olvidarse que la carga de la prueba acerca de las circunstancias que excluyen o mitigan la culpabilidad del sujeto activo del delito corresponde a quien las alega (SSTS nº 282/2019, de 13 de junio; nº 13/2019, de 17 de enero; nº 38/2019, 30 de enero, entre otras).



En cualquier caso, tomando como premisa las consideraciones expuestas en el anterior epígrafe, debe precisarse que el artículo 324 LECrim no atribuye facultad alguna al investigado, pues, como ya hemos tenido ocasión de analizar, aquel precepto no constituye plasmación o desarrollo del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, y mucho menos del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. De ahí que resulte posible concluir que el artículo 324 LECrim se configura como una mera norma procesal que tiene por objeto regular y ordenar la tramitación del procedimiento.

Sólo así se explica que el artículo 324.4 LECrim incorpore una cláusula de cierre en cuya virtud se atribuya al juez director de la investigación la facultad de fijar un plazo máximo no sometido apriorísticamente a restricción alguna. Y de ahí, asimismo, que el precepto no atribuya al investigado la facultad de instar la complejidad de las actuaciones o su prórroga, así como que se permita que el cómputo del plazo se desarrolle con independencia de que la resolución de incoación del procedimiento, o la inicial declaración de complejidad, sean notificadas a las partes. Todo ello, sin olvidar, además, la posibilidad de practicar diligencias durante la fase intermedia incluso una vez vencido el plazo, con arreglo al artículo 324.5 LECrim.

Interpretación que, por lo demás, resulta a todas luces compatible con la circunstancia de que la ampliación de los plazos para recurrir regulada por el artículo 2.2 del RDL 16/2020, de 28 de abril, no realice distinción alguna en función de si el plazo se atribuye al investigado o a las acusaciones, o, asimismo, con el hecho de que el artículo 324 LECrim no tome en consideración la posibilidad de que el sujeto pasivo del procedimiento penal pudiera haberse hallado previamente sometido a la investigación preprocesal del Ministerio Fiscal.



En otro orden de cosas, debe afirmarse que el reinicio del cómputo de los plazos ex artículo 2.1 RDL 16/2020 resulta de aplicación a los procedimientos en curso incoados con anterioridad a su entrada en vigor, pues la Disposición Transitoria Primera del mismo RDL dispone que sus normas se aplicarán a todas las actuaciones procesales que se realicen a partir de su entrada en vigor, cualquiera que sea la fecha de iniciación del proceso en que aquellas se produzcan. Es más, con arreglo a lo preceptuado en el artículo 2 LEC, de aplicación supletoria a los distintos órdenes jurisdiccionales en virtud del artículo 4 LEC, la aplicación retroactiva de las normas procesales resultará posible siempre que el legislador así lo establezca expresamente.

Tal y como con reiteración se ha venido apreciando por doctrina y jurisprudencia, las normas procesales, a diferencia de las sustantivas, sí pueden ser aplicadas retroactivamente. Tal y como nos recuerda la STC nº 10/2019, de 25 de marzo (F.J. 3º):

“Por lo demás y con independencia de lo razonado, no resulta en modo alguno impertinente recordar que a las normas procesales les es aplicable el principio tempus regit actum, como sostiene este Tribunal desde la STC 63/1982, de 20 de octubre, reiterada a lo largo del tiempo y más recientemente en la STC 261/2015, de 14 de diciembre, de modo que una norma procesal, como la que contiene la disposición transitoria única de la Ley Orgánica 1/2014, no hace más que aclarar la aplicación en el tiempo de otra norma procesal, que es la contenida en el artículo 23 LOPJ al referirse al alcance de la jurisdicción española en el ámbito penal, una aplicación que, en cualquier caso, no hubiera podido soslayarse y hubiera debido ser abordada por los órganos judiciales que tenían procedimientos abiertos, bien de oficio, bien a instancia de parte. No se aplica aquí, por tanto, el principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, porque la Ley Orgánica 1/2014 no



establece disposiciones sancionadoras desfavorables, ni restrictivas de derechos individuales en el sentido alegado por los recurrentes, y tal y como se deduce de los razonamientos desarrollados en el fundamento jurídico quinto, que niega a dicha norma el efecto restrictivo sobre el artículo 24.1 CE que le imputa la demanda. Por lo tanto, el recurso debe ser desestimado en este punto”.

Este criterio es reiterado en las SSTC nº 35/2019, de 25 de marzo, y nº 80/2019, de 17 de junio.

En similar sentido, la STS nº 296/2015, de 6 de mayo, recuerda que *“en materia procesal «tempus regit actum» (...) Sobre la retroactividad de las leyes, el Tribunal Constitucional (Stcs. 149/1995, de 16 de octubre y 374/1993 de 1 de diciembre) recuerda que el fenómeno de la retroactividad es posible si la propia ley lo autoriza”*. Asimismo, la STS nº 38/2017, de 31 de enero, dispone (FJ 2º): *“En materia procesal la regla que rige no es el de la favorabilidad o no de los principios establecidos en la nueva norma, sino la vigencia al tiempo del acto procesal, «tempus regit actum»”*.

En definitiva, no puede sino concluirse que el legislador, en el ejercicio de las facultades que tiene atribuidas, ha tenido a bien introducir, por las razones que aparecen explicitadas en el Preámbulo del Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, una excepción de carácter temporal al sistema de plazos de instrucción regulado en el artículo 324 LECrim. Razones que se concretan en la necesidad de *“procurar una salida ágil a la acumulación de los procedimientos suspendidos por la declaración del estado de alarma cuando se produzca el levantamiento de la suspensión”*.

A mayor abundamiento, debe precisarse que el reinicio del cómputo de los plazos de la fase de instrucción no comprometerá las garantías procesales del



investigado, pues los órganos judiciales seguirán obligados a tramitar dichas actuaciones con agilidad y diligencia, evitando cualquier dilación indebida. Pues, en definitiva, el hecho de contar con un plazo máximo, que opere a modo de horizonte de la investigación, en ningún caso legitimará al órgano judicial –ni ahora ni antes– a apurar dichos plazos o agotarlos de no ser necesario.

En atención a todo lo expuesto, y con independencia de las consideraciones político-criminales que a cada cual puedan merecer las razones que han movido al legislador, lo cierto es que no cabe poner en duda la legitimidad constitucional y legal del reinicio del cómputo de los plazos procesales que regula el artículo 324 LECrim, pues debe recordarse que *“el legislador goza, dentro de los límites establecidos en la Constitución, de un amplio margen de libertad que deriva de su posición constitucional y, en última instancia, de su específica legitimidad democrática”*.

6. Naturaleza de los plazos de instrucción regulados en el artículo 324 LECrim.

Tras casi cinco años desde la entrada en vigor de la actual redacción del artículo 324 LECrim, aún a fecha de hoy no existe consenso acerca de la naturaleza jurídica que debe atribuirse a los plazos procesales de la fase de instrucción. A pesar de ello, existen razones para afirmar que los plazos regulados en el artículo 324 LECrim vienen configurándose por la doctrina y jurisprudencia mayoritarias como auténticos plazos procesales preclusivos ajenos al instituto de la caducidad.

A pesar de que no existe una definición legal de la figura de la caducidad, sí hay consenso en entender que se trata de un efecto procesal que produce la extinción de una facultad o de una acción por el mero transcurso de un plazo de tiempo legalmente predeterminado, y que se caracteriza por no admitir



interrupciones. Como nos recuerda la STS de 12 de febrero de 1996 (rec. nº 2445/1992): *“A partir de la sentencia de 30 de abril de 1940 la jurisprudencia inició un camino constante y mantenido para distinguir la caducidad de la prescripción. La primera genera decadencia del derecho en forma automática, por el simple transcurso del tiempo legal o del previamente convenido, pues sólo atiende al hecho objetivo de la conducta inactiva del titular dentro del término que fija y controla su eficiencia, siendo causa de extinción de los derechos y fijación definitiva de lo acordado (...) La doctrina jurisprudencial, suficientemente conocida, viene manteniendo que en los casos de caducidad no inciden las causas de interrupción del artículo 1973 del Código Civil”*. En similares términos se pronuncia la STS nº 410/2009, de 2 de junio, cuando señala: *“Las sentencias de esta Sala de 30 de septiembre de 1992, 20 de julio 1993, 10 julio 1999, citadas en igual sentido por la de 29 de mayo de 2006, afirman que la caducidad no admite interrupción de ninguna clase en consonancia con la naturaleza de los derechos para cuyo ejercicio se establece que, siendo de carácter potestativo, nacen y se extinguen con el propio plazo de caducidad, al contrario de lo que ocurre con la prescripción que únicamente afecta al ejercicio del derecho y no a su existencia”*. Criterio este reiterado, entre otras, por las SSTS nº 657/2015, de 27 de noviembre, y nº 297/2018 de 23 de mayo, así como por los AATS de 21 de marzo de 2019 y de 11 de marzo de 2020.

Con arreglo a las anteriores consideraciones, no puede sino concluirse que los plazos regulados en el artículo 324 LECrim no participan de la naturaleza del instituto de la caducidad, pues tales plazos no transcurren necesariamente de forma inexorable. Basta a tal efecto con recordar que, según el artículo 324.3 LECrim, los plazos de la instrucción quedan interrumpidos *“a) en caso de acordarse el secreto de las actuaciones, durante la duración del mismo y b) en caso de acordarse el sobreseimiento provisional de la causa”*. Asimismo, conviene precisar que las peticiones por las que se insta la complejidad de las actuaciones, su prórroga o la fijación de un plazo máximo, no suponen la



materialización de una acción o de un derecho, configurándose como meras actuaciones de carácter procesal.

Puede, por ello, afirmarse que se trata de un mero plazo preclusivo (artículo 136 LEC) cuyo transcurso no supone en ningún caso el archivo de la causa, ni por ello la caducidad de la instancia, tal y como nos recuerda el ATS nº 504/2019, de 25 de abril, cuando dispone (F.J 2º):

“El transcurso del plazo no supone «en ningún caso» el archivo de la causa, si no concurren las causas previstas en los arts. 637 y 641 de la Ley procesal, sino la conclusión de la fase de instrucción y la continuación del proceso. Se trata de un efecto preclusivo por expiración del plazo de instrucción.”

Criterio este que reproducen las SSTS nº 62/2017, de 18 de mayo; nº 470/2017, de 22 de junio; nº 214/2018, de 8 de mayo, y el ATS nº 164/2020, de 23 de enero.

Por consiguiente, el transcurso de los plazos de instrucción previstos en el artículo 324 LECrim no genera consecuencias sustantivas, sino meramente procesales en tanto en cuanto su vencimiento determina la obligación de que el instructor se pronuncie sobre la concusión de la fase sumarial; es por ello, en consecuencia, que el transcurso de estos plazos no afecta a la acción penal, sino al procedimiento investigativo mismo (v.gr. AAP Valladolid nº 254/2018, de 16 de mayo; AAP Barcelona nº 237/2019, de 25 de abril; AAP Guadalajara nº 43/2020, de 4 de febrero).

Todo ello, sin olvidar que –como señalábamos más arriba– el Tribunal Constitucional ha dejado la puerta abierta a la posibilidad de configurar los plazos regulados en el artículo 324 LECrim como meros plazos orientativos de carácter impropio (vid. AATC nº 100/2017, de 4 de julio; nº 108/2017, de 18 de julio; y nº 112/2017, de 18 de julio).



En cualquier caso, puede afirmarse que los plazos de instrucción constituyen unos plazos *sui generis*, cuyos contornos –fruto de una más que deficiente técnica legislativa– resultan francamente difíciles de precisar. Así, a modo de ejemplo, a pesar de aparentar configurarse como un *plazo procesal de parte*, su cómputo contraviene lo dispuesto en el artículo 133 LEC (“*los plazos comenzarán a correr desde el día siguiente a aquel en que se hubiere efectuado el acto de comunicación del que la Ley haga depender el inicio del plazo*”), en tanto en cuanto el inicio del cómputo de los plazos del artículo 324 LECrim no exige de la previa notificación de resolución alguna al Ministerio Fiscal, extremo que, llegado el caso, permitiría entender vencido el plazo aun cuando la incoación del procedimiento jamás hubiera sido notificada al Ministerio Fiscal. Este efecto procesal permite poner en duda, cuando menos, su carácter de plazo de parte.

Las anteriores consideraciones conducen a excluir, asimismo, cualesquiera conjeturas acerca de que la petición del Ministerio Fiscal instando la complejidad de las actuaciones, su prórroga o la fijación de un plazo máximo, se configuren como el ejercicio de una acción o de un derecho. No en vano, debe recordarse que, a pesar de las enormes dificultades que históricamente se han apreciado para delimitar sus contornos, el concepto de acción –en su acepción procesal– se configura como el instituto jurídico a través del que los sujetos, legitimados para ello, instan ante los Tribunales la incoación de un procedimiento al objeto de recabar la tutela judicial. Así, según el diccionario del español jurídico (aprobado por la RAE y el CGPJ en el año 2016), la acción, en su acepción procesal-penal, se define como la “*pretensión de incoación de un proceso para determinar la responsabilidad por hechos constitutivos de delito o falta*”. Consideraciones que permiten excluir la petición de complejidad de las actuaciones del ámbito objetivo de aplicación de la D.A. 4 del RD 463/2020, de 14 de marzo, en cuya virtud “*los plazos de prescripción y caducidad de*



cualesquiera acciones y derechos quedarán suspendidos durante el plazo de vigencia del estado de alarma y, en su caso, de las prórrogas que se adoptaren”.

A mayor abundamiento, respecto de la referencia que en la D.A. 4ª se contiene respecto al cómputo de los plazos de prescripción y caducidad asociados al ejercicio de derechos, debe precisarse que la interpretación sistemática de las D.A. 2ª, 3ª y 4ª del RD 463/2020, de 14 de marzo, evidencian que el legislador alude en este caso a los plazos asociados a derechos subjetivos cuyo ejercicio se desarrolla fuera del procedimiento.

Claro ejemplo de que la solicitud de complejidad de las actuaciones, o de su prórroga, no constituyen manifestación del ejercicio de una acción o de un derecho en los términos antes apuntados, resulta de la circunstancia de que, con arreglo al artículo 324 LECrim, solo el Ministerio Fiscal se halle facultado para instar aquella declaración, incluso en el caso de delitos semipúblicos en que el perdón del ofendido extinga la responsabilidad criminal. Resulta significativo, por lo demás, que el legislador haya vetado la posibilidad de impugnar la desestimación de la solicitud de prórroga cuando ésta tuviera lugar, pues se trata de una previsión legal a todas luces incompatible con la previa atribución de un derecho.

Por otro lado, debe advertirse que los plazos del artículo 324 LECrim constituyen auténticos plazos procesales, pues su nacimiento siempre se produce dentro del procedimiento, mediante un acto de indudable naturaleza procesal como lo es el auto de incoación del procedimiento. Tal y como se indica en la STS (Sala 3ª) de 2 de abril de 2001 (rec. nº 2171/1994):

“El plazo (...) tiene entidad sustantiva y no procesal, pues solo gozan de esta última característica los que marcan los tiempos del proceso que es donde se desarrolla la actuación judicial.”



El criterio precitado ha sido recurrentemente mantenido por nuestra jurisprudencia [v.gr. SSTS (Sala 4ª) de 15 de marzo de 2005, rec. nº 1565/2004; de 3 de junio de 2013, rec. nº 2301/2012].

La naturaleza procesal del plazo, contrariamente a lo que pudiera parecer, no se condiciona al hecho de aparecer previsto en una norma procesal, sino que se determinará en función del ámbito en que incida la norma. De suerte que, como nos recuerda la STS (Sala 4ª) nº 75/2019, de 5 de noviembre, F.J 3º:

"(...) la naturaleza de las normas no depende de su ubicación en un determinado texto. El criterio que se aplica para determinar la naturaleza procesal de una norma es el ámbito en el que incide la consecuencia jurídica prevista en la misma, si tiene reflejo en el proceso, atiende a la conducta de las partes, de los intervinientes en el proceso, del juez, o se refiere a actos procesales, tanto a la forma como a sus presupuestos, requisitos y efectos la norma será procesal."

De ahí que pueda afirmarse que la D.A. 4ª del RD 463/2020, de 14 de marzo, no resulta de aplicación a los plazos regulados por el artículo 324 LECrim, pues mientras que el nacimiento y cómputo de los plazos sustantivos asociados al ejercicio de acciones y derechos se desarrolla al margen del proceso penal, el cómputo de los plazos de la fase de instrucción nace y se desarrolla exclusivamente dentro del procedimiento, siempre tras su incoación.

En definitiva, como nos recuerdan el Auto nº 43/2020 de la AP de Guadalajara, de 4 de febrero; el Auto nº 237/2019 de la AP de Barcelona, de 24 de abril; el Auto nº 254/2018 de la AP de Valladolid, de 16 de mayo de 2018; o el Auto nº 550/2016 de la AP de Córdoba, de 22 de septiembre, resulta inadecuado relacionar el artículo 324 LECrim con la prescripción o el ejercicio de la acción penal, pues son meros plazos procesales asociados al curso de la investigación



criminal, de suerte que *“el mero transcurso de los plazos establecidos en el art. 324 LECrim no genera consecuencias sustantivas sino meramente procesales”*.

Trasladando las anteriores consideraciones al ámbito que aquí constituye objeto de estudio, puede concluirse, por tanto, que los plazos regulados en el artículo 324 LECrim constituyen auténticos plazos procesales, pues resulta notorio que el inicio del cómputo del plazo no tendrá lugar sino con la incoación del procedimiento, cuyo ámbito de aplicación resultará siempre de exclusiva relevancia procesal. A diferencia de lo que sucede, a modo de ejemplo, en relación al ejercicio de acciones y derechos, en que el cómputo de los plazos siempre hallará su génesis fuera del procedimiento, asociándose por lo general a la fecha de nacimiento del derecho subjetivo que pretenda hacerse valer, tal y como nos recuerda la STS nº 538/2011, de 11 de julio (rec. núm. 1247/2008): *“Esta Sala ha reiterado la diferencia existente entre plazos procesales y sustantivos al señalar que únicamente ofrecen carácter procesal los que tengan su origen o punto de partida en una actuación de igual clase”* –en idéntico sentido vid. SSTS 150/2015, de 25 de marzo (rec. núm. 23/2013); nº 751/2019, de 5 de noviembre (rec. núm. 1860/2017)–.

7. Criterios orientativos de actuación en relación con el artículo 2.1 del RDL 16/2020, de 28 de abril.

Tal y como hemos tenido ocasión de analizar hasta el momento, existen poderosos argumentos para afirmar que los plazos de instrucción del artículo 324 LECrim deben entenderse reiniciados con arreglo a las previsiones de la D.A. 2ª del RD 463/2020, de 14 de marzo, así como del artículo 2.1 del RDL 16/2020, de 28 de abril.



Es precisamente por ello por lo que deben reiterarse los criterios plasmados en el informe de esta Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado, titulado "*Plazos y términos procesales, artículo 324 LECrim y notificaciones telemáticas al Ministerio Fiscal*", publicado el pasado 29 de abril de 2020:

1. Con carácter general, las diligencias de instrucción se practicarán durante el plazo máximo de seis meses a contar desde el día siguiente hábil al cese del estado de alarma (artículo 324.1, párrafo 1, LECrim).
2. En aquellas causas en que la instrucción haya sido declarada compleja, el plazo de instrucción será de dieciocho meses a contar desde el día siguiente hábil al cese del estado de alarma (artículo 324.2, párrafo 1, inciso primero, LECrim).
3. En aquellas causas en que la instrucción haya sido prorrogada por igual plazo de dieciocho meses o uno inferior, este concreto plazo prorrogado se computará desde el día siguiente hábil al cese del estado de alarma (artículo 324.2, párrafo 1, inciso segundo, LECrim).
4. En los supuestos excepcionales en que el instructor haya fijado un plazo máximo para la finalización de la instrucción, este concreto plazo máximo comenzará a computarse desde el día siguiente hábil al cese del estado de alarma (artículo 324.4 LECrim).

Debe advertirse que, con arreglo al artículo 184 LOPJ, todos los días y horas del año se considerarán hábiles para la instrucción de las causas penales, motivo este por el que el *dies a quo* en el cómputo del nuevo plazo resultante de aplicar las previsiones de la D.A 2ª RD 463/2020, de 14 de marzo, del artículo 2.1 RDL 16/2020, de 28 de abril, y del artículo 8 del RD 537/2020, de 22 de mayo, será por imperativo legal el día 5 de junio de 2020, día siguiente al alzamiento de la



suspensión de los plazos procesales. Y ello, con independencia de que se trate de una fecha considerada inhábil con arreglo a los artículos 182 y 183 LOPJ.

En cualquier caso, debe precisarse que, aun cuando los criterios interpretativos propuestos por esta Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado se estimen correctos y plenamente ajustados a Derecho, no cabe descartar que los tribunales desarrollen interpretaciones alternativas de la D.A. 2ª del RD 463/2020, de 14 de marzo, y del artículo 2.1 del RDL 16/2020, de 28 de abril.

Por este motivo, al objeto de evitar la posible frustración del derecho a la tutela judicial efectiva de las partes o de investigaciones judiciales en curso, un elemental principio de responsabilidad y cautela aconseja adoptar los siguientes criterios orientativos de actuación:

1. Criterios hermenéuticos de carácter gramatical, sistemático y teleológico, llevan a concluir que la D.A. 2ª RD 463/2020, de 14 de marzo, y el art. 2.1. del RD 16/2020, de 28 de abril, han decretado el reinicio del cómputo de los plazos procesales regulados en el artículo 324 LECrim.

Por tanto, con arreglo a la D.A. 2ª del RD 463/2020, de 14 de marzo, al artículo 2.1 del RDL 16/2020, de 28 de abril, -por el que se establece que el primer día del cómputo de los plazos procesales suspendidos será el siguiente día hábil a aquel en que deje de tener efecto la suspensión-, y al artículo 8 del RD 537/2020, de 22 de mayo, -en cuya virtud la suspensión de los plazos procesales deberá entenderse alzada el 4 de junio de 2020-, debe concluirse que el cómputo de los plazos procesales quedó paralizado entre los días 14 de marzo y 4 de junio de 2020, iniciándose el nuevo cómputo el día 5 de junio de 2020.



2. A pesar de lo anterior, en tanto no exista un criterio jurisprudencial uniforme, y a fin de evitar cualquier riesgo de frustración de investigaciones en curso, resulta oportuno que las/los Sras./Sres. Fiscales insten la declaración de complejidad de los procedimientos, su prórroga o la fijación de un plazo máximo, atendiendo para ello al criterio resultante de computar dichos plazos como si éstos, en lugar de haberse reiniciado, únicamente hubieran estado suspendidos durante la vigencia de la D.A. 2ª RD 463/2020, de 14 de marzo.

3. Para el caso de que las peticiones efectuadas por las/los Sras./Sres. Fiscales instando la declaración de complejidad, su prórroga o la fijación de un plazo máximo, fueran desestimadas, resulta oportuno proceder con arreglo a los criterios ya expresados por la Circular 5/2015, de 13 de noviembre, *sobre los plazos máximos de la fase de instrucción*, sin perjuicio de la aplicación y/o alegación de los criterios contenidos en el presente informe, cuando fuere necesario.

8. Disposición final.

El presente informe se emite al amparo del artículo 13.3 EOMF, como consecuencia de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, *de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia*, y del Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, *por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19*.

Se da traslado de este documento a la carrera fiscal a fin de que pueda ser valorado como criterio orientativo y de auxilio técnico-jurídico. El presente



informe carece de carácter vinculante, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 13.3 y 15.2 EOMF.

A la vista de que la norma objeto de análisis en el presente informe pudiere verse modificada en sede parlamentaria, en tanto en cuanto el Real Decreto-ley 16/2020 está siendo tramitado como proyecto de ley por el trámite de urgencia y, en consecuencia, el legislador pudiere optar por una regulación distinta del cómputo de los plazos previstos en las leyes procesales previamente suspendidos/interrumpidos por el Decreto de estado de alarma, no resulta procedente ni conveniente, en este momento, la utilización de cualesquiera de los instrumentos de doctrina vinculante de que dispone la Fiscalía General del Estado.

Madrid, a 3 de junio de 2020

EL FISCAL JEFE DE LA SECRETARÍA TÉCNICA

Fdo.: Álvaro García Ortiz



INFORME

La prescripción de los delitos durante el estado de alarma

Índice: 1. Cuestiones preliminares. 2. Precisiones terminológicas. 3. Naturaleza del instituto de la prescripción del delito y D.A. 4ª del RD 463/2020, de 14 de marzo. 4. La eficacia de las actuaciones declaradas nulas para interrumpir la prescripción y la prescripción de los delitos conexos. 5. Disposición Final.

1.- Cuestiones preliminares.

El pasado 14 de marzo la actividad jurisdiccional de los juzgados y tribunales españoles quedó paralizada en su práctica totalidad con arreglo a lo preceptuado por la D.A. 2ª del RD 463/2020, de aquella misma fecha, *por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.*

La norma referenciada decretó la suspensión de los términos, así como la suspensión e interrupción de los plazos previstos en las leyes procesales, con la única excepción, en lo que al orden jurisdiccional penal se refiere, de los procedimientos de *habeas corpus*, las actuaciones encomendadas a los servicios de guardia, las actuaciones con detenido, las órdenes de protección, las actuaciones urgentes en materia de vigilancia penitenciaria, así como cualesquiera medidas cautelares en materia de violencia sobre la mujer o menores. Todo ello, sin perjuicio de la posibilidad de practicarse cualesquiera otras actuaciones propias de la fase de instrucción que, por su carácter urgente, resultaran inaplazables, así como cualesquiera otras que se estimasen necesarias para evitar perjuicios irreparables en los derechos e intereses legítimos de las partes.



Asimismo, conviene advertir que la D.A. 4ª del RD 463/2020, decretó la suspensión de los plazos de caducidad y de prescripción de cualesquiera acciones y derechos durante la vigencia del estado de alarma.

A la vista de lo anterior, resulta oportuno analizar si los plazos de prescripción del delito, regulados en el artículo 131 CP, se han visto de algún modo afectados por el RD 463/2020, de 14 de marzo, o si, por el contrario, estos han seguido transcurriendo de modo inexorable a pesar de la obligada suspensión, por razones de fuerza mayor, de buena parte de la actividad judicial.

Asimismo, también debe examinarse la cuestión a la luz del artículo 2.1 del RDL 16/2020, de 28 de abril, *de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia*, en cuya virtud el legislador ha decretado el reinicio de los términos y plazos previstos en las leyes procesales.

2.- Precisiones terminológicas.

A pesar de que las rúbricas ofrecidas por el legislador a la D.A. 2ª del RD 463/2020, de 14 de marzo, y al artículo 2.1 del RDL 16/2020, de 28 de abril, aluden, respectivamente, a la "*suspensión de los plazos procesales*" y al "*cómputo de los plazos procesales*", lo cierto es que en la redacción de ambos preceptos lejos de emplearse la locución *plazo procesal*, el legislador se limita a utilizar la locución *leyes procesales*.

Aunque hubiera resultado deseable que el legislador empleara en la redacción de ambos preceptos la terminología *plazos procesales*, al objeto de evitar –de ese modo– indeseables confusiones terminológicas, una exégesis teleológica, a la par que sistemática del precepto, aconsejan entender que el ámbito objetivo de aplicación de la D.A. 2ª y, por ello, del referenciado artículo 2.1, debe



extenderse a cualesquiera normas o plazos procesales, con independencia del concreto texto en que se ubique su regulación. Pues, atendiendo al contexto en el que son empleadas ambas locuciones, éstas deben necesariamente ser conceptualizadas como sinónimas.

No en vano, se debe recordar que, en la actualidad, existe consenso en que la naturaleza procesal del plazo no deberá ser determinada en atención a su concreta ubicación sistemática en un "código procesal", sino que, en realidad, se condicionará a que el ámbito de efectiva incidencia de la norma se desarrolle dentro o fuera del procedimiento, tal y como nos recuerda la STS 75/2019, de 5 de noviembre (Recurso núm. 1860/2017): "[...] *la naturaleza de las normas no depende de su ubicación en un determinado texto. El criterio que se aplica para determinar la naturaleza procesal de una norma es el ámbito en el que incide la consecuencia jurídica prevista en la misma, si tiene reflejo en el proceso, atiende a la conducta de las partes, de los intervinientes en el proceso, del juez, o se refiere a actos procesales, tanto a la forma como a sus presupuestos, requisitos y efectos la norma será procesal*".

De ahí que resulte posible afirmar que todas aquellas normas cuyo ámbito de aplicación se limite a regular situaciones que gocen de exclusiva incidencia en el proceso deben ser conceptualizadas como normas o leyes procesales. Por contraposición a los plazos de carácter sustantivo o material, que se caracterizan, sin perjuicio de su repercusión en el procedimiento penal, por regular supuestos de hecho cuya génesis se encuentra asociada a eventos cuya realización tiene lugar al margen o fuera del procedimiento. Así, a modo de ejemplo, el derecho a ejercer la acción penal se encuentra asociado a la previa ejecución de un hecho delictivo, es decir, a un evento desarrollado al margen del procedimiento. Por este motivo, el plazo para el ejercicio de la acción penal debe ser considerado sustantivo, pues aparece condicionado al nacimiento de un



derecho cuya génesis necesariamente debe ubicarse extramuros de cualesquiera actuaciones procesales.

En definitiva, como se indica en la STS de 2 de abril de 2001 (Recurso núm. 2171/1994): *"El plazo [...] tiene entidad sustantiva y no procesal, pues solo gozan de esta última característica los que marcan los tiempos del proceso que es donde se desarrolla la actuación"*. Criterio éste recurrentemente mantenido por nuestra jurisprudencia (v.gr. STS de 15 de marzo de 2005, Recurso núm. 1565/2004; STS de 3 de junio de 2013, Recurso núm. 2301/2012).

Tal y como se señala en la STC 195/2009, de 28 de septiembre, *"la prescripción penal, institución de larga tradición histórica y generalmente aceptada supone una autolimitación o renuncia del ius puniendi por el transcurso del tiempo, que encuentra también fundamento en principios y valores constitucionales, pues toma en consideración la función de la pena y la situación del presunto inculpado, su derecho a que no se dilate indebidamente la situación que supone la virtual amenaza de una sanción penal"*.

De ahí que, trasladando las anteriores consideraciones al que constituye objeto del presente informe, resulte sencillamente incontrovertido que los plazos asociados, bien a la prescripción del delito, bien al ejercicio de la acción penal, deben ser considerados plazos sustantivos, sin perjuicio de lo que más adelante se dirá acerca de su naturaleza. Motivo que, en definitiva, descarta la posibilidad de considerar que dichos plazos hubieren quedado suspendidos o interrumpidos con arreglo a la D.A. 2ª del RD 463/2020, de 14 de marzo, cuyo ámbito de aplicación objetiva aparece limitado a los denominados plazos procesales.

Idénticas razones deben conducir a excluir los plazos de prescripción del delito del ámbito de aplicación del artículo 2.1 del RDL 16/2020, de 28 de abril, pues el referenciado precepto se limita a declarar el reinicio del cómputo de los términos



y plazos procesales previamente suspendidos por la D.A. 2ª del RD 463/2020, de 14 de marzo.

Asimismo, debe precisarse que las anteriores consideraciones no se han visto en ningún caso alteradas por la reciente aprobación del RD 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, cuyo artículo 10 se limita a prever que *“con efectos desde el 4 de junio de 2020, se alzarán la suspensión de los plazos de prescripción y caducidad de los derechos y acciones”*.

3.- Naturaleza del instituto de la prescripción del delito y D.A. 4ª del RD 463/2020, de 14 de marzo.

Parece asimismo lógico descartar la posibilidad de que los plazos regulados por el artículo 131 CP hubieran resultado suspendidos con arreglo a la D.A. 4ª del RD 463/2020, de 14 de marzo, por la que el legislador decretó la suspensión de los plazos de prescripción y caducidad asociados al ejercicio de cualesquiera acciones y derechos.

A tal efecto, conviene recordar que el Tribunal Constitucional resolvió, ya en su STC 63/2005, de 14 de marzo (Recurso núm. 6819/2002), la tradicional disyuntiva acerca de la naturaleza procesal o material de la prescripción del delito en los siguientes términos:

“El cuadro de análisis de nuestra doctrina se completa con las afirmaciones contenidas en la STC 12/1991, de 28 de enero, FJ2, en la que nos planteamos la disyuntiva consistente en otorgar a la prescripción una naturaleza meramente procesal, “fundada en razones de seguridad; y no de justicia intrínseca”, o una naturaleza sustantiva o material “fundada en principios de orden público, interés general o de política criminal que se



reconducen al principio de necesidad de pena, insertado en el más amplio de intervención mínima del Estado en el ejercicio de su ius puniendi". [...] lo que prescribe no es la acción penal para perseguir el delito, sino el delito mismo, lo que sólo puede suceder por intermedio de la persecución estatal, esto es, mediante la omisión, en el plazo que en cada caso venga legalmente establecido, del imprescindible acto de interposición judicial [...] Cualquier otra interpretación permanecería, por el contrario, anclada en el entendimiento de la prescripción penal como un instituto de naturaleza exclusivamente procesal, e ignoraría con ello, la esencia sustantiva del mismo como instrumento a través del cual se manifiesta la extensión temporal de la posibilidad de ejercicio del ius puniendi por parte del Estado. Dicho de otra manera, el establecimiento de un plazo de prescripción de los delitos y faltas no obedece a una voluntad de limitar temporalmente el ejercicio de la acción penal por denunciante y querellante (configuración procesal de la prescripción), sino a la voluntad inequívocamente expresada por el legislador de limitar temporalmente el ejercicio del ius puniendi por parte del Estado en atención a la consideración de que el simple transcurso del tiempo disminuye la necesidad de respuesta penal (configuración material de la prescripción), dado que la imposición de una pena carecería de sentido por haberse ya perdido el recuerdo del delito por parte de la colectividad e incluso por parte de su autor, posiblemente transformado en otra persona".

Criterio éste que fue reiterado, entre otras, en las SSTC 29/2008, de 20 de febrero, y 37/2010, de 19 de julio, así como en las SSTS 414/2015, de 6 de julio; 762/2015, de 30 de noviembre; 166/2018, de 11 de abril; 189/2018, de 20 de abril; y 723/2018, de 23 de enero.

En la actualidad, existe un amplio consenso doctrinal y jurisprudencial acerca de la naturaleza material del instituto de la prescripción del delito. Interpretación que,



por lo demás, resulta a todas luces compatible con el contenido de los artículos 130 y 131 CP, en cuya virtud no cabe sino concluir que el efecto asociado a la prescripción del delito es precisamente la extinción de la responsabilidad criminal y, no así, tan sólo, la de la acción penal.

De ahí que resulte incontrovertida la imposibilidad de aplicar las previsiones que se contienen en la D.A. 4ª del RD 463/2020, de 14 de marzo, acerca de la suspensión de los plazos de prescripción y caducidad para el ejercicio de acciones y derechos, a los plazos de prescripción del delito regulados por el artículo 131 CP. Pues, en este último caso, lo que prescribe no es la acción penal para perseguir el delito sino el delito mismo.

4. La eficacia de las actuaciones declaradas nulas para interrumpir la prescripción y la prescripción de los delitos conexos.

Una de las cuestiones que mayores dudas ha suscitado en relación al cómputo de los plazos de prescripción del delito es, precisamente, la de si las actuaciones declaradas nulas resultan, a pesar de ello, idóneas al objeto de interrumpir la prescripción. Parece conveniente recordar que la cuestión ya fue resuelta por el acuerdo del Pleno no Jurisdiccional del Tribunal Supremo de 27 de abril de 2011, en el que se resolvió: *"las actuaciones declaradas nulas en el proceso penal no pierden por ello la eficacia interruptiva que tuvieron en su momento"*.

Criterio que ha sido reiterado entre otras, en las SSTs 1169/2011, de 3 de junio (Recurso núm. 2311/2009); 413/2013, de 10 de mayo; 226/2017, de 31 de marzo (Recurso núm. 1825/2016); 704/2018, de 15 de enero de 2019 (Recurso núm. 1385/2016), así como en el ATS de 22 de marzo de 2019 (Recurso núm. 1385/2016).



Asimismo, debe recordarse que en el caso de concursos de infracciones o de infracciones conexas, el plazo de prescripción del delito, con arreglo a lo preceptuado por el artículo 131.4 CP, será el que corresponda al delito más grave. Así nos lo recuerda la STS 675/2019, de 21 de enero de 2020 (Recurso núm. 1495/2018):

"El artículo 131.5 del Código Penal vigente, que es la norma cuya aplicación pretende el recurrente, dispone desde la entrada en vigor de la reforma operada por la L.O. 5/2010, que en los casos de concurso de infracciones o de infracciones conexas el plazo de prescripción será el que corresponde al delito más grave. Tal disposición es coincidente con la doctrina jurisprudencial que venía aplicando este Tribunal. Así se recordaba en la STS 1100/2011, con cita de la STS nº 912/2010, que "... que no cabe operar la prescripción, en supuestos en los que se condena por varios delitos conexos, ya que hay que considerarlo como una unidad, al tratarse de un proyecto único en varias direcciones y, por consiguiente, no puede aplicarse la prescripción por separado, cuando hay conexión natural entre ellos y mientras el delito más grave no prescriba tampoco puede prescribir el delito con el que está conectado, no cupiendo apreciar la prescripción autónoma de las infracciones enjuiciadas...". Criterio igualmente mantenido en la STS nº 627/2009, en la que se decía que "... en los supuestos de enjuiciamiento de un comportamiento delictivo complejo que constituye una unidad íntimamente cohesionada de modo material, supuesto de delitos instrumentales, se ha planteado el problema de la prescripción separada, que podría conducir al resultado absurdo del enjuiciamiento aislado de una parcela de la realidad delictiva prescindiendo de la que se estimase previamente prescrita y que resulte imprescindible para la comprensión, enjuiciamiento y sanción de un comportamiento delictivo unitario, de forma que en estos casos la unidad delictiva prescribe de modo conjunto, no siendo posible apreciar la prescripción aislada del delito instrumental mientras no prescriba el delito más grave o principal (por todas S.T.S. 570/08)".



De ahí que, como con reiteración se ha venido señalado por la jurisprudencia, en el caso de infracciones unidas por una relación concursal o que resulten conexas, el cómputo de los plazos de prescripción no deberá jamás realizarse individualizadamente, sino que, por el contrario, todas ellas participarán del plazo de prescripción previsto para la infracción más gravemente sancionada -STS 293/2019, de 3 de junio (rec. núm. 10514/2018); 159/2019 de 26 de marzo (rec. núm. 768/2018) y 364/2019, de 16 de julio (rec. núm. 1192/2018)-.

5. Disposición Final.

El presente informe se emite al amparo del artículo 13.3 EOMF, como consecuencia de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, *de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia*.

Se da traslado de este documento a la carrera fiscal a fin de que pueda ser valorado como criterio orientativo y de auxilio técnico-jurídico. El presente informe carece de carácter vinculante, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 13.3 y 15.2 EOMF.

En Madrid, a 3 de junio de 2020

EL FISCAL JEFE DE LA SECRETARÍA TÉCNICA

Fdo.: Alvaro García Ortiz

9



INFORME

La prisión provisional durante el estado de alarma

Índice: 1. Naturaleza jurídica. 2. Regulación legal. 3. Estado de alarma, suspensión de plazos y prisión provisional. 4. Disposición final.

1. Naturaleza jurídica.

La prisión provisional es una medida cautelar de naturaleza personal, que tiene como objetivo impedir que el sujeto pasivo de la imputación pueda sustraerse a la acción de la justicia, evitar que cometa nuevos delitos o destruya pruebas, o, en su caso, conjurar los hipotéticos riesgos concurrentes acerca de la lesión de bienes jurídicos del ofendido por el delito, de forma que en modo alguno se configura como una suerte de pena anticipada. La distinta funcionalidad de la medida cautelar de prisión provisional y de la pena permite, sin ninguna violencia lógica, que un mismo hecho (la privación de libertad), cumpla materialmente una doble función, sin que, por ello, y en lo que concierne a la primera, pueda negarse su realidad material, ni alterarse la normal aplicación de su límite temporal (STC 57/2008, de 28 de abril).

La Instrucción 4/2005, de 15 de abril, *sobre motivación por el Ministerio Fiscal de las peticiones solicitando la medida cautelar de prisión provisional o su modificación*, señala que la prisión provisional es una medida cautelar que se sitúa entre los deberes estatales de perseguir eficazmente el delito y asegurar el ámbito de libertad del ciudadano, por lo que ha de ser concebida –en su adopción y mantenimiento– como medida excepcional, subsidiaria, necesaria y proporcionada a la consecución de los fines constitucionalmente legítimos de asegurar el normal desarrollo del proceso y la ejecución del fallo, así como evitar el riesgo de reiteración delictiva.



2. Regulación legal.

El derecho fundamental a la libertad consagrado en el artículo 17 de la Constitución española encuentra su precedente normativo en los siguientes instrumentos internacionales: Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (artículo 9), Convenio para Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950 (artículo 5) y Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966 (artículo 9).

La prisión provisional se desarrolla dentro del marco derivado, por un lado, de los derechos fundamentales de la libertad personal y la presunción de inocencia, y, por otra parte, de la necesaria eficacia del sistema penal en la persecución de las infracciones penales.

En un Estado social y democrático de Derecho, la libertad personal no es sólo un valor superior del ordenamiento jurídico (artículo 1.1 CE), sino además un derecho fundamental (artículo 17 CE), cuya trascendencia estriba precisamente en ser presupuesto de otras libertades y derechos fundamentales.

Por otra parte, la presunción de inocencia reconocida en el artículo 24.2 CE impone al Estado tratar al investigado o encausado como inocente mientras no exista una sentencia condenatoria firme. Este principio es compatible con la existencia de determinadas medidas restrictivas de derechos que pueden ser adoptadas durante la tramitación del proceso penal, siendo la más grave la prisión provisional. De esta manera, la prisión provisional solamente podrá ser adoptada como medida cautelar si concurren las notas características de legalidad, excepcionalidad, necesidad (subsidiariedad), proporcionalidad, temporalidad, provisionalidad y motivación reforzada.



El artículo 17.4 CE dispone que la ley regulará un procedimiento de «habeas corpus» para producir la inmediata puesta a disposición judicial de toda persona detenida ilegalmente. Asimismo, ordena que solo por ley se determinará el plazo máximo de duración de la prisión provisional.

El artículo 503 LECrim regula los requisitos y fines de la prisión provisional y el artículo 504 LECrim su duración, respecto de la que establece la siguiente premisa: la prisión provisional durará el tiempo imprescindible para alcanzar cualquiera de los fines previstos en el artículo anterior y en tanto subsistan los motivos que justificaron su adopción.

3. Estado de alarma, suspensión de plazos y prisión provisional.

La fijación de un plazo máximo de duración de la prisión provisional tiene como principal justificación la de ofrecer una garantía de seguridad jurídica al afectado por la medida cautelar y contribuir a evitar dilaciones indebidas.

En palabras de la STC 147/2000, de 29 de mayo, que cita la STC 98/1998, de 4 de mayo, la imposición constitucional de que el legislador determine el plazo máximo de duración de la prisión provisional encuentra su último fundamento en la seguridad jurídica de los ciudadanos, que con la previsión legal tienen la posibilidad de conocer hasta qué momento puede durar la restricción de su derecho fundamental a la libertad en virtud de la medida cautelar. Las ideas de advertencia y previsibilidad del tope temporal máximo de la prisión provisional cobran así un significado central en el cumplimiento del mandato del artículo 17.4 CE. Al mismo tiempo, este precepto pretende evitar la lentitud de la justicia en los procesos penales, de modo que la determinación de un plazo legal para la prisión provisional sirva de acicate a los órganos judiciales para que aceleren la instrucción y el enjuiciamiento de las causas penales con preso (SSTC 8/1990, de 18 de enero; 206/1991, de 30 de octubre).



En relación a su duración, el Tribunal Constitucional tiene declarado que el respeto y cumplimiento de los plazos legales máximos de la prisión provisional constituye una exigencia constitucional que integra la garantía consagrada en el artículo 17.4 CE, de modo que la superación de esos plazos supone una limitación desproporcionada del derecho a la libertad y, por tanto, su vulneración (*vid.* SSTC 127/1984; 98/1998; 142/1998; 19/1999; 272/2000).

La Disposición Adicional Segunda del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, dispone:

“1. Se suspenden términos y se suspenden e interrumpen los plazos previstos en las leyes procesales para todos los órdenes jurisdiccionales. El cómputo de los plazos se reanudará en el momento en que pierda vigencia el presente real decreto o, en su caso, las prórrogas del mismo. 2. En el orden jurisdiccional penal la suspensión e interrupción no se aplicará a los procedimientos de habeas corpus, a las actuaciones encomendadas a los servicios de guardia, a las actuaciones con detenido, a las órdenes de protección, a las actuaciones urgentes en materia de vigilancia penitenciaria y a cualquier medida cautelar en materia de violencia sobre la mujer o menores.”

Resulta pertinente, por tanto, abordar esa suspensión e interrupción de plazos durante el estado de alarma en relación con la prisión provisional, medida cautelar a la que el legislador no hizo referencia expresa en la norma citada *supra*.

Para ello, es preciso valorar la naturaleza jurídica del decreto por el que se declara el estado de alarma y su habilitación en cuanto a la posible afectación de derechos fundamentales, como es el derecho a la libertad consagrado en el



artículo 17 de la Constitución española. A tal fin, debe partirse de la exigencia constitucional de la regulación por ley del plazo máximo de duración de la prisión provisional (artículo 17.4 CE).

Respecto a la naturaleza jurídica del decreto de estado de alarma se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en su Auto nº 7/2012, de 13 de enero, y su posterior Sentencia nº 83/2016, de 28 de abril, resoluciones en las que el Pleno del Tribunal configura la siguiente doctrina jurisprudencial:

“(…) todos los estados que cabe denominar de emergencia ex art. 116 CE y también por tanto, el de menor intensidad de entre ellos, esto es, el de alarma, suponen, como es evidente y así resulta de su regulación en la Ley Orgánica 4/1981, de 4 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio, excepciones o modificaciones pro tempore en la aplicabilidad de determinadas normas del ordenamiento vigente, incluidas, en lo que ahora importa, determinadas disposiciones legales, que sin ser derogadas o modificadas sí pueden ver alterada su aplicabilidad ordinaria (arts. 9 a 12; 16 a 30; 32 a 36 de la Ley Orgánica 4/1981, de 4 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio), pues el fundamento de la declaración de cualquiera de estos estados es siempre la imposibilidad en que se encuentran las autoridades competentes para mantener mediante «los poderes ordinarios» la normalidad ante la emergencia de determinadas circunstancias extraordinarias (art. 1.1 de la Ley Orgánica 4/1981, de 4 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio).

(…)

La decisión gubernamental por la que se declara el estado de alarma no se limita a constatar el presupuesto de hecho habilitante de la declaración de dicho estado, esto es, la concurrencia de alguna o algunas de las situaciones o “alteraciones graves de la normalidad” previstas en la LOEAES (art. 4) que pueden dar lugar a la proclamación del estado de



emergencia, ni se limita tampoco a la mera la declaración de éste. La decisión gubernamental tiene además un carácter normativo, en cuanto establece el concreto estatuto jurídico del estado que se declara. En otras palabras, dispone la legalidad aplicable durante su vigencia, constituyendo también fuente de habilitación de disposiciones y actos administrativos. La decisión gubernamental viene así a integrar en cada caso, sumándose a la Constitución y a la LOEAES, el sistema de fuentes del derecho de excepción, al complementar el derecho de excepción de aplicación en el concreto estado declarado. Y esta legalidad excepcional que contiene la declaración gubernamental desplaza durante el estado de alarma la legalidad ordinaria en vigor, en la medida en que viene a excepcionar, modificar o condicionar durante ese periodo la aplicabilidad de determinadas normas, entre las que pueden resultar afectadas leyes, normas o disposiciones con rango de ley, cuya aplicación puede suspender o desplazar.

(...)

Así pues, aunque formalizada mediante decreto del Consejo de Ministros, la decisión de declarar el estado de alarma, dado su contenido normativo y efectos jurídicos, debe entenderse que queda configurada en nuestro ordenamiento como una decisión o disposición con rango o valor de ley. Y, en consecuencia, queda revestida de un valor normativo equiparable, por su contenido y efectos, al de las leyes y normas asimilables cuya aplicación puede excepcionar, suspender o modificar durante el estado de alarma”.

Sentado el valor o fuerza de ley del decreto dictado por el Gobierno al amparo de los artículos 116 de la Constitución y 4 de la LO 4/1981, de 1 de junio, debe valorarse su naturaleza en relación con la habilitación o capacidad de afectar a materias propias de ley orgánica y, entre ellas, el plazo máximo de duración de la prisión provisional (artículo 17.4 CE). La respuesta negativa a tal idoneidad o habilitación normativa resulta absolutamente meridiana.



El desarrollo de los derechos fundamentales y, entre ellos, el derecho a la libertad personal, constituye materia reservada a ley orgánica (artículo 81.1 CE). El artículo 86.1 CE excluye del ámbito objetivo del decreto-ley las disposiciones que afecten a los derechos de los ciudadanos regulados en el Título I de la norma fundamental. En este sentido, el Tribunal Constitucional en su Sentencia nº 329/2005, de 15 de diciembre, señala:

“(…) hemos declarado que al interpretar el límite material del art. 86.1 CE este Tribunal no debe atender 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 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 (SSTC 182/1997, de 28 de octubre, FJ 8; 137/2003, de 3 de julio, FJ 6; 254/2004, de 16 de diciembre, FJ 4)”.

La prisión provisional constituye una medida limitativa excepcional del derecho a la libertad personal adoptada en el marco de un proceso penal y, en cuanto restrictiva de un derecho fundamental, la norma que la modifique o desarrolle ha de tener la cobertura formal de una ley orgánica ex artículo 81.1 CE.

Con arreglo a este precepto, y conforme se ha venido reiterando por el Tribunal Constitucional, el desarrollo normativo directo de los derechos fundamentales, y particularmente el de las restricciones que puedan imponerse a su ejercicio, se halla sometido a reserva de ley orgánica, pues como nos recuerda la STC 135/2006, de 27 de abril: *“Lo que está constitucionalmente reservado a Ley Orgánica es la regulación de determinados aspectos esenciales para la definición del derecho, la previsión de su ámbito y la fijación de sus límites en relación con otras libertades constitucionalmente protegidas (STC 173/1998,*



FJ7; en similares términos, posteriormente, SSTC 129/1999, de 1 de julio, FJ 2 y 53/2002, de 27 de febrero, FJ 12). La delimitación del alcance de la reserva de ley orgánica debe inspirarse en un criterio estricto que permita acotar con rigor el espacio que puede ocupar este tipo de legislación, destinado a establecer el desarrollo normativo inmediato de la Constitución en aquellos aspectos básicos o fundamentales del orden constitucional [...] complemento indispensable o necesario de la obra del constituyente (STC 173/1998, FJ 7). En particular, la utilización de este criterio lleva a circunscribir la reserva de ley orgánica "a las normas que establecen restricciones de esos derechos o libertades o las desarrollan de modo directo, en cuanto regulen aspectos consustanciales a los mismos, excluyendo por tanto aquellas otras que simplemente afectan a elementos necesarios sin incidir directamente sobre su ámbito y límites".

De ahí que, como señala la STC 147/2000, de 29 de mayo, cualesquiera medidas que afecten al cómputo de los plazos de la prisión provisional deberán regularse mediante ley orgánica: "la ley que prevea los supuestos de prisión provisional así como su duración máxima ha de adoptar la forma de la ley orgánica, ya que al limitar el derecho a la libertad personal constituye un desarrollo del derecho fundamental, de conformidad con lo dispuesto en el art. 81.1 CE (SSTC 140/1986, de 11 de noviembre, FFJJ 5 y 6; 32/1987, de 12 de Mar, FJ 3)". Así ha sido el caso de la LO 13/2003, de 24 de octubre; la LO 15/2003, de 25 de noviembre; la LO 5/2015, de 27 de abril; y LO 13/2015, de 5 de octubre, todas ellas modificadoras del régimen de la prisión provisional.

Por otra parte, la exigencia constitucional de ley orgánica ex artículo 116 CE para la regulación de los estados de emergencia –alarma, excepción y sitio– (LO 4/1981, de 1 de junio) debe ponerse en relación con la distinta competencia constitucionalmente atribuida para su declaración, en tanto en cuanto el estado de alarma difiere de los de excepción y sitio en que la



iniciativa y declaración corresponde –en exclusiva y sin previa autorización– al Gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros. La naturaleza jurídica de ese decreto gubernamental se encuentra en íntima conexión con las facultades que la LO 4/1981, de 1 de junio, atribuye al Gobierno al declarar el estado de alarma. Así las cosas, el artículo 11 de la LO 4/1981, de 1 de junio, no prevé la suspensión de derecho fundamental alguno entre las medidas que puede adoptar el decreto de declaración de estado de alarma, como por el contrario el artículo 55 CE y la propia ley permite para los estados de excepción y sitio (artículos 16 a 30 y 32 a 35 de la LO 4/1981, de 1 de junio). En consecuencia, al carecer el decreto de estado de alarma de fuerza o valor de ley orgánica, tanto en virtud del principio de jerarquía normativa como del principio de competencia, la norma dictada por el Gobierno al amparo del artículo 4 de la LO 4/1981, de 1 de junio, en ningún caso puede suspender el derecho fundamental de la libertad personal y, por consiguiente, tampoco puede dejar en suspenso los plazos de duración de la prisión provisional.

En definitiva, los plazos de la prisión provisional no constituyen meros plazos formales susceptibles de ser paralizados. En este sentido, resulta oportuno traer a colación la STC 16/2005, de 1 de febrero, cuando señala (FJ 5º):

“(…) los plazos máximos de la prisión provisional no son plazos formales, sino tiempo de privación efectiva de libertad, razón por la cual dichos plazos han de computarse desde la fecha en que dicha restricción de libertad se hace efectiva. Esta comprensión del cómputo de los plazos está, además, implícita en la jurisprudencia constitucional en la que hemos declarado la vulneración del derecho a la libertad personal (art. 17.4 CE), por haber dictado la prórroga de la prisión provisional fuera de plazo (por todas, STC 234/1998, de 1 de diciembre de 1998, FJ 3.”



Trasladando las anteriores consideraciones al que constituye objeto de este informe, se puede concluir que en tanto en cuanto el cómputo de los plazos que implican restricciones directas y efectivas de derechos fundamentales únicamente puede ser regulado mediante ley orgánica, no resulta posible entender comprendido el cómputo de los plazos de la prisión provisional dentro del ámbito objetivo de aplicación de la D.A. 2ª del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, *por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.*

4. Disposición final.

El presente informe se emite al amparo del artículo 13.3 EOMF, como consecuencia de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, *de medidas procesales y organizativas para hacer frente al COVID-19 en el ámbito de la Administración de Justicia.*

Se da traslado de este documento a la carrera fiscal a fin de que pueda ser valorado como criterio orientativo y de auxilio técnico-jurídico. El presente informe carece de carácter vinculante, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 13.3 y 15.2 EOMF.

En Madrid, a 3 de junio de 2020
EL FISCAL JEFE DE LA SECRETARÍA TÉCNICA

Fdo.: Álvaro García Ortiz



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Actividad de la Fiscalía en relación a la situación de las residencias de la tercera edad afectadas por la COVID 19

Como cada semana, la Fiscalía General del Estado facilita a continuación, la información de seguimiento de los expedientes incoados en las diferentes fiscalías territoriales en relación con la situación de las personas mayores y/o discapacitadas y, particularmente, de quienes viven en centros y residencias en el actual contexto de pandemia por COVID 19.

Dicha información se ofrece desglosada por comunidades autónomas y por provincias, distribuidos en tres bloques relativos a las «Diligencias Civiles», «Diligencias de Investigación Penal» en sede de las diversas fiscalías territoriales, y «Diligencias Judiciales» de cuya incoación se ha tenido constancia en los diferentes ámbitos territoriales.

Del estudio pormenorizado que exige la amplia información facilitada, se pueden extraer, entre otras, las siguientes consideraciones:

- Según consta especificado en este documento, se ha decretado el archivo de un total de dos expedientes de diligencias de investigación penal (Fiscalía Provincial de Zamora y la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en este último caso, con remisión de las actuaciones a

----- **Gabinete de Prensa**
FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
Telf.: 91.335.21.48
fge.gabineteprensa@fiscal.es
www.fiscal.es

la Fiscalía Provincial de Cáceres, por ser la competente para conocer del asunto).

- Se tiene además constancia esta semana de la incoación de un total de once nuevas diligencias de investigación (una en la Fiscalía Provincial de Albacete, una en la Fiscalía Provincial de Cuenca, una en Fiscalía Provincial de Ávila, una en Fiscalía Provincial de Palencia, una en la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Galicia y seis en la Fiscalía Provincial de Madrid).
- Conforme se puede apreciar también en la información de detalle que se facilita a continuación, se ha procedido al archivo de cuatro diligencias de índole civil (tres en Fiscalía Provincial de Valencia y uno en la Fiscalía de Área de Elche-Orihuela), como consecuencia de haberse comprobado la inexistencia de situaciones de desatención, desamparo o irregularidades en las residencias objeto de seguimiento.
- Se han incoado siete nuevos expedientes civiles para seguimiento de la situación en determinados establecimientos residenciales (Fiscalías de Área de Alcoy, Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Extremadura, Fiscalía de Área de Getafe-Leganés, Fiscalía de Área de Cartagena, Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Navarra, y Fiscalía Provincial de Castellón de la Plana (dos)).



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

- Permanecen en trámite el resto de diligencias de índole civil incoadas en las diferentes fiscalías territoriales con el objetivo de efectuar el seguimiento de la situación de las residencias y establecimientos de mayores distribuidos por toda la geografía española. Consta también esta semana la recepción de nueva información actualizada en relación con los establecimientos residenciales objeto de seguimiento, facilitándose así el conocimiento puntual de las necesidades que se plantean en ese ámbito en relación con la actividad tuitiva del Ministerio Fiscal.
- La información que se ofrece sobre procedimientos judiciales en curso en relación con hechos denunciados en sede penal y ocurridos en residencias de mayores, establecimientos sanitarios y/o de atención de personas con discapacidad, depende de los datos que la Fiscalía puede obtener de las aplicaciones informáticas judiciales a las que se tiene acceso, además de las notificaciones y traslados que efectúan los diferentes órganos judiciales. El Ministerio Fiscal recaba los datos oficiales disponibles y efectúa el seguimiento especial de estos procedimientos judiciales en atención a la particular vulnerabilidad de las potenciales víctimas. Esta semana se ha tenido constancia del sobreseimiento provisional de las Diligencias Previa n° 127/2020 del Juzgado de Instrucción n° 1 de Arenas de San Pedro, en virtud de Auto de 21 de mayo de 2020.

----- **Gabinete de Prensa**
FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
Telf.: 91.335.21.48
fge.gabineteprensa@fiscal.es
www.fiscal.es

1. ANDALUCÍA

1.1 DILIGENCIAS CIVILES

Fiscalía Provincial de Cádiz

Expediente Gubernativo nº 27/2020 de seguimiento de todas las Residencias de Cádiz y Ceuta. Se incoó el día 23 de marzo de 2020.

Diligencias Pre-procesal nº 4/2020 incoadas con fecha de 4 de mayo de 2020 en relación con el fallecimiento de una residente de un centro.

Diligencias Pre-procesales 6/20, incoadas en virtud de correo den un partido político en relación con el seguimiento de la gestión de las residencias de mayores de esta provincia como consecuencia de la pandemia por Covid-19.

Fiscalía Provincial de Huelva

Se mantiene el **Expediente Gubernativo 33/2020** donde se centraliza toda la información de las residencias.



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Fiscalía Provincial de Córdoba

Se mantienen las **Diligencias Pre-procesales informativas nº 25/2020** donde se centraliza toda la información de las Residencias con incidencias. Diligencias incoadas el 19 de marzo de 2020.

Fiscalía Provincial de Málaga

Diligencias Pre-procesales informativas nº 43/2020 donde se centraliza toda la información de las Residencias con incidencias.

Diligencias Pre-procesales informativas nº 140/2020 relativas a 1 residencia.

Fiscalía de Área de Marbella

Expediente Gubernativo nº 4/2020 sobre seguimiento general de situación en residencias.

Fiscalía de Área de Melilla

Expediente Gubernativo nº 26/2020 donde se centraliza toda la información de las Residencias.

Fiscalía Provincial de Sevilla

----- **Gabinete de Prensa**
FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
Telf.: 91.335.21.48
fge.gabineteprensa@fiscal.es
www.fiscal.es



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Diligencias Pre-procesales nº 102/2020: Con 16 piezas separadas relativas a diferentes residencias de la capital y la provincia.

Fiscalía de Área de Dos Hermanas: expedientes gubernativos incoados:

Nº 12/20: registro datos dación cuenta.

Nº 13/20: seguimiento residencias.

Nº 14/20: seguimiento personas mayores fuera de residencias.

Nº 15/20: incidencia no reingreso tras ingreso hospitalario a una residencia.

Nº 16/20: solicitud de reubicación residente de una residencia.

Fiscalía Provincial de Jaén:

Diligencias Pre-procesales informativas nº CV-01 donde se centraliza toda la información de las Residencias con incidencias.

Diligencias Pre-procesales informativas nº CV-02 incoadas el 24 de abril de 2020, relativas a la Residencia de Personas de Mayores de Linares en la que se han producido 10 fallecidos. Archivadas por Decreto de 10 de mayo de 2020.

1.2 DILIGENCIAS PENALES

----- **Gabinete de Prensa**
FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
Telf.: 91.335.21.48
fge.gabineteprensa@fiscal.es
www.fiscal.es



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Fiscalía Provincial de Huelva

D.I. 34/20: incoadas a raíz de denuncia de un partido político. Archivadas por falta de indicios delictivos.

Fiscalía Provincial de Cádiz

Diligencias de Investigación Penal nº 18/20; incoadas tras la recepción el día 7 de abril de 2020 de denuncia de una asociación en relación con las personas mayores ingresados en una residencia. Remitidas al Fiscal jefe del Área de Jerez por tratarse de una residencia sita en su territorio.

2. ARAGÓN

2.1. DILIGENCIAS CIVILES

Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Aragón:

Diligencias informativas nº 1/2020 incoadas por queja de una asociación. En trámite.

Fiscalía Provincial de Zaragoza:

----- **Gabinete de Prensa**
FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
Telf.: 91.335.21.48
fge.gabineteprensa@fiscal.es
www.fiscal.es

Diligencias preprocesales número 135/2020, incoadas por queja de un familiar de un residente. En trámite.

Fiscalía Provincial de Huesca:

Diligencias informativas nº 52/2020, concentran toda la información acerca de personas fallecidas en residencias por COVID 19 y otros datos de interés.

Diligencias informativas nº 55/2020, por reclamación de personal sanitario de una residencia concreta. En trámite.

Diligencias preprocesales 63/2020, como consecuencia de un escrito de un abogado solicitando ingreso en un centro hospitalario de siete personas mayores. En trámite.

Fiscalía Provincial de Teruel:

No se ha incoado diligencias pre-procesales civiles relacionadas con residencias de mayores.

2.2. DILIGENCIAS PENALES



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Aragón

No se han incoado en la Fiscalía diligencias de investigación penal.

Fiscalía Provincial de Zaragoza

Diligencias de Investigación nº 79/2020 incoadas en 16 de abril a denuncia de trabajadoras de una mercantil que gestiona una residencia de mayores. En trámite.

Diligencias de Investigación nº 80/2020 incoadas el 20 de abril de 2020 por denuncia de un partido político por presuntos delitos que se dicen cometidos en la gestión de la crisis del COVID 19 en ciertas residencias de mayores. Archivadas por Decreto de 21 de mayo.

Fiscalía Provincial de Huesca

Diligencias de investigación nº 11/2020 por denuncias interpuestas en representación de un partido político. Actualmente archivadas.

Fiscalía Provincial de Teruel

----- **Gabinete de Prensa**
FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
Telf.: 91.335.21.48
fge.gabineteprensa@fiscal.es
www.fiscal.es

Diligencias de investigación penal nº 10/2020, en virtud de denuncia de un partido político por presuntos delitos cometidos en la gestión de la crisis sanitaria en las residencias de mayores. Archivadas por no ser los hechos investigados constitutivos de delito alguno.

Diligencias de investigación penal nº 13/20 a denuncia del Servicio Provincial de Sanidad, contra una residencia de mayores específica. Archivadas, al no ser constitutivos de delito los hechos denunciados.

2.3. PROCEDIMIENTOS JUDICIALES

Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Aragón

No constan procedimientos judiciales incoados en el Tribunal Superior de Justicia, en relación a residencias de mayores con ocasión de incidencias socio-sanitarias provocadas por COVID-19.

Fiscalía Provincial de Zaragoza

Diligencias Previas (sin que conste número) del Juzgado de Instrucción nº 5 de Zaragoza por denuncia de una asociación contra una determinada residencia de mayores. En trámite.

Fiscalía Provincial de Huesca

----- **Gabinete de Prensa**
FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO
Telf.: 91.335.21.48
fge.gabineteprensa@fiscal.es
www.fiscal.es



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

No constan procedimientos judiciales incoados en relación a residencias de mayores con ocasión de incidencias socio-sanitarias provocadas por COVID-19.

Fiscalía Provincial de Teruel

No constan procedimientos judiciales incoados en relación a residencias de mayores con ocasión de incidencias socio-sanitarias provocadas por COVID-19.

3. ASTURIAS

3.1. DILIGENCIAS CIVILES

No se ha incoado ninguna, ni se ha recibido queja o denuncia alguna.

3.2. DILIGENCIAS PENALES

Diligencias de Investigación nº 77/2020 por un escrito denuncia de un partido político. Actualmente **archivadas**.

----- **Gabinete de Prensa**
FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
Telf.: 91.335.21.48
fge.gabineteprensa@fiscal.es
www.fiscal.es

Diligencias de Investigación nº 14/2020 de la Sección Territorial de Avilés por denuncia contra una determinada residencia de mayores. Archivadas por Decreto de 22 de mayo de 2020.

4. CANARIAS

4.1. DILIGENCIAS CIVILES

Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Canarias

Diligencias Preprocesales 1/2020 incoadas en fecha 23 de marzo para concentrar toda la información relativa al “seguimiento personas avanzada edad”. **Actualmente archivadas.**

Diligencias Preprocesales 2/2020, en las que se tramitan todos los informes sobre que se remiten.

Fiscalía Provincial de Santa Cruz de Tenerife

Expediente de Fiscalía nº 9/2020 incoado el 27 de marzo, centraliza toda la información respecto de los establecimientos residenciales de mayores.

4.2. DILIGENCIAS PENALES



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Fiscalía Provincial de Las Palmas

No se han incoado Diligencias de Investigación.

Fiscalía Provincial de Santa Cruz De Tenerife

No se han incoado Diligencias de Investigación.

Fiscalía de Área de Arrecife-Puerto Del Rosario

Diligencias de Investigación 28/20: en relación a la situación de las personas mayores alojadas en el domicilio particular del responsable de un centro residencial. Archivadas.

Diligencias de Investigación 29/20: incoadas en virtud de documentación remitida por la Consejería de Área Insular de Políticas Sociales, Formación y Recursos Humanos del Cabildo de Fuerteventura. Archivadas.

4.3. PROCEDIMIENTOS JUDICIALES

No consta que se haya incoado ningún procedimiento judicial por hechos de esta naturaleza.

----- Gabinete de Prensa
FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
Telf.: 91.335.21.48
fge.gabineteprensa@fiscal.es
www.fiscal.es

5. CANTABRIA

5.1. DILIGENCIAS CIVILES

- Incoados tres expedientes que se mantienen abiertos para realizar el seguimiento de las residencias

5.2. DILIGENCIAS PENALES

Diligencias 22/20: actualmente **archivadas**.

Diligencias 26/20, incoadas el día 10 de abril, por denuncia de un sindicato de trabajadores de residencias. Actualmente **archivadas**.

Diligencias 31/20: incoadas por denuncia de un partido político. Archivadas.

6. CASTILLA-LA MANCHA

6.1. DILIGENCIAS CIVILES

----- **Gabinete de Prensa**
FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
Telf.: 91.335.21.48
fge.gabineteprensa@fiscal.es
www.fiscal.es



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Todas las Fiscalías Provinciales incoaron desde el primer momento unas diligencias generales para el seguimiento de las residencias de personas de la tercera edad.

Fiscalía Provincial de Albacete

Expediente gubernativo nº 431/2020 para seguimiento residencias de la tercera edad. Incoado el 20 marzo 2020. En trámite.

Fiscalía Provincial de Ciudad Real

Diligencias gubernativas nº 11/20, incoadas el día 20 de marzo de 2020, por noticias transmitidas vía correo electrónico por la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. En trámite.

Diligencias gubernativas nº 12/20, incoadas el día 24 de marzo de 2020. Acordado su archivo.

Diligencias gubernativas 13/20, incoadas el 31 de marzo de 2020. Acordado su archivo.

Diligencias gubernativas 14/20, incoadas el 31 de marzo de 2020. Acordado su archivo.

----- **Gabinete de Prensa**
FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
Telf.: 91.335.21.48
fge.gabineteprensa@fiscal.es
www.fiscal.es

Diligencias gubernativas 15/20, incoadas el día 22 de abril de 2020, sobre situación de una concreta residencia de ancianos. Continúan con nuevos trámites.

Fiscalía Provincial de Cuenca

Expediente gubernativo 2/2020: centralizan cuanto Información permite conocer la incidencia del virus COVID 19 en las residencias de la provincial. Continúan con nuevos trámites.

Fiscalía Provincial de Guadalajara

Expediente gubernativo nº 10/2020 incoado en fecha 20 de marzo de 2020 sobre la situación de las residencias de Mayores.

Fiscalía Provincial de Toledo

Diligencias gubernativas 20/20, donde se canaliza toda la información referente a las residencias de mayores.

6.2. DILIGENCIAS PENALES

Fiscalía Provincial de Albacete

----- **Gabinete de Prensa**
FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
Telf.: 91.335.21.48
fge.gabineteprensa@fiscal.es
www.fiscal.es



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Diligencias investigación penal nº 17/20, incoadas el 17 de abril de 2020, a denuncia de una asociación. En trámite.

Diligencias de investigación penal nº 18/20, incoadas el 23 de abril, en virtud de denuncia formulada por un partido político. Con fecha 4 de mayo, en coordinación con la Fiscalía de la Comunidad Autónoma, se acuerda el archivo por su carácter genérico.

Diligencias de investigación penal 20/2020, incoadas el 30 de abril de 2020 por el fallecimiento de una mujer. En trámite.

Diligencias de investigación penal 21/2020, incoadas el 4 de mayo relativas a la muerte de un hombre en residencia. En trámite.

Diligencias de investigación penal 23/20, incoadas el 13 de mayo en virtud de denuncia interpuesta por una asociación, en relación con un fallecimiento en una determinada residencia de mayores. En trámite.

Diligencias de investigación penal 25/20, incoadas el 17 de abril de 2020. En principio, no parecen tener relación directa con ninguna residencia de mayores. No obstante, se incoan en virtud de denuncia remitida por una asociación respecto del fallecimiento de una persona en su domicilio, presuntamente por COVID 19.

----- Gabinete de Prensa
FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
Telf.: 91.335.21.48
fge.gabineteprensa@fiscal.es
www.fiscal.es



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Diligencias de investigación penal 29/20, incoadas el 2 de junio en virtud de denuncia electrónica de un particular por hechos ocurridos en una residencia de mayores. Acordadas diligencias pendientes de cumplimentar.

Fiscalía Provincial de Ciudad Real

Diligencias de investigación nº 66/20, incoadas el 26 de marzo de 2020, por denuncia en relación con una determinada residencia. En trámite.

Diligencias de investigación nº 67/20, incoadas el 26 de marzo de 2019 como consecuencia de la denuncia presentada por una asociación respecto de una concreta residencia. En trámite.

Diligencias de investigación nº 68/20, incoadas el día 1 de abril de 2020 como consecuencia de la denuncia formulada por una asociación en relación con un centro hospitalario. En trámite.

Diligencias de investigación nº 69/20, incoadas el día 22 de abril en virtud de escrito denuncia por delito contra los derechos de los trabajadores contra una empresa de servicios socio-sanitarios. En trámite.

----- **Gabinete de Prensa**
FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO
Telf.: 91.335.21.48
fge.gabineteprensa@fiscal.es
www.fiscal.es



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Diligencias de investigación 70/20, incoadas el 27 de abril de 2020, a raíz de la denuncia formulada por una asociación. En trámite

Fiscalía Provincial de Toledo

Diligencias de investigación nº 33/2020, incoadas por la queja de un particular.

Diligencias de Investigación nº 34/20, incoadas como consecuencia de la denuncia de una asociación contra una residencia concreta. En trámite.

Diligencias de Investigación nº 38/20, incoadas por denuncia de un particular por fallecimiento de su padre. En trámite, acordada la práctica de nuevas diligencias.

Diligencias de Investigación nº 39/20, incoadas por denuncia de un particular por fallecimiento de su padre. En trámite, acordada la práctica de nuevas diligencias.

Fiscalía Provincial de Cuenca

Diligencias de investigación penal nº 49/2020, por denuncia de un partido político en relación con la gestión de la crisis sanitaria COVID 19

----- **Gabinete de Prensa**
FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
Telf.: 91.335.21.48
fge.gabineteprensa@fiscal.es
www.fiscal.es

en las residencias. Archivo por falta de relevancia penal de los hechos acordado por Decreto de 5 de mayo de 2020.

Diligencias de Investigación nº 55/2020: investigación de hechos ocurridos en una residencia. En trámite.

- **Diligencias de investigación penal nº 63/2020.** Denuncia con entrada en fecha 3.6.2020 interpuesta por un miembro del comité de una empresa, en relación con la no facilitación de medios de protección a los trabajadores.

Fiscalía Provincial de Guadalajara

Diligencias de Investigación 17/20, incoadas en fecha 24 de abril de 2020 con ocasión de la denuncia de un partido político en relación con la gestión de la emergencia sanitaria en las residencias de ancianos. En trámite.

Diligencias Investigación 19/2020, incoadas en fecha 11 de mayo de 2020, tras tener entrada en fiscalía la comunicación recibida en el servicio de atención al ciudadano de la FGE de un ciudadano particular que refiere hechos ocurridos con su padre, residente en un establecimiento de mayores de la capital. Continúan en trámite con nuevas diligencias.



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Diligencias de Investigación núm. 21/20, relativas a denuncia recibida por la Fiscalía de Castilla la Mancha procedente de una asociación y en relación con hechos ocurridos en una residencia.

6.3. PROCEDIMIENTOS JUDICIALES

Albacete:

Diligencias previas nº 315/20, Juzgado de Instrucción Albacete nº 2. Incoadas el 24 de marzo, por fallecimiento de una mujer de 70 años.

Diligencias previas nº 102/20 del Juzgado de Instrucción de La Roda, incoadas el 20 de abril, en virtud de denuncia de un particular por desatención de las autoridades sanitarias. En trámite.

7. CASTILLA Y LEÓN

7.1. DILIGENCIAS CIVILES

Fiscalía de la Comunidad Autónoma

----- **Gabinete de Prensa**
FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
Telf.: 91.335.21.48
fge.gabineteprensa@fiscal.es
www.fiscal.es

Expediente gubernativo 9/20 de seguimiento de incidencias sobre las residencias de la comunidad

Fiscalía Provincial de Ávila

Diligencias 24/2020: relativas a una residencia

- **Diligencias 25/2020:** seguimiento general de residencias donde se incorpora toda la información disponible sobre residencias concretas. Las diligencias 25/2020 han sido acumuladas a las 24/2020.

Fiscalía Provincial de Burgos

Expediente Gubernativo 7/20: Seguimiento de todo lo relacionado con el carácter tuitivo en el tratamiento y seguimiento de la crisis del COVID 19. En coordinación y bajo la supervisión y control del fiscal delegado de Castilla y León en el ámbito civil

Fiscalía Provincial de León

Diligencias 11/20 incoadas en fecha 20 de marzo. Iniciadas para el ejercicio de la función tuitiva en las residencias de León a cargo del Fiscal Delegado y Coordinador de la Comunidad. En trámite.



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Diligencias 12/20. Incoadas el 15 de abril. Iniciadas a instancias de una asociación, actualmente **archivadas**

Fiscalía Provincial de Salamanca

Diligencias 3/2020: para seguimiento situación varias residencias de la provincia. En trámite.

Fiscalía Provincial de Segovia

Se han incoado **14 diligencias** civiles que realizan el seguimiento de una residencia cada una de ellas, con un total de 14 residencias.

Fiscalía Provincial de Soria

Diligencias 10/20. Para el seguimiento de la incidencia del COVID 19 de todas las residencias de Soria y provincia, en coordinación con el Fiscal Delegado de la Comunidad autónoma.

Expediente gubernativo Número 29/20, como consecuencia de la solicitud de un particular en relación con una residencia. Archivadas.

----- **Gabinete de Prensa**
FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
Telf.: 91.335.21.48
fge.gabineteprensa@fiscal.es
www.fiscal.es



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Fiscalía Provincial de Valladolid

EXP Gubernativo 18/20 de seguimiento de la situación en las residencias. En trámite.

Fiscalía Provincial de Zamora

Diligencias 4/2020. Incoación 4 marzo 2020. Seguimiento y control de datos de las residencias por la crisis sanitaria.

7.2. DILIGENCIAS PENALES

Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Castilla y León

Diligencias 6/2020. Denuncia de una asociación. Archivadas por decreto de 25 de marzo petición genérica de investigación. Inhibición a la Fiscalía Provincial de Valladolid de denuncia contra una residencia concreta.

Número 11/2020; incoadas en virtud de denuncia de una asociación en relación a la noticia publicada en medios de comunicación sobre el criterio de no trasladar a las personas mayores de centros residenciales contagiados con Coronavirus a hospitales para ser tratados.

----- **Gabinete de Prensa**
FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO
Telf.: 91.335.21.48
fge.gabineteprensa@fiscal.es
www.fiscal.es



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Fiscalía Provincial de Ávila

Número 11/20: denuncia genérica de un partido político. Archivadas.

Número 12/20: Denuncia de una asociación relativa a una residencia en concreto. Detectado procedimiento judicial 175/2020 en Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Ávila. Previsible archivo si se comprueba que se refieren a los mismos hechos.

Número 16/20: denuncia de un particular en relación con una determinada residencia, por falta de traslado de una residente a un centro hospitalario.

Fiscalía Provincial de Burgos

Número 30/20: denuncia genérica sobre la actuación en residencias de ancianos. **Archivadas**

Número 32/2020: denuncia relativa al fallecimiento de un residente. En trámite.

Número 35/20: Denuncia del miembro del comité de empresa y delegado de prevención de riesgos laborales de las residencias de la

----- **Gabinete de Prensa**
FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
Telf.: 91.335.21.48
fge.gabineteprensa@fiscal.es
www.fiscal.es



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Diputación Provincial de Burgos por la posible comisión de delitos contra el derecho de los trabajadores. En trámite.

Fiscalía Provincial de Palencia

Número 10/20: Omisión medios de tratamiento y diagnóstico y omisión asistencia hospitalaria en las residencias. En trámite.

Número 14/20: en relación con la situación de una determinada residencia de la capital. Acordado el archivo

Número 15/20: Por hechos ocurridos en una residencia. En tramitación.

Número 18/20: denuncia por hechos ocurridos en una residencia. En tramitación

Fiscalía Provincial de Soria

Número 11/20. Denuncia por hechos presuntamente delictivos. Tras la oportuna investigación fueron **archivadas** en fecha 13 de abril de 2020.

Número 12/20: Denuncia interpuesta por un partido político. Archivadas por falta relevancia penal hechos investigados.

----- **Gabinete de Prensa**
FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
Telf.: 91.335.21.48
fge.gabineteprensa@fiscal.es
www.fiscal.es



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Número 13/20: Denuncia interpuesta, vía correo electrónico, en fecha 14 de mayo de 2020, por un representante sindical, en relación con una residencia de mayores y un centro de atención de personas con discapacidad, ambos ubicados en Soria capital. En trámite.

Fiscalía Provincial de Salamanca

Número 10/20. Denuncia por fallecimientos en una determinada residencia. En trámite

Número 14/20: denuncia relacionada con la gestión de las residencias de mayores formulada por un partido político. Se ha procedido al **ARCHIVO** por no resultar los hechos constitutivos de infracción penal.

Número 15/20: denuncia relacionada con la gestión de las residencias de mayores formulada por un sindicato. Se ha procedido al **ARCHIVO** por no resultar los hechos constitutivos de infracción penal.

Fiscalía Provincial de León

Número 33/20. Denuncia por fallecimiento en una residencia. En trámite.

----- **Gabinete de Prensa**
FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
Telf.: 91.335.21.48
fge.gabineteprensa@fiscal.es
www.fiscal.es

Número 34/20: Denuncia de un partido político. Archivadas porque se había denunciado también en el Juzgado de Guardia que abrió Diligencias Previas y acordó el sobreseimiento provisional y archivo.

Número 38/20: Denuncia por presunta negligencia en residencia. Archivadas.

Número 40/20: Denuncia de una asociación respecto de hechos ocurridos en una concreta residencia. En trámite.

Número 41/20: Denuncia por hechos ocurridos en una determinada residencia. ARCHIVADAS

Número 44/20: Denuncia interpuesta por un particular en relación con hechos ocurridos en determinada residencia. ARCHIVADAS. Remitidas al Juzgado de Instrucción con denuncia.

Número 47/20: Denuncia de particular en relación con hechos ocurridos en una residencia. En trámite.

Número 56/20: Denuncia por hechos ocurridos en una determinada residencia. EN TRÁMITE.



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Fiscalía Provincial de Valladolid

Número 14/2020

Número 17/2020

Número 16/2020,

Relativas cada una de ellas a hechos diferentes denunciados por una asociación y ocurridos en tres residencias distintas. Permanecen actualmente en trámite.

Número 19/20: Denuncia de un sindicato respecto de hechos ocurridos en una determinada residencia.

Número 20/20: Denuncia de un sindicato respecto de hechos ocurridos en una determinada residencia.

Número 21/20: Denuncia de un sindicato de enfermería en relación con una determinada residencia.

Número 22/20: Denuncia de particular en relación con una concreta residencia de mayores.

Fiscalía Provincial de Segovia

Número 5/2020: Iniciadas por dos denuncias de un partido político.
Archivadas.

Fiscalía Provincial de Zamora

----- **Gabinete de Prensa**
FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
Telf.: 91.335.21.48
fge.gabineteprensa@fiscal.es
www.fiscal.es



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Número 13/20: Denuncia respecto a una residencia por presunta actuación negligente. En tramitación.

Número 14/2020: Denuncia de un sindicato por situación en diversas residencias. Archivadas por Decreto de fecha 27 de mayo de 2020.

7.3 PROCEDIMIENTOS JUDICIALES

Burgos

Diligencias Previas 167/20: Procedimiento relativo a una determinada residencia.

Diligencias Previas 47/20 Juzgado de Briviesca, relativo a una determinada residencia.

Diligencias Previas 54/20 Juzgado de Lerma: referentes a hechos ocurridos en una determinada residencia.

Soria

Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Almazán, Soria.

Diligencias Previas nº 53/20. Relativas a una determinada residencia.

Ávila

----- **Gabinete de Prensa**
FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO
Telf.: 91.335.21.48
fge.gabineteprensa@fiscal.es
www.fiscal.es



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Diligencias previas 127/2020, Juzgado nº 1 de Arenas de San Pedro (Ávila), relativas a una determinada residencia. **Auto de sobreseimiento provisional de 21 de mayo de 2020**

Diligencias Previas nº 175/2020 Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 Ávila. Archivo por no existencia delito, auto de 4 de mayo de 2020.

Diligencias Previas nº 160/2020 Juzgado de Instrucción nº 5 de Ávila, archivo por no existencia delito, auto de 5 de mayo de 2020.

León

Juzgado de Instrucción nº 4 de León (en funciones de guardia).
Diligencias Previas 349/2020. Denuncia genérica de un partido político.
Archivadas.

Valladolid

Diligencias Previas 439/20 Juzgado de Instrucción nº 6 de Valladolid. Sobreseídas provisionalmente por el Juzgado.

8. CATALUÑA:

----- **Gabinete de Prensa**
FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
Telf.: 91.335.21.48
fge.gabineteprensa@fiscal.es
www.fiscal.es



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

8.1. DILIGENCIAS CIVILES

Fiscalía Provincial de Barcelona:

- **Número 280/20** en la que se hace seguimiento de 16 residencias.

Fiscalía de Área de Granollers:

Número 11/20 seguimiento de 1 residencia

Número 12/20 seguimiento de 1 residencia

Número 13/20 seguimiento de 1 residencia

Número 14/20 seguimiento de 1 residencia

Número 15/20 seguimiento de 1 residencia

Número 18/20 seguimiento de 1 residencia

Número 19/2020, seguimiento una residencia

Fiscalía de Área de Vilanova i la Geltrú-Gavá:

Número 24/20: seguimiento genérico de las residencias.

Número 25/20 seguimiento de 1 residencia

Número 26/20 seguimiento de 1 residencia

Número 27/20 seguimiento de 1 residencia

Número 28/20 seguimiento de 1 residencia

Número 29/20 seguimiento de 1 residencia

----- **Gabinete de Prensa**
FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO
Telf.: 91.335.21.48
fge.gabineteprensa@fiscal.es
www.fiscal.es



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Número 30/20 seguimiento de 1 residencia

Número 33/20 seguimiento de 1 residencia

Número 34/20 seguimiento de 1 residencia

Número 35/20 seguimiento de 1 residencia

Número 37/20 seguimiento de 1 residencia

Número 38/20 seguimiento de 1 residencia

Número 39/20 seguimiento de 1 residencia

Fiscalía de Área de Mataró-Arenys de Mar:

Número 1/20 seguimiento de 1 residencia, archivadas.

Número 2/20 seguimiento de 1 residencia, archivadas.

Número 3/20 seguimiento de 1 residencia, archivadas.

Número 4/20 seguimiento de 1 residencia, archivadas.

Número 5/20 seguimiento de 1 residencia, archivadas.

Número 6/20 seguimiento de 1 residencia, archivadas.

Las anteriores se han archivado teniendo en consideración que, de la información semanal remitida por la Generalitat, se constata que la situación de las residencias a que se referían está bajo control de la administración autonómica y no existe ningún residente en situación de desamparo.

Fiscalía de Área de Manresa-Igualada

Número 42/20 seguimiento de 1 residencia

----- Gabinete de Prensa
FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
Telf.: 91.335.21.48
fge.gabineteprensa@fiscal.es
www.fiscal.es

Número 43/20 seguimiento de 1 residencia

Fiscalía de Área de Sabadell:

Número 28/20 seguimiento de 1 residencia

Número 29/20 seguimiento de 1 residencia

Número 30/20. Se han transformado en Diligencias de Investigación 18/20.

Número 31/20 seguimiento de 1 residencia

Número 32/20 seguimiento de 1 residencia

Número 33/20 seguimiento de 1 residencia

Número 34/20 seguimiento de 1 residencia

Número 35/20 seguimiento de 1 residencia

Número 36/20 seguimiento de 1 residencia

Número 39/20 seguimiento de 1 residencia

Número 40/20 seguimiento de 1 residencia

Número 41/20 seguimiento de 1 residencia

Número 42/20 seguimiento de 1 residencia

Número 43/20 seguimiento de 1 residencia

Número 44/20 seguimiento de 1 residencia

Número 45/20 seguimiento de 1 residencia

Número 46/20 seguimiento de 1 residencia

Número 47/20. Se han transformado en Diligencias de Investigación 17/20



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Número 48/20 seguimiento de 1 residencia

Número 49/20 seguimiento de 1 residencia

Número 50/20 seguimiento de 1 residencia

Número 51/20 seguimiento de 1 residencia

Número 52/20 seguimiento de 1 residencia

Número 53/20 seguimiento de 1 residencia

Número 54/20 seguimiento de 1 residencia

Número 55/20 seguimiento de 1 residencia

Fiscalía de Área de Terrassa:

Número 2/20: seguimiento de 1 residencia

Número 2/20: seguimiento de 1 residencia

Número 2/20: seguimiento de 1 residencia

Número 3/20: seguimiento de 1 residencia

Número 3/20: seguimiento de 1 residencia

Número 4/20: seguimiento de 1 residencia

Número 4/20: seguimiento de 1 residencia

Número 4/20: seguimiento de 1 residencia

Número 5/20: seguimiento de 1 residencia

Número 6/20: seguimiento de 1 residencia

Número 7/20: seguimiento de 1 residencia

Número 8/20: seguimiento de 1 residencia

----- **Gabinete de Prensa**
FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
Telf.: 91.335.21.48
fge.gabineteprensa@fiscal.es
www.fiscal.es

Fiscalía Provincial de Girona:

Número 5/20: Seguimiento genérico de las residencias.

Fiscalía Provincial de Lleida:

Número 11/20. Se abrieron por posible contagio de residentes en un centro. **Archivadas** por no apreciarse conducta negligente.

Fiscalía Provincial de Tarragona

Número 12/20 seguimiento de 1 residencia

Número 13/20. Archivadas: por los mismos hechos se han incoado D.I. 28/20

Número 14/20 seguimiento de 1 residencia

8.2 DILIGENCIAS PENALES

Fiscalía Provincial de Barcelona:

Número 414/20 respecto de 1 residencia

Número 415/20 respecto de 1 residencia

Número 416/20 respecto de 1 residencia

Número 417/20 respecto de 1 residencia

Número 418/20 respecto de 1 residencia

Número 419/20 respecto de 1 residencia

Número 420/20 respecto de 1 residencia



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Número 421/20 respecto de 1 residencia

Número 422/20 Denuncia particular contra la administración

Número 424/20 respecto de 1 residencia

Número 439/20, respecto una residencia concreta.

Número 440/20, respecto una residencia concreta.

Número 441/20. Denuncia interpuesta por familiares de diferentes residencias geriátricas.

Número 442/20. Denuncia interpuesta por Agrupación afectados COVID 19 España.

Número 450/20. Incoadas tras comunicación del Registro Civil de Sant Boi de Llobregat de fallecimientos en cuatro residencias concretas.

Número 451/20. Incoadas como consecuencia de la comunicación de la Agrupación Profesional Catalana de Directores de Centros y Servicios de Atención a la Dependencia (ASCAD).

Fiscalía de Área de Granollers:

Número 4/20 respecto de 1 residencia

Número 5/20 respecto de 1 residencia

Número 6/20 respecto de 1 residencia

Número 7/20 respecto de 1 residencia

Número 8/20: con entrada en la Fiscalía de Área por medio de correo electrónico de 5 de mayo de 2020. Denuncia de un particular contra personal sanitario de una residencia.

----- **Gabinete de Prensa**
FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
Telf.: 91.335.21.48
fge.gabineteprensa@fiscal.es
www.fiscal.es



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Fiscalía de Área de Vilanova i la Geltrú-Gavá:

Número 4/20, respecto de 1 residencia. **Archivada**

Fiscalía de Área de Manresa-Igualada

Número 10/20 respecto de 1 residencia

Fiscalía de Área de Sabadell:

Número 15/20 respecto de 1 residencia

Número 16/20 respecto de 1 residencia

Número 17/20 respecto de 1 residencia

Número 18/20 respecto de 1 residencia

Número 19/20 respecto de 1 residencia

Fiscalía de Área de Terrassa:

Número 8/20 respecto de 1 residencia

Número 9/20 respecto de 1 residencia. **Archivadas.**

Fiscalía de Área de Mataró:

Número 21/20 respecto de 1 residencia

Número 22/20 respecto de 1 residencia

Número 23/20, respecto de una residencia concreta.

----- **Gabinete de Prensa**
FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO
Telf.: 91.335.21.48
fge.gabineteprensa@fiscal.es
www.fiscal.es

Fiscalía Provincial de Tarragona:

Número 28/20, respecto de 1 residencia

Fiscalía Provincial de Lleida:

No se han incoado Diligencias de Investigación.

Fiscalía Provincial de Girona:

No se han incoado Diligencias de Investigación.

8.3. PROCEDIMIENTOS JUDICIALES

Sabadell

Diligencias Previas nº 313/ 2020 del Juzgado de Instrucción nº 4 de Sabadell, en virtud de denuncia de 8 de abril de particular contra una **residencia** de Sabadell, por desatención y falta de tratamiento.

Denuncia presentada el 15 de abril por particular ante el Juzgado de Instrucción de Cerdanyola nº 4 en funciones de guardia y dictado auto de inhibición en fecha 17 de abril, en el seno de las **Diligencias Previas nº 96/2020**, en favor de los juzgados de Sabadell por radicar la residencia en el partido judicial de Sabadell.



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Denuncia presentada el 20 de abril, ante el Juzgado de Guardia de Cerdanyola del Vallès, que dio lugar a las **Diligencias Previas nº 107/2020** que se siguen en el Juzgado de Instrucción nº 4 de Cerdanyola del Vallès. Incoadas diligencias por presuntos delitos de falsedad en documento oficial y omisión del deber de socorro.

9 EXTREMADURA:

9.1 DILIGENCIAS CIVILES

Fiscalía Superior de la Comunidad de Extremadura

Diligencias preprocesales 3/20: para seguimiento tuitivo de la situación de determinadas residencias; se encuentran en trámite.

Fiscalía Provincial de Cáceres

Se han incoado 4 diligencias de control de residencias

CRG 1/20, incoadas el 27 de marzo. Se refieren a 1 residencia

----- **Gabinete de Prensa**
FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
Telf.: 91.335.21.48
fge.gabineteprensa@fiscal.es
www.fiscal.es



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

CRG 2/20, incoadas el 19 de marzo. Se refieren a 1 residencia

CRG 3/20, incoadas el 14 de abril. Se refieren a 1 residencia

CRG 4/20, incoadas el 18 de marzo. Desde el 19 hasta el 27 de marzo se realizó un seguimiento y control telemático de un total de 63 residencias de la provincia, recabando información sobre la situación en que se hallaban e intentando resolver las incidencias surgidas, siempre en función del ámbito de competencias del Ministerio Fiscal

Pendientes de incoación de unas CRG nuevas, sin atribuir aun número.

Diligencias preprocesales

Nº 1/2020 incoadas el 23 de abril de 2020 en la Fiscalía de la Sección Territorial de Plasencia (Cáceres), según escrito de un particular

También se han incoado unas **diligencias de discapacidad**

DIS 20/20, incoadas el día 1 de abril. Al efecto de valorar la situación de un residente. Actualmente **archivadas**.

Fiscalía Provincial de Badajoz

DPC número 10/20 incoada el 20 de abril. Actualmente **archivadas**.

Fiscalía de Área de Mérida

----- **Gabinete de Prensa**
FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
Telf.: 91.335.21.48
fge.gabineteprensa@fiscal.es
www.fiscal.es

DPC 9/2020, incoadas en fecha 30 de marzo de 2020. Acordado el **archivo** en fecha 20 de abril de 2020.

9.2 DILIGENCIAS PENALES

Fiscalía Superior de la Comunidad Autónoma

DIP 6/20, incoadas el 8 de abril en virtud de denuncia formulada por una asociación. **Archivadas** el 15 de abril.

DIP 9/20, incoadas a instancia de varios familiares de personas mayores ingresadas en una concreta residencia. Actualmente en trámite. Se ha archivado con fecha 05 de junio y se han remitido los originales a la Fiscalía Provincial de Cáceres, por ser la Fiscalía competente.

Fiscalía Provincial de Cáceres

DIP 19/20, incoadas el 20 de abril. En relación con la situación de una determinada residencia. En trámite.

DIP 20/20, incoadas el 20 de abril. Se refieren a una denuncia genérica interpuesta por un partido político. En trámite.

Pendientes de incoación tres nuevas Diligencias de Investigación Penal, sin atribuir aún número.



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Fiscalía Provincial de Badajoz

D.I número 81/20: los hechos se refieren a una concreta residencia.

D.I número 82/20, a denuncia de un partido político. En trámite

9.3 PROCEDIMIENTOS JUDICIALES

Cáceres

Diligencias Previas nº 37/2020 del Juzgado de Valencia de Alcántara (Cáceres), incoadas el día 15 de abril, en virtud de denuncia de particular.

10. GALICIA:

10.1. DILIGENCIAS CIVILES:

Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Galicia:

2/2020 archivadas

3/2020 archivadas

Fiscalía Provincial de A Coruña:

----- **Gabinete de Prensa**
FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
Telf.: 91.335.21.48
fge.gabineteprensa@fiscal.es
www.fiscal.es



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

9/2020: Para el seguimiento de las residencias, en el ejercicio de la función tuitiva que corresponde al Ministerio Fiscal.

10/2020: Función tuitiva y seguimiento regular, tramitadas en virtud de denuncia genérica sobre deficiencias en residencias de mayores presentada por una asociación.

Fiscalía Provincial de Lugo:

2/2020: denuncia del representante de un partido político sobre el estado de las residencias de mayores. **Archivadas**

Fiscalía Provincial de Ourense:

2/2020, incoadas en virtud de escrito de la directora de centro geriátrico sobre una incidencia sanitaria. **Archivadas**

3/2020, comunicación de centros de menores

4/2020, regularización de la gestión de los residuos sanitarios derivados del Covid-19

5/2020: Comunicación FGE

6/2020: incoadas en virtud de escrito de una asociación. Archivadas

----- **Gabinete de Prensa**
FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
Telf.: 91.335.21.48
fge.gabineteprensa@fiscal.es
www.fiscal.es



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

7/2020: incoada en virtud de escrito presentado en la Fiscalía Superior.

Archivadas

8/2020: incoadas en virtud de denuncia presentada por partido político.

Archivadas

Fiscalía de Área de Vigo.

147/2020: seguimiento de 1 residencia de mayores.

Fiscalía de Área de Santiago.

5/2020: Respecto 1 residencia

104/20. Remisión de D. pre-procesales 9/20 a la Fiscalía Superior C.A.

Fiscalía Provincial de Pontevedra.

12/20. Seguimiento de 1 residencia

10.2. DILIGENCIAS PENALES

Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Galicia:

DIP 13/2020 Archivadas.

----- **Gabinete de Prensa**
FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
Telf.: 91.335.21.48
fge.gabineteprensa@fiscal.es
www.fiscal.es

DIP 14/2020 incoadas a raíz de la denuncia presentada por un artido político. Archivadas.

DIP 18/2020: denuncia de una asociación

Fiscalía Provincial de Lugo:

DIP 35/2020: supuesta situación de maltrato a residentes.

DIP 39/2020: incoadas a raíz de la denuncia presentada por un partido político

DIP 43/20: Denuncia por mascarillas defectuosas en personal sanitario (pendiente de aclarar si en residencia de mayores o centro sanitario).

Fiscalía Provincial de Ourense:

DIP 33/2020: incoadas por denuncia terapeuta del programa atención psicológica víctimas de violencia de género.

DIP 34/2020: denuncia de un particular

DIP 35/2020: en relación con una residencia concreta

DIP 36/2020: en relación con una residencia concreta

DIP 37/2020: en relación con una residencia concreta.

DIP 38/2020: en relación con una residencia concreta

DIP 39/2020: se acumulan a las Diligencias de Investigación Penal nº 35/2020 que se siguen por los mismos hechos.



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Fiscalía Provincial de Pontevedra

D.I. 55/20: Incoadas en virtud de denuncia remitida desde la Fiscalía Superior interpuesta por el sindicato de profesionales de la sanidad gallega pública, sobre materiales defectuosos. En trámite. **Archivada**

Fiscalía de Área del Ferrol:

DIP 7/2020: en relación con una residencia concreta. **Archivadas.**

DIP 9/2020: denuncia de particular en relación a todas las residencias donde ha habido fallecimientos. **Archivo por denuncia idéntica en juzgado.**

DIP 14/2020: Denuncia contra diversos cargos de sanidad de la CCAA por suministro de mascarillas defectuosas a sanitarios en distintos centros. En trámite.

Fiscalía de Área de Santiago de Compostela:

DIP 18/2020

DIP 19/2020

Fiscalía Provincial de A Coruña:

----- **Gabinete de Prensa**
FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
Telf.: 91.335.21.48
fge.gabineteprensa@fiscal.es
www.fiscal.es



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

DIP 65/2020: Incoadas en virtud de denuncia de un particular por particular por presuntas irregularidades en una residencia.

DIP 66/2020: remisión de copias de las DIP 13/2020 de la Fiscalía de la C.A., tramitadas a raíz de una denuncia presentada por particular.

10.3. PROCEDIMIENTOS JUDICIALES

Diligencias Previas 145/20 del Juzgado de Cangas nº 1: en relación a 1 residencia

11. ISLAS BALEARES

Diligencias civiles nº 25/2020, para seguimiento ciertas residencias de la isla.

Diligencias civiles nº 26/2020, para seguimiento ciertas residencias de la isla.

Se han incoado las **Diligencias de Investigación penal nº 47/20** por denuncia de un partido político por la gestión de las residencias.

Tampoco se han incoado en los órganos judiciales procedimientos judiciales respecto a tal extremo.

12. LA RIOJA

----- **Gabinete de Prensa**
FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
Telf.: 91.335.21.48
fge.gabineteprensa@fiscal.es
www.fiscal.es



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

12.1. DILIGENCIAS CIVILES

Se incoaron **Diligencias Pre-procesales 2/20** para el seguimiento de todas las residencias de mayores de la Comunidad. En trámite.

12.2. DILIGENCIAS PENALES

Se han incoado las **Diligencias de Investigación 10/20** a raíz de la denuncia presentada por dos partidos políticos. Se encuentran en trámite.

13. MADRID

13.1. DILIGENCIAS CIVILES

Fiscalía de la Comunidad

D. Preprocesales 1/2020 para seguimiento de las residencias de personas mayores en la Comunidad de Madrid.

Fiscalía Provincial de Madrid

----- Gabinete de Prensa
FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
Telf.: 91.335.21.48
fge.gabineteprensa@fiscal.es
www.fiscal.es

D. Preprocesales 36/20 a raíz de escritos recibidos de asociaciones en relación con la situación de todos los ancianos y todas las residencias, con el objeto de hacer un seguimiento.

Fiscalía de Área de Móstoles-Fuenlabrada

Se han incoado las siguientes diligencias preprocesales:

Diligencias preprocesales 4/2020: en relación con una residencia concreta.

Diligencias Preprocesales 5/2020: en relación a las residencias de Alcorcón.

Fiscalía de Área de Getafe-Leganés

Diligencias Pre-procesales 65/2020: incoadas a raíz de queja de familiares para el seguimiento de las medidas adoptadas en los centros para la protección de la salud de los residentes en determinadas residencias.

13.2. DILIGENCIAS PENALES

Fiscalía Provincial de Madrid:

----- **Gabinete de Prensa**
FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
Telf.: 91.335.21.48
fge.gabineteprensa@fiscal.es
www.fiscal.es



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Diligencias de Investigación 171/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación respecto 1 residencia Constan incoadas D. Previas 629/2020 por el Juz. de Instr. nº 51 de Madrid en relación a la misma residencia

Diligencias de Investigación 181/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación respecto 1 residencia

Diligencias de Investigación 182/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación respecto 1 residencia

Diligencias de Investigación 183/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación respecto 1 residencia. Constan incoadas D. Previas nº 370/20(20 por el Juz. de Instruc. nº 12 de Madrid y D. Previas nº 364/2020 por el Juz. de Instruc. nº 48 de Madrid en relación a la misma residencia

Diligencias de Investigación 184/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación respecto 1 residencia

Diligencias de Investigación 185/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación respecto 1 residencia

Diligencias de Investigación 186/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular respecto 1 residencia

----- **Gabinete de Prensa**
FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
Telf.: 91.335.21.48
fge.gabineteprensa@fiscal.es
www.fiscal.es

Diligencias de Investigación 187/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación respecto 1 residencia

Diligencias de Investigación 188/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación respecto 1 residencia

Diligencias de Investigación 189/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación respecto 1 residencia

Diligencias de Investigación 190/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación respecto 1 residencia

Diligencias de Investigación 195/2020: en relación a 1 residencia.

Diligencias de Investigación 196/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación respecto 1 residencia

Diligencias de Investigación 197/2020: en relación a 1 residencia.

Diligencias de Investigación 198/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación respecto 1 residencia.
Acumuladas a las D.I. 189/2020

Diligencias de Investigación 199/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación respecto 1 residencia

Diligencias de Investigación 200/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular respecto 1 residencia



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Diligencias de Investigación 201/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación respecto 1 residencia Acumuladas a las D.I. 171/2020

Diligencias de Investigación 202/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación respecto 1 residencia. Acumuladas a las D.I. 190/2020.

Diligencias de Investigación 203/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación respecto 1 residencia. Acumuladas a las D.I. 184/2020.

Diligencias de Investigación 204/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación respecto 1 residencia. Acumuladas a las D.I. 184/2020

Diligencias de Investigación 217/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular respecto 1 residencia

Diligencias de Investigación 218/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular respecto 1 residencia

Diligencias de Investigación 223/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación respecto 1 residencia

Registro general 1616/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación respecto 1 residencia

----- **Gabinete de Prensa**
FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
Telf.: 91.335.21.48
fge.gabineteprensa@fiscal.es
www.fiscal.es

Registro general 1621/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación respecto 1 residencia

Registro general 1661/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación respecto 1 residencia. Acumuladas a D.I. 183/2020.

Diligencias de Investigación 226/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación respecto 1 residencia

Diligencias de Investigación 227/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación respecto 1 residencia

Diligencias de Investigación 228/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular respecto 1 residencia

Diligencias de Investigación 229/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación respecto 1 residencia

Diligencias de Investigación 232/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación respecto 1 residencia

Sin atribuir aun número de registro: remisión de dos denuncias de particulares por una asociación respecto 1 residencia

Diligencias de Investigación 240/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular respecto 1 residencia



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Diligencias de Investigación 241/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular respecto 1 residencia. Constan incoadas las D. Previas nº 500/2020 del Juz. de Instruc. nº 2 de Alcobendas respecto a la misma residencia.

Diligencias de Investigación 242/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular respecto 1 residencia

Diligencias de Investigación 243/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular respecto 1 residencia

Diligencias de Investigación 244/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación respecto 1 residencia

Diligencias de Investigación 246/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación respecto 1 residencia

Diligencias de Investigación 247/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular respecto 1 residencia

Registro General 1696/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación respecto 1 residencia

Registro General 1713/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación respecto 1 residencia

Registro General 1715/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación respecto 1 residencia

----- Gabinete de Prensa
FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
Telf.: 91.335.21.48
fge.gabineteprensa@fiscal.es
www.fiscal.es

Registro General 1672/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación respecto 1 residencia. Acumuladas a D.I. 184/2020.

Registro General 1671/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación respecto 1 residencia. Acumuladas a D.I. 190/2020.

Diligencias de Investigación 253/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación respecto 1 residencia

Diligencias de Investigación 257/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación respecto 1 residencia

Diligencias de Investigación 262/2020, a denuncia de una asociación en relación con un establecimiento sanitario, en trámite.

Diligencias de Investigación 264/2020, a denuncia de un particular, en relación a situación determinada residencia.

Registro General 1652/2020, a denuncia de una asociación, hechos ocurridos en una residencia.

Registro General 1688/2020, a denuncia de una asociación, por situación en residencia concreta.

Registro General 1673/2020, a denuncia una asociación por situación residencia concreta.



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Registro General 1674/2020, a denuncia una asociación por situación residencia concreta.

Registro General 1711/2020: incoadas por remisión de denuncia de particular a una asociación, por residencia concreta. Unidas a las D.I. 183/2020

Registro General 1749/2020: incoadas por remisión de denuncia de particular en relación residencia concreta. Unidas a DI nº 241/2020.

Registro General 1750/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular en relación a una residencia. Unidas a las DI nº 183/2020.

Registro General 1753/2020: incoadas por remisión de denuncia de particular a una asociación en relación a una residencia. Unidas a las D.I. 189/2020

Diligencias de Investigación 271/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular a una asociación en relación una residencia.

Diligencias de Investigación 284/2020: incoadas por remisión de una asociación de la denuncia de un particular en relación con una determinada residencia. En trámite.

Diligencias de Investigación 285/2020: incoadas por denuncia de particular, en relación con hechos ocurridos en una determinada residencia. En trámite.

----- **Gabinete de Prensa**
FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
Telf.: 91.335.21.48
fge.gabineteprensa@fiscal.es
www.fiscal.es

Registro general 1766/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación en relación con una determinada residencia. Unidas a D.I. 227/2020

Diligencias de Investigación 289/2020: incoadas por remisión de la denuncia de un particular por parte de una asociación por hechos ocurridos en una determinada residencia. En trámite.

Diligencias de Investigación 292/2020: incoadas por remisión de la denuncia de un particular por parte de una asociación respecto de hechos ocurridos en una residencia. En trámite.

Diligencias de Investigación 292/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por parte de una asociación respecto de hechos ocurridos en una residencia. En trámite.

Diligencias de Investigación 294/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación respecto de hechos ocurridos en una residencia. En trámite.

Diligencias de Investigación 295/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación respecto de hechos ocurridos en una residencia. En trámite.

Diligencias de Investigación 298/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación respecto de hechos ocurridos en una residencia. En trámite.



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Diligencias de Investigación 305/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación en relación a hechos presuntamente ocurridos en una determinada residencia.

Diligencias de Investigación 304/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación en relación a hechos presuntamente ocurridos en una determinada residencia.

Registro General 1842/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación en relación a hechos presuntamente ocurridos en una determinada residencia. Unidas a las D.I. 264/2020

Registro General 1877/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación en relación con una residencia. Unidas a las D.I. 183/2020.

Registro General 1872/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación por hechos ocurridos en una residencia. Unidas a las D.I. 228/2020.

Diligencias de Investigación 335/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación, en relación con hechos ocurridos en una residencia en concreto.

Registro General 1984/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación, en relación con hechos ocurridos en una residencia en concreto. Unidas a las D.I. 244/20

----- Gabinete de Prensa
FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
Telf.: 91.335.21.48
fge.gabineteprensa@fiscal.es
www.fiscal.es

Diligencias de Investigación 336/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación, en relación con hechos ocurridos en una residencia en concreto.

Diligencias de Investigación 337/2020: incoadas por denuncia de particular, en relación a hechos ocurridos en determinada residencia.

Diligencias de Investigación 343/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación, en relación con hechos ocurridos en una residencia en concreto.

Diligencias de Investigación 344/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación, en relación con hechos ocurridos en una residencia en concreto.

Fiscalía de Área de Alcalá de Henares:

Diligencias de Investigación 31/2020: incoadas por denuncia de particular remitida por una asociación.

Diligencias de Investigación 32/2020: incoadas por denuncia de particular en relación a una residencia.

Diligencias de Investigación 230/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular a una asociación en relación con una residencia.



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Diligencias de Investigación 234/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular a una asociación por hechos ocurridos en un centro de salud.

Registro general 1664/20: incoadas por remisión de la denuncia de particular a una asociación en relación a una residencia.

Diligencias de Investigación 252/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular a una asociación en relación hechos ocurridos en una residencia.

Diligencias de Investigación 33/2020: incoadas por denuncia de particular, en relación a una residencia.

Diligencias de Investigación 34/2020: incoadas por denuncia de particular, en relación a una residencia.

Diligencias de investigación 43/2020: incoadas por denuncia de particular, en relación una residencia en concreto.

----- **Gabinete de Prensa**
FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
Telf.: 91.335.21.48
fge.gabineteprensa@fiscal.es
www.fiscal.es

Diligencias de investigación 44/2020: incoadas por remisión de denuncia de particular por una asociación en relación con hechos ocurridos en una residencia en concreto.

Fiscalía de Área de Getafe-Leganés:

Diligencias de Investigación 213/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación respecto 1 residencia

Diligencias de Investigación 214/2020: incoadas por remisión de la Fiscalía Superior, en relación a 1 residencia.

Diligencias de Investigación 215/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación respecto 1 residencia

Diligencias de Investigación 216/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación respecto 1 residencia

Diligencias de Investigación 28/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación respecto 1 residencia

Diligencias de Investigación 231/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación respecto 1 residencia

Sin número de Diligencias de Investigación: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación respecto 1 residencia

Fiscalía de Área de Móstoles-Fuenlabrada:



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Diligencias de Investigación 210/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación respecto 1 residencia

Diligencias de Investigación 211/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación respecto 1 residencia

Diligencias de Investigación 212/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación respecto 1 residencia

Diligencias de Investigación 219/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular respecto 1 residencia

Diligencias de Investigación 222/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación respecto 1 residencia

Diligencias de Investigación 224/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación respecto 1 residencia

Diligencias de investigación 233/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular por una asociación respecto 1 residencia

Diligencias de investigación 245/2020: incoadas por remisión de la denuncia de particular respecto 1 residencia

Registro General 1762/2020: incoadas por denuncia de particular, en relación a una concreta residencia. En trámite.

13.3. PROCEDIMIENTOS PENALES

----- Gabinete de Prensa
FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
Telf.: 91.335.21.48
fge.gabineteprensa@fiscal.es
www.fiscal.es

La información obtenida por la Fiscalía procede de la base de datos del registro de los juzgados de instrucción, pudiendo no estar actualizada a la fecha del presente documento, dado que tampoco constan notificaciones recientes desde los juzgados a las fiscalías concernidas:

D.P. 629/2020 Juz. Instruc. 51 de Madrid: hechos ocurridos en una residencia.

D.P. 370/2020 Juz. Instruc. 12 de Madrid: hechos ocurridos en una residencia.

D.P. 364/2020 Juz. Instruc. 48 de Madrid: hechos ocurridos en una residencia.

D.P. 620/2020 Juz. Instruc. 42 de Madrid: hechos ocurridos en una residencia.

D. Indeterminadas 215/2020 Juz. Instruc. 1 de Navalcarnero: hechos ocurridos en una residencia.

D. Previas nº 500/2020 del Juz. de Instruc. nº 2 de Alcobendas: hechos ocurridos en una residencia.

14. MURCIA



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

14.1. DILIGENCIAS CIVILES

Diligencias Pre-procesales nº 21/20, de seguimiento genérico de la situación de las residencias.

Diligencias Pre-procesales nº 22/20, por el fallecimiento en una residencia de una persona de 27 años.

Diligencias Pre-procesales Civiles nº 27/20, por la comunicación de un familiar de una persona mayor residente de una residencia. Seguimiento por el Fiscal Decano de Civil.

Fiscalía de Área de Cartagena

Diligencias Pre-procesales Civiles 58/20, incoadas en fecha 1-6-2020 con motivo comunicación por parte de letrada de los familiares, de una residencia, para seguimiento.

14.2. DILIGENCIAS PENALES

No se han incoado Diligencias de Investigación Penal.

----- **Gabinete de Prensa**
FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
Telf.: 91.335.21.48
fge.gabineteprensa@fiscal.es
www.fiscal.es

14.3 PROCEDIMIENTOS JUDICIALES

Diligencias Previas nº 675/2020 del Juzgado de Instrucción nº 2 de Murcia, sobre hechos denunciados en una residencia de personas con discapacidad. Solicitado el archivo por parte del Ministerio Fiscal por no considerar que los hechos no revisten trascendencia penal, pendiente de resolución.

Diligencias Previas 749/20 del Juzgado de Instrucción nº 9 de Murcia: Investigación conjunta de varias denuncias, pendiente de resolver sobre tramitación separada.

Diligencias Previas 277/20 del Juzgado de Instrucción nº 1 de Cieza: incoadas por una denuncia presentada por los familiares de unos residentes. En trámite.

15. NAVARRA

15.1. DILIGENCIAS CIVILES:

- No se han incoado Diligencias Preprocesales en la Fiscalía de Navarra dentro del marco tuitivo respecto a personas mayores ingresadas en centros residenciales.

- Se han abierto unas Diligencias informativas civiles, para centralizar la información sobre residencias de mayores como consecuencia del estado de alarma.
- **Diligencias Informativas civiles con el nº 63/2020**, como consecuencia de escrito presentado por un tutor respecto de la residencia de la persona tutelada. Archivadas en fecha 21/05/2020, tras recibir toda la información solicitada de dicha residencia sobre la atención médica dispensada a la persona tutelada, sin que se haya apreciado hecho delictivo alguno en relación con el cuidado dispensado a la persona ingresada.
- **Diligencias Pre-procesales Civiles nº 79/2020** incoadas en fecha 2/06/2020 como consecuencia del correo electrónico remitido por un tutor legal, en relación con asistencia de su tutelada en una determinada residencia.

15.2.DILIGENCIAS PENALES

No se han incoado Diligencias de Investigación.

15.3.PROCEDIMIENTOS PENALES

No constan actuaciones judiciales relacionadas con actuaciones en residencias de ancianos.

16. PAÍS VASCO

16.1. DILIGENCIAS CIVILES

Se han incoado las **Diligencias Preprocesales 7/20** para el seguimiento de todas las residencias de mayores de la Comunidad.

16.2. DILIGENCIAS PENALES

Fiscalía Provincial de Álava

Se han incoado las **Diligencias de Investigación 23/20** a raíz de la denuncia presentada por un partido político. Se han **archivado**.

17. COMUNIDAD VALENCIANA

17.1. DILIGENCIAS CIVILES



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

En la actualidad hay incoadas 18 **diligencias pre-procesales civiles** relacionadas con residencias afectadas por COVID.19, nueve en Valencia, seis en Castellón, tres en Alicante y una en la Fiscalía de Área de Elche-Orihuela. Respecto de esta última se ha procedido a su archivo por Decreto de 18 de mayo de 2020, por cuanto su incoación se produjo por conducta inapropiada de dos trabajadoras (que no afectó a los residentes) y se ha comunicado a la Fiscalía la apertura de expediente disciplinario.

No se ha procedido esta última semana a la incoación de nuevas diligencias. Se prevé el archivo de algunas diligencias preprocesales que se refieren a centros en los que no se ha advertido ninguna deficiencia en la actuación de la residencia.

A continuación, se informa de cada una de las **Diligencias Pre-procesales** en curso:

Fiscalía Provincial de Valencia

Número 8/20 Sobre una determinada residencia. Continúan en trámite con nuevas actuaciones.

Número 10/20. Fecha de incoación el 15 de abril de 2020. Sobre una determinada residencia. En trámite.

----- **Gabinete de Prensa**
FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
Telf.: 91.335.21.48
fge.gabineteprensa@fiscal.es
www.fiscal.es

Número 11/20. Sobre una determinada residencia, fecha de incoación 15 de abril de 2020. Continúan en trámite con nuevas actuaciones. Archivo

Número 9/20 Sobre una determinada residencia. Fecha de incoación 14 de abril de 2020. Continúan en trámite con nuevas actuaciones. Archivo

Número 12/20 Fecha de incoación 21 de abril de 2020. Sobre una determinada residencia.

Número 13/20: fecha de incoación 21 de abril de 2020; Sobre situación en una determinada residencia. Continúan en trámite con nuevas actuaciones.

Número 14/20 Fecha de incoación 23 de abril de 2020; seguimiento de la situación de una determinada residencia. Continúan en trámite con nuevas actuaciones.

Número 15/20 fecha de incoación 24 de abril de 2020; seguimiento de la situación de una determinada residencia. Continúan en trámite con nuevas actuaciones. Archivo

Número 16/20: fecha de incoación 30 de abril de 2020. En relación con el seguimiento de la situación en una residencia de Valencia. Continúan en trámite con nuevas actuaciones.

Número 17/20: fecha de incoación 4 de mayo de 2020; En relación con el seguimiento de la situación en una residencia de Valencia. Continúan en trámite con nuevas actuaciones.



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Número 18/20: fecha de incoación 4 de mayo de 2020
Seguimiento situación en una determinada residencia. Continúan en trámite con nuevas actuaciones.

Número 19/20: fecha de incoación 8 de mayo de 2020
En relación con el seguimiento de la situación en una residencia.
Continúan en trámite con nuevas actuaciones.

Fiscalía Provincial de Castellón de la Plana

Número 5/20 Fecha de incoación 6 de abril de 2020. Seguimiento de la situación de una determinada residencia. Continúan en trámite con nuevas actuaciones.

Número 6/20: Seguimiento de la situación de una determinada residencia. Continúan en trámite con nuevas actuaciones.

Número 7/20: fecha incoación día 4 de mayo de 2020;
En relación con el seguimiento de la situación en una residencia.
Continúan en trámite con nuevas actuaciones.

Número 8/20: fecha de incoación día 4 de mayo de 2020;
Situación determinada residencia. Continúan en trámite con nuevas actuaciones.

----- **Gabinete de Prensa**
FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
Telf.: 91.335.21.48
fge.gabineteprensa@fiscal.es
www.fiscal.es

Número 9/20: fecha de incoación 3 de junio de 2020 en relación con una concreta residencia.

Número 10/20: fecha de incoación 3 de junio de 2020 en relación con la situación de una residencia en concreto.

Fiscalía Provincial de Alicante

Número 2/20. Fecha de incoación 7 de abril de 2020. Seguimiento de la situación de una determinada residencia. Continúan en trámite con nuevas actuaciones.

Sección Territorial de Alcoy

Número 31/20. Sección Territorial de Alcoy. Fecha de incoación el 6 de abril de 2020. Seguimiento de la situación de una determinada residencia.

Archivo.

Número 33/20. Fecha de incoación 6 de abril de 2020. Seguimiento de la situación de una determinada residencia. **Archivo**

Número 3/20, Número 3/20; fecha de incoación 26 de mayo de 2020, seguimiento determinada residencia. En trámite.



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Fiscalía de Área de Elche/Orihuela

Número 19/20: iniciadas en virtud de comunicación-denuncia. Seguimiento de la situación de una determinada residencia. Archivadas por Decreto de 18 de mayo de 20220.

17.2. DILIGENCIAS PENALES

Diligencias de Investigación Penal nº 72/20 de la Fiscalía Provincial de Valencia relativas a una residencia. **Archivadas.**

Dos DI incoadas y **archivadas** por inexistencia de indicios de delito.

DI incoadas y **remidas a la Sección Territorial de Gandía** al tratarse de una residencia de aquella localidad. Continúan en trámite con nuevas actuaciones.

Se incoan y archivan **dos Diligencias de Investigación:** una en virtud de denuncia presentada por un partido político y otra remitida por la Fiscalía Superior.

Fiscalía Provincial de Castellón

----- **Gabinete de Prensa**
FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
Telf.: 91.335.21.48
fge.gabineteprensa@fiscal.es
www.fiscal.es



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Diligencias de Investigación Penal (sin comunicar nº) a denuncia de un partido político por la gestión de las residencias de la tercera edad. Acordado el archivo por falta de concreción de los hechos.

Madrid, 10 de junio de 2020

----- **Gabinete de Prensa**
FISCALIA GENERAL DEL ESTADO
Telf.: 91.335.21.48
fge.gabineteprensa@fiscal.es
www.fiscal.es

INDICE DOCUMENTACION COVID- 19

10-MARZO-2020

- Decreto de 10 de marzo de 2020, sobre instrucciones sobre suspensión de actuaciones, uso de medios telemáticos y organización de fiscalías.

13 MARZO 2020

- Decreto de 13 de marzo de 2020. sobre regulación de emergencia del Covid-19
- Carta de 13 de marzo de 2020 comunicando la creación de un comité de seguimiento y la habilitación de un correo electrónico.
- Oficio de 13 de marzo de 2020 por el que se remite comunicación del Fiscal de Sala de lo Contencioso-Administrativo sobre actuaciones administrativas en materia de salud pública.

14 MARZO 2020

- Decreto de 14 de marzo de 2020, sobre regulación de emergencia sanitaria y definición de los servicios esenciales.

15 MARZO 2020

- Carta de 15 de marzo de 2020 sobre Kits de emergencia y medidas de protección individual para los miembros del Ministerio Fiscal.
- Nota interna de 15 de marzo de 2020 en desarrollo de los decretos de 10 y 13 de marzo de 2020 en relación con el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.
- Nota interna de 15 de marzo por la que se acuerda limitar la presencia física en los centros de trabajo.

16 MARZO 2020

- Nota de servicio de 16 de marzo de 2020 para regular la presencia en los órganos y unidades de la Fiscalía General del Estado.
- Nota de servicio de 16 de marzo, sobre interrupción de plazos en el concurso de traslados, retenciones, sustituciones, cadena de mando y en

el procedimiento para la Designación de Delegado de Datos del Ministerio Fiscal.

17 MARZO 2020

-Carta de 17 de marzo de 2020 con relación a la crisis sanitaria que se vive y el reconocimiento a los miembros del Ministerio Fiscal

18 MARZO 2020

- Nota de servicio de 18 de marzo, sobre los plazos de las diligencias de investigación realizadas por el Fiscal
- Informe de 18 de marzo de 2020 sobre la situación generada en las entregas de las OEDES con motivo de la crisis y las medidas adoptadas por los países de la UE como consecuencia de la pandemia del COVID-19 dirigida a Fiscales Jefes Antidroga

19 MARZO 2020

- Decreto de 19 de marzo de 2020, sobre utilización de sistemas de videoconferencia u otros similares durante la prestación de los servicios de guardia y otros esenciales con ocasión de la pandemia por coronavirus COVID-19
- Nota interna de 19 de marzo sobre la tercera edad

20 MARZO 2020

- Nota de servicio de 20 de marzo, sobre la reorganización de la gestión de las entradas y salidas de comunicaciones en la Fiscalía General del Estado
- Nota de servicio de 20 de marzo, sobre hoja Excel a remitir semanalmente lista de fiscales y funcionarios

23 MARZO 2020

- Nota de servicio de 23 de marzo de 2020 dirigida a los Fiscales Superiores sobre servicios en las plantillas de fiscalía
- Guía de actuación frente al COVID-19 de 23 de marzo de 2020

27 MARZO 2020

- Decreto de 27 de marzo de 2020, recordando medidas de seguridad a adoptar ante el COVID-19

30 MARZO 2020

- Decreto de 30 de marzo de 2020, sobre unificación de actuaciones por parte de fiscales especialistas y fiscales superiores en materia de COVID-19.

31 MARZO 2020

- Nota de servicio de la Unidad de Apoyo de 31 de marzo de 2020 sobre la no remisión de documentación a la FGE sobre atestados.

1 ABRIL 2020

- Nota de servicio de la Unidad de Apoyo sobre residencias del 1 de abril de 2020

6 ABRIL 2020

- Carta de 6 de abril a las asociaciones para facilitar un cauce de comunicación de propuestas para la vuelta paulatina al trabajo

8 ABRIL 2020

- Oficio de fecha 8 de abril por el que se acusa recibo del informe de los Fiscales de Sala del Tribunal Supremo sobre la incidencia del COVID.19 en la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.
- Oficio de fecha 8 de abril por el que se acusa recibo del informe del Fiscal de la Unidad de Extranjería sobre la incidencia del COVID.19 en la materia de extranjería.

13 ABRIL 2020

- Nota de servicio de la Unidad de Apoyo sobre residencias del 13 de abril de 2020

14 ABRIL 2020

- Escrito de fecha 14 de abril de 2020 dirigido al Secretario de Estado de Justicia sobre distribución de medios materiales de protección

15 ABRIL 2020

- Decreto de 15 de abril de 2020, sobre reordenación de los servicios para asegurar la prestación del servicio público

17 ABRIL 2020

- Carta de 17 de abril de 2020 sobre repertorio de actuaciones de COVID-19
- Repertorio de actuaciones llevadas a cabo por la Fiscalía General del Estado recopiladas a fecha 17 de abril de 2020.

20 ABRIL 2020

- Decreto de 20 de abril de 2020, complementario al de 15 de abril de 2020 para garantizar la prestación por el Ministerio Fiscal del servicio público constitucionalmente asignado.

23 ABRIL 2020

- Decreto de 23 de abril de 2020, sobre modificación del plan de formación inicial y continuada de la carrera fiscal como consecuencia del COVID-19

24 ABRIL 2020

- Propuesta de 60 medidas para el plan de desescalada en la administración de justicia tras la pandemia de coronavirus covid-19, de fecha 24 de abril de 2020

28 ABRIL 2020

- Análisis de impacto del Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al covid-19 en el ámbito de la administración de justicia

29 ABRIL 2020

- Informe de 29 de abril, sobre plazos y términos procesales, artículo 324 LECrim y notificaciones telemáticas al Ministerio Fiscal.
- Carta de 29 de abril, dirigida al Presidente Consejo General del Poder Judicial. Medidas Coordinación COVID 19.

30 ABRIL 2020

- Decreto de 30 de abril de 2020, sobre la organización de los servicios de las fiscalías en el nuevo escenario abierto tras la publicación del Real Decreto Ley 16/2020

- Nota informativa de 30 de abril de 2020 sobre conversión en formato on line de las actividades presenciales programadas en el 2020 por el Centro de Estudios jurídicos.

08 MAYO 2020

- Resumen de la orden JUS 394/2020 de 8 de mayo, por la que se aprueba el Esquema Laboral y el Plan de Desescalada para la Administración de Justicia ante el Covid-2019

27 MAYO 2020

- Nota de 27 de mayo, sobre reanudación del trámite de los concursos suspendidos en su tramitación por la declaración del estado de alarma

03 JUNIO 2020

- Decreto de 3 de junio de 2020 sobre la reanudación de la actividad judicial y la reincorporación de la plantilla.
- Informe de 3 de junio de 2020 sobre plazos de instrucción en el estado de alarma
- Informe de 3 de junio de 2020 sobre plazos de prescripción en el estado de alarma
- Informe de 3 de junio de 2020 sobre plazos de prisión provisional y estado de alarma

10 JUNIO 2020

- Nota de 10 de junio de 2020 sobre actividad de la Fiscalía en relación con las residencias de ancianos

REUNIONES COVID

MARZO		
19.03.2020	Reunión con los Fiscales Superiores de las CCAA	VIDEOLLAMADA
20.03.2020	Reunión con los Fiscales Superiores de las CCAA	VIDEOLLAMADA
23.03.2020	Reunión con el Comité Seguimiento CORONAFISC	VIDEOLLAMADA
24.03.2020	Reunión con la Secretaría Técnica	VIDEOLLAMADA
25.03.2020	Reunión con los Fiscales de Sala de la sede de la FGE de la c/ Ortega y Gasset	VIDEOLLAMADA
26.03.2020	Reunión con los Fiscales de Sala Jefes de Civil, Penal, Social y Contencioso-administrativo	VIDEOLLAMADA
	Reunión con la Secretaría Técnica y el Fiscal de Sala Jefe de lo Contencioso-administrativo.	VIDEOLLAMADA
27.03.2020	Reunión con los Vocales electivos del Consejo Fiscal.	VIDEOLLAMADA
ABRIL		
06.04.2020	Reunión con la Secretaría Técnica	VIDEOLLAMADA
15.04.2020	Reunión con los Fiscales Superiores de las CCAA	VIDEOLLAMADA
16.04.2020	Reunión con el Comité de Seguimiento CORONAFISC	VIDEOLLAMADA
21.04.2020	Reunión con las Asociaciones Fiscales.	VIDEOLLAMADA
28.04.2020	Consejo Fiscal	VIDEOLLAMADA/PRESENCIAL
29.04.2020	Sesión Extraordinaria del Consejo del CEJ	VIDEOLLAMADA
30.04.2020	Reunión con los Fiscales Superiores de las CCAA	VIDEOLLAMADA
MAYO		
04.05.2020	Reunión con el Comité de Seguimiento CORONAFISC	VIDEOLLAMADA
13.05.2020	Reunión con Fiscales de Sala Especialistas: Contencioso-administrativo, Menores y Extranjería	VIDEOLLAMADA
18.05.2020	Reunión con Teniente Fiscal TS., D ^a Pilar Fernández Valcarce, doña M ^a Antonia Sanz y doña Esmeralda Rasillo	PRESENCIAL
20.05.2020	Reunión con las Fiscalías de personas vulnerables: Menores, Violencia sobre la mujer, Extranjería y Civil	VIDEOLLAMADA
22.05.2020	Reunión con los Fiscales Superiores de las CCAA	VIDEOLLAMADA
25.05.2020	Reunión con los Fiscales de Sala Jefes de Penal, Civil, Contencioso, Social y además los F. Sala Sr. Moix, Sr. de la Rosa, Sr. Campos, Sr. Cadena, Sra. Madrigal y el Teniente Fiscal TS D. Luis Navajas. Y también D ^a Esmeralda Rasillo	VIDEOLLAMADA

26.05.2020	Reunión con la Unidad de Apoyo	VIDEOLLAMADA/PRESENCIAL
	Reunión con las Fiscalías de Ortega y Gasset: Cooperación Internacional, Menores, Violencia sobre la mujer, Extranjería, Seguridad Vial, Medioambiente, Siniestralidad laboral, Informática y Constitucional.	VIDEOLLAMADA
27.05.2020	Reunión con el Comité de Seguimiento CORONAFISC (... <i>Creo que esta se trasladó al día 1 de junio.</i> ..).	VIDEOLLAMADA
	Reunión con los Fiscales de Sala Delegados: Vigilancia (Sr. Moreno), Económicos (Sr. Campos), Odio (Sr. Aya), Cuentas (Sr. Torres), y Sres. Zaragoza, Bueren y Rodríguez Rey	VIDEOLLAMADA
28.05.2020	Reunión con Fiscales Jefes Provinciales: Almería, Granada, Córdoba, Jaén, Sevilla, Málaga, Cádiz y Huelva, Barcelona, Tarragona, Lérida y Gerona Castellón, Valencia y Alicante	VIDEOLLAMADA
	Reunión con Fiscales Jefes Provinciales: Cáceres y Badajoz. Huesca, Zaragoza y Teruel. Santa Cruz de Tenerife. Las Palmas con Gran Canaria La Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra. Álava (capital Vitoria), Guipúzcoa (capital San Sebastián) y Vizcaya (capital Bilbao)	VIDEOLLAMADA
29.05.2020	Reunión con Fiscales Jefes Provinciales: León, Palencia, Salamanca, Burgos, Zamora, Valladolid, Soria, Segovia y Ávila, y Madrid	VIDEOLLAMADA

DOCUMENTOS DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DURANTE EL COVID-19

1. FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Decretos de la Fiscal General del Estado

- Decreto de 10 de marzo de 2020, sobre instrucciones sobre suspensión de actuaciones, uso de medios telemáticos y organización de fiscalías.
- Decreto de 13 de marzo de 2020, sobre regulación de emergencia del Covid-19.
- Decreto de 14 de marzo de 2020, sobre regulación de emergencia sanitaria y definición de los servicios esenciales.
- Decreto de 19 de marzo de 2020, sobre utilización de sistemas de videoconferencia u otros similares durante la prestación de los servicios de guardia y otros esenciales con ocasión de la pandemia por coronavirus COVID-19.
- Decreto de 27 de marzo de 2020, recordando medidas de seguridad a adoptar ante el COVID-19.
- Decreto de 30 de marzo de 2020, sobre unificación de actuaciones por parte de fiscales especialistas y fiscales superiores en materia de COVID-19.
- Decreto de 15 de abril de 2020, sobre reordenación de los servicios para asegurar la prestación del servicio público.
- Decreto de 20 de abril de 2020, complementario al de 15 de abril de 2020 para garantizar la prestación por el Ministerio Fiscal del servicio público constitucionalmente asignado.
- Decreto de 23 de abril de 2020, sobre modificación del plan de formación inicial y continuada de la carrera fiscal como consecuencia del COVID-19.
- Decreto de 30 de abril de 2020, sobre la organización de los servicios de las fiscalías en el nuevo escenario abierto tras la publicación del Real Decreto Ley 16/2020.

- Decreto de 3 de junio de 2020 sobre la reanudación de la actividad judicial y la reincorporación de la plantilla.

Cartas de la Fiscal General del Estado

- Carta de 13 de marzo de 2020 comunicando la creación de un comité de seguimiento y la habilitación de un correo electrónico.
- Carta de 15 de marzo de 2020 sobre Kits de emergencia y medidas de protección individual para los miembros del Ministerio Fiscal.
- Carta de 17 de marzo de 2020 con relación a la crisis sanitaria que se vive y el reconocimiento a los miembros del Ministerio Fiscal.
- Carta de 6 de abril a las asociaciones para facilitar un cauce de comunicación de propuestas para la vuelta paulatina al trabajo.
- Carta de 17 de abril de 2020 sobre repertorio de actuaciones de COVID-19.
- Carta de 29 de abril de 2020 dirigida al Presidente del Consejo General del Poder Judicial. Medidas Coordinación COVID-19.
- Nota de 10 de junio de 2020 sobre actividad de la Fiscalía en relación con las residencias de ancianos.

Notas internas de la Fiscal General del Estado

- Nota interna de 15 de marzo de 2020 en desarrollo de los decretos de 10 y 13 de marzo de 2020 en relación con el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.
- Oficio de fecha 8 de abril por el que se acusa recibo del informe de los Fiscales de Sala del Tribunal Supremo sobre la incidencia del COVID-19 en la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.
- Oficio de fecha 8 de abril por el que se acusa recibo del informe del Fiscal de la Unidad de Extranjería sobre la incidencia del COVID-19 en la materia de extranjería.
- Nota interna de 19 de marzo sobre la tercera edad.

Repertorio de actuaciones de la Fiscalía General del Estado

- Repertorio de actuaciones llevadas a cabo por la Fiscalía General del Estado recopiladas a fecha 17 de abril de 2020.

2. SECRETARÍA TÉCNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

– Informe de 18 de marzo de 2020 sobre la situación generada en las entregas de las OEDES con motivo de la crisis y las medidas adoptadas por los países de la UE como consecuencia de la pandemia del COVID-19 dirigida a Fiscales Jefes Antidroga.

– Propuesta de 60 medidas para el plan de desescalada en la administración de justicia tras la pandemia de coronavirus covid-19, de fecha 24 de abril de 2020.

– Análisis de impacto del Real Decreto-ley 16/2020, de 28 de abril, de medidas procesales y organizativas para hacer frente al covid-19 en el ámbito de la administración de justicia.

– Nota informativa de 30 de abril de 2020 sobre conversión en formato on line de las actividades presenciales programadas en el 2020 por el Centro de Estudios jurídicos.

– Informe de 29 de abril, sobre plazos y términos procesales, artículo 324 LECrim y notificaciones telemáticas al Ministerio Fiscal.

– Informe de 3 de junio de 2020 sobre plazos de instrucción en el estado de alarma.

– Informe de 3 de junio de 2020 sobre plazos de prescripción en el estado de alarma.

– Informe de 3 de junio de 2020 sobre plazos de prisión provisional y estado de alarma.

3. UNIDAD DE APOYO DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

– Oficio de 13 de marzo de 2020 por el que se remite comunicación del Fiscal de Sala de lo Contencioso-Administrativo sobre actuaciones administrativas en materia de salud pública.

– Nota de servicio de 16 de marzo de 2020 para regular la presencia en los órganos y unidades de la Fiscalía General del Estado.

– Nota de servicio de 20 de marzo, sobre la reorganización de la gestión de las entradas y salidas de comunicaciones en la Fiscalía General del Estado.

– Guía de actuación frente al COVID-19 de 23 de marzo de 2020

– Nota de servicio de 23 de marzo de 2020 dirigida a los Fiscales Superiores sobre servicios en las plantillas de fiscalía.

– Nota de servicio de la Unidad de Apoyo de 31 de marzo de 2020 sobre la no remisión de documentación a la FGE sobre atestados.

- Nota de servicio de la Unidad de Apoyo sobre residencias del 1 de abril de 2020.
- Nota de servicio de la Unidad de Apoyo sobre residencias del 13 de abril de 2020.
- Escrito de fecha 14 de abril de 2020 dirigido al Secretario de Estado de Justicia sobre distribución de medios materiales de protección.
- Resumen de la orden JUS 394/2020 de 8 de mayo, por la que se aprueba el Esquema Laboral y el Plan de Desescalada para la Administración de Justicia ante el Covid-2019.

4. COMITÉ DE LA FGE COVID-19 (SECRETARÍA TÉCNICA, INSPECCIÓN FISCAL Y UNIDAD DE APOYO)

- Nota interna de 15 de marzo por la que se acuerda limitar la presencia física en los centros de trabajo.
- Nota de servicio de 16 de marzo, sobre interrupción de plazos en el concurso de traslados, retenciones, sustituciones, cadena de mando y en el procedimiento para la Designación de Delegado de Datos del Ministerio Fiscal.
- Nota de servicio de 18 de marzo, sobre los plazos de las diligencias de investigación realizadas por el Fiscal.
- Nota de servicio de 20 de marzo, sobre hoja Excel a remitir semanalmente, lista de fiscales y funcionarios.
- Hoja Excel referida a la nota de servicio anterior.
- Nota de 27 de mayo, sobre reanudación del trámite de los concursos suspendidos en su tramitación por la declaración del estado de alarma.

5. INFORMES DE FISCALES DE SALA SOBRE LA INCIDENCIA DEL COVID-19

- **FISCALES DE SALA DEL TRIBUNAL SUPREMO**
 - Informe de 26 de marzo sobre el impacto de medidas COVID-19.
- **FISCAL DE SALA DE EXTRANJERÍA**
 - Informe de 8 de abril sobre impacto de las medidas COVID-19 en materia de extranjería.

- Segundo dictamen de 20 de abril sobre el impacto de las medidas COVID-19 en materia de extranjería.
- Nota interna 1/2020 sobre el internamiento cautelar de extranjeros.
- **FISCAL DE SALA DE CRIMINALIDAD INFORMÁTICA**
 - Informe de 8 de abril relativo al impacto de las medidas COVID-19 en materia de criminalidad informática.
 - Análisis del impacto del Covid-19 en la Ciberdelincuencia.
- **FISCAL DE SALA DE COOPERACIÓN JURÍDICA INTERNACIONAL**
 - Informe de 7 de abril relativo al impacto de las medidas COVID-19 en materia de cooperación jurídica internacional.
 - Nota sobre prisión provisional OEDES suspendida.
 - Formulario REDCOOP Covid-19.
 - Spanish note on the execution of mla request to Spain.
 - Update Spain.
- **FISCAL DE SALA DELEGADA DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER**
 - Nota de servicio de 22 de marzo incidencia del estado de alarma en la ejecución régimen de visitas en supuestos competencia del Juzgado de violencia sobre la mujer.
 - Informe de 27 de abril de la Fiscal de Sala de violencia contra la mujer.
 - Informe de ampliación de plan de contingencia contra la violencia de género durante el Covid-19
 - Informe de 18 de junio sobre incidencia Covid-19 en la violencia de genero.
- **FISCAL DE SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**
 - Comunicación de 4 de marzo relativo respecto a las resoluciones que se adopten por las autoridades sanitarias urgentes y que impliquen privación de libertad.
 - Oficio de 13 de marzo de C-A del TS (que acompaña email con nota aclaratoria a la nota de la UA).
 - Comunicación de 18 de marzo relativa a solicitud de confirmación o revocación judicial de alta médica no aceptada por el paciente en el contexto de las medidas de contención sanitaria del COVID-19.

– **FISCAL DE SALA DE MEDIO AMBIENTE**

- Informe de 26 de marzo en relación a la protección de los animales domésticos.
- Informe de 26 de marzo sobre la problemática de los residuos sanitarios.

– **FISCAL DE SALA DE VIGILANCIA PENITENCIARIA**

- Nota de servicio de 1 de abril del Fiscal de Sala de Vigilancia Penitenciaria.
- Informe de 8 de abril sobre los efectos de la paralización de los programas de trabajo.

– **FISCAL DE SALA TOGADO MILITAR**

- Informe de 16 de abril de sobre incidencia del R. D 463/2010 en el ámbito de la jurisdicción militar.

– **FISCAL DE SALA DE TRIBUNAL DE CUENTAS**

- Informe de 10 de abril de sobre incidencia del R. D.463/2010.

– **FISCAL DE SALA DE MENORES**

- Dictamen 1/2020 sobre recomendaciones para el retorno a la normalidad en las secciones de menores.
 - Documento resumen de actuaciones UEM junio 2020.
 - Informe de 7 de abril sobre impacto estado de alarma y crisis sanitaria en la especialidad de menores.
 - Correo de 13 de marzo de aplazamiento en declaraciones y citaciones de menores.
 - Criterios de actuación de 4 de junio frente a vulneraciones de confinamiento por fugas de menores.
 - Informe de 21 de abril sobre impacto del estado de alarma y crisis sanitarias.
 - Informe sobre medidas vulnerables por especialidades para menores.