



INFORME DEL CONSEJO FISCAL SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE LOS INSTITUTOS DE MEDICINA LEGAL Y CIENCIAS FORENSES

1. Antecedentes. 2. Justificación del proyecto. 3. Estructura y contenido. 4. El proyecto de Real Decreto.

1. Antecedentes

En fecha 27 de octubre de 2021 tuvo entrada en la Fiscalía General del Estado comunicación del Sr. Secretario de Estado de Justicia remitiendo el proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de los Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en la que se solicita informe del Consejo Fiscal. El proyecto de Reglamento se acompaña de su correspondiente memoria de análisis de impacto normativo.

El oficio justifica su remisión en cumplimiento de lo previsto en el art. 14.4.j de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, *por la que se aprueba el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal* (en adelante EOMF).

De acuerdo con lo dispuesto en el art. 14.4.j) EOMF, corresponde al Consejo Fiscal informar los proyectos de ley o normas reglamentarias que afecten a la estructura, organización y funciones del Ministerio Fiscal.

El Ministerio Fiscal es un órgano de relevancia constitucional que 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 interesados, así como velar por la independencia de los tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés social (art. 124 CE y art. 1 EOMF).



Para el cumplimiento de esta misión, corresponde al Ministerio Fiscal, entre otras, las funciones recogidas en el art. 3 EOMF.

No obstante la aludida limitación material de la potestad de informe del Consejo Fiscal, la función consultiva de este órgano viene siendo interpretada en términos amplios, habiéndose expresado en otras ocasiones el Consejo Fiscal en el sentido de entender que, con arreglo al principio de colaboración entre los órganos constitucionales, han de ser expresadas sus consideraciones sobre aspectos que afecten a derechos y libertades fundamentales, así como en relación a cuestiones de técnica legislativa o de orden terminológico, y todo ello con el fin de contribuir a mejorar la corrección de los textos normativos y, por consiguiente, a su efectiva aplicabilidad, una vez aprobados, en los procesos judiciales en los que el Ministerio Fiscal ejercita las funciones que legalmente tiene encomendadas.

El proyecto sometido a informe, si bien no afecta a la organización y estructura del Ministerio Fiscal, incide en las funciones atribuidas al Ministerio Público de velar por que la función jurisdiccional se ejerza eficazmente conforme a las leyes y en los plazos y términos en ellas señalados (art. 3.1 EOMF); velar por el respeto de las instituciones constitucionales y de los derechos fundamentales y libertades públicas con cuantas acciones exija su defensa (art. 3.3 EOMF); ejercitar las acciones penales y civiles dimanantes de delitos y faltas u oponerse a las ejercitadas por otros, cuando proceda (art. 3.4 EOMF); intervenir en el proceso penal, instando de la autoridad judicial la adopción de medidas cautelares que procedan y la práctica de las diligencias encaminadas al esclarecimiento de los hechos o instruyendo directamente el procedimiento en el ámbito de lo dispuesto en la Ley Orgánica reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores, pudiendo ordenar a la Policía Judicial aquellas diligencias que estime oportunas (art. 3.5 EOMF); intervenir en los procesos civiles que determine la ley cuando esté comprometido el interés



social o cuando puedan afectar a personas menores, incapaces o desvalidas en tanto se provee de los mecanismos ordinarios de representación (art. 3.7 EOMF); velar por la protección procesal de las víctimas y por la protección de testigos y peritos, promoviendo los mecanismos previstos para que reciban la ayuda y asistencia efectivas (art. 3.10 EOMF).

La emisión del presente informe, por tanto, se enmarca dentro de las competencias consultivas del Consejo Fiscal, expresa el parecer de dicho órgano colegiado sobre el proyecto y da cumplimiento al trámite preceptivo previsto en la legislación orgánica del Ministerio Fiscal.

2. Justificación del proyecto

Como se indica en el preámbulo del proyecto objeto de informe, se pretende, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 479 LO 6/1985, de 1 de julio, *del Poder Judicial*, «actualizar el Reglamento de los Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses con el objetivo de proporcionar un marco reglamentario que facilite que las funciones encomendadas se efectúen con criterios de calidad, acreditación, gestión eficiente y excelencia técnica adaptándolos a los requerimientos científicos y normativos presentes y futuros».

La memoria de análisis de impacto normativo recuerda que los Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses (en adelante IMLCF) se fueron creando en todo el territorio español a raíz de la aprobación del Real Decreto 386/1996, de 1 de marzo, *por el que se aprueba el Reglamento de los Institutos de Medicina Legal*. Desde la aprobación de esta norma organizativa se han producido importantes cambios en la Administración de Justicia, en la sociedad y en las propias ciencias forenses.



De otra parte, las numerosas novedades legislativas exigen la modificación de este Reglamento para adaptarlo a estas nuevas normas. Concretamente, se pretende la adaptación a los cambios introducidos por la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de *Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*, que conllevó la organización de los servicios forenses para que contaran con Unidades de Valoración Forense Integral (en adelante UVFI), encargadas de diseñar protocolos de actuación global e integral en casos de violencia de género y de las que forman parte, además de profesionales de la medicina forense, profesionales de la psicología y del trabajo social forense.

Asimismo, se persigue la adaptación al Real Decreto 1451/2005, de 7 de diciembre, *por el que se aprueba el Reglamento de Ingreso, Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional del Personal Funcionario al Servicio de la Administración de Justicia*; al Real Decreto 1977/2008, de 28 de noviembre, *por el que se regula la composición y funciones de la Comisión Nacional para el uso forense del ADN*; al Real Decreto 32/2009, de 16 de enero, *por el que se aprueba el Protocolo nacional de actuación Médico-forense y de Policía Científica en sucesos con víctimas múltiples*.

La Ley 18/2011, de 5 de julio, *reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia*, contempló el deber de utilizar los medios electrónicos, las aplicaciones o los sistemas establecidos por las Administraciones competentes en materia de justicia.

El Real Decreto 355/2014, de 16 de mayo, *por el que se crea y regula el Consejo Médico Forense*, instauró un canal de comunicación entre los IMLCF y el Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses y otros organismos internacionales al objeto de que ningún IMLCF quedara relegado en los avances científicos y tecnológicos propios de su disciplina.



La LO 7/2015, de 21 de julio, *por la que se modifica la LO 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial*, permitió la organización de las UVFI e introdujo cambios sustantivos en el sistema de acceso al Cuerpo de médicos forenses.

La Ley 35/2015, de 21 de septiembre, *de reforma del sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación*, introdujo los supuestos en los que aseguradoras y particulares podían solicitar extrajudicialmente informe al IMLCF para la valoración de daños y perjuicios derivados de accidentes de circulación.

El Real Decreto 1148/2015, de 18 de diciembre, *por el que se regula la realización de pericias a solicitud de particulares por los Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses, en las reclamaciones extrajudiciales por hechos relativos a la circulación de vehículos a motor*, desarrolló la ley anterior.

La promulgación del Real Decreto 704/2020, de 28 de julio, *por el que se establece el acceso al título de médico/a especialista en Medicina Legal y Forense por el sistema de residencia*, admitió la posibilidad de que los IMLCF que cumplan los requisitos puedan acreditarse como unidades docentes para impartir formación sanitaria especializada en ciencias de la salud.

Por último, la LO 8/2021, de 4 de junio, *de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia*, establece la posibilidad de que en los IMLCF dependientes del Ministerio de Justicia se incorporen como funcionarios otros profesionales especializados en las distintas áreas de actuación de estos órganos, así como que en el Cuerpo de Facultativos del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses puedan establecerse especialidades.

Los objetivos que persigue el presente proyecto normativo, como señala la memoria de análisis de impacto normativo, en cumplimiento de lo dispuesto en



el art. 479 LOPJ y la adaptación normativa a la que se ha hecho referencia, consisten en dotar de una mayor flexibilidad a la estructura de los IMLCF; regular las UVFI; reflejar y reforzar el carácter multidisciplinar de los IMLCF; avanzar en la implantación de la calidad de los procesos y en la pericia, colocando a la víctima como eje; favorecer la proyección social y sanitaria de los IMLCF; recoger la acreditación como unidades docentes para la formación sanitaria especializada; fomentar la promoción profesional de su personal; reforzar la participación y colaboración en la transformación digital de la justicia y fomentar la intermediación digital en beneficio del mejor servicio a la ciudadanía.

En este punto, el Consejo Fiscal considera que en la relación de normas legislativas que justifican el Proyecto informado debería incluirse la Ley 8/2021, de 2 de junio, *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*. Como indica la propia Ley 8/2021, esta supone «un hito fundamental en el trabajo de adaptación de nuestro ordenamiento a la Convención de Nueva York» y determina la exigencia de informes forenses desde una nueva perspectiva, al tiempo que potencia su carácter multidisciplinar, orientándose «hacia un sistema de colaboración interprofesional o «de mesa redonda», con profesionales especializados de los ámbitos social, sanitario y otros que puedan aconsejar las medidas de apoyo que resulten idóneas en cada caso».

3. Estructura y contenido

El proyecto contiene un preámbulo, veintisiete artículos divididos en cinco capítulos, tres disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y una disposición final.



Así, el Capítulo I, dedicado a las disposiciones generales, comprende los arts. 1 a 6, relativos a la naturaleza de los IMLCF, su creación, estructura orgánica, funciones, calidad y servicio público de justicia y transformación digital.

El Capítulo II regula, en los arts. 7 a 11, los órganos directivos de los IMLCF, la dirección del Instituto, la subdirección, el consejo de dirección y la coordinación de Institutos.

Por su parte, el Capítulo III se destina a la organización funcional y el personal destinado en los Institutos a lo largo de los arts. 12 a 19, regulando las áreas, los servicios, las unidades, las UVFI y las delegaciones del Instituto.

El Capítulo IV versa sobre las funciones extrajudiciales y regula en los arts. 20 a 23 los IMLCF como fuentes de información, las relaciones con otras instituciones y con particulares, los sucesos con víctimas múltiples y la colaboración internacional.

Por último, el Capítulo V (arts. 24 a 27) regula las actividades de formación, docencia e investigación, la comisión de formación e investigación, la comisión de docencia y la colaboración con universidades y otras instituciones.

Las tres disposiciones adicionales se dedican, respectivamente, al destino de los médicos forenses tras su cese en cargos de libre designación en un IMLCF, a la condición de autoridad y distintivo de los médicos forenses y al IMLCF de órganos con jurisdicción estatal.

La disposición derogatoria única recoge la expresa derogación normativa consecuencia de la norma proyectada.



La disposición final establece el desarrollo y la entrada en vigor del Reglamento propuesto.

4. El proyecto de Real Decreto

Consideraciones generales

Con carácter previo al análisis pormenorizado del articulado propuesto convendría realizar una serie de consideraciones generales.

Como recuerda el texto propuesto en su preámbulo, los IMLCF se constituyen como órganos técnicos multidisciplinares adscritos al Ministerio de Justicia o, en su caso, a aquellas comunidades autónomas con competencias asumidas en materia de justicia, cuya misión principal es auxiliar a la Administración de Justicia en el ámbito de sus diversas disciplinas científicas y técnicas, mediante la práctica de pruebas periciales médicas, tanto clínicas como de patología y de laboratorio y, en su caso, periciales de equipos técnicos. Los IMLCF realizan, además, funciones de docencia e investigación relacionadas con las ciencias forenses.

Sin perjuicio de lo que se indicará al analizar el articulado, la valoración global del proyecto que se informa es positiva, tanto por la necesaria adaptación legislativa en la materia como por los objetivos perseguidos por la misma.

El preámbulo de la norma propuesta contiene una concisa referencia a uno de los objetivos perseguidos, esto es, la necesaria adaptación normativa ante los cambios legislativos y sociales que se han producido y una exhaustiva enumeración de las modificaciones legislativas que han existido en la materia, a la que debería añadirse la referencia a la Ley 8/2021, de 2 de junio, *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, en los términos ya indicados.

Sin embargo, no se hace mención alguna a los restantes objetivos perseguidos ni se exponen las razones y finalidades de la concreta regulación que se propone en aras a alcanzar tales objetivos.

En este punto, convendría recordar lo establecido en las directrices de técnica normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, sobre la parte expositiva de las normas: «La parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado».

Por ello, el Consejo Fiscal interesa que expresamente se recojan en el preámbulo tales extremos para una mejor comprensión del texto propuesto.

Capítulo I. Disposiciones Generales

Artículo 1. Naturaleza

El art. 1 define la naturaleza de los IMLCF en términos similares a los recogidos en el art. 479.1 LOPJ: «Los Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses son órganos técnicos adscritos al Ministerio de Justicia o, en su caso, a aquellas comunidades autónomas con competencias asumidas en materia de justicia, cuya misión principal es auxiliar a la Administración de Justicia en el ámbito de su disciplina científica y técnica».



El apartado segundo del precepto propuesto reproduce el contenido del art. 479.6 LOPJ: «En sus funciones técnicas tienen carácter independiente y emiten sus informes de acuerdo con las reglas de investigación científica y las que determinen en sus protocolos, guías o recomendaciones de actuación».

Asimismo, este apartado segundo mejora la redacción del art. 1.2 del Real Decreto 386/1996, de 1 de marzo, *por el que se aprueba el Reglamento de los Institutos de Medicina Legal*, que hace referencia a las «reglas de investigación científica que estimen adecuadas».

En este punto, el Consejo Fiscal valora favorablemente la mejora de la redacción propuesta respecto de la ofrecida por el Reglamento vigente, eliminando la expresión «que estimen adecuadas», que podría suscitar problemas interpretativos en la práctica, así como la mención a los protocolos, guías y recomendaciones de actuación en la materia.

Por último, el apartado tercero del artículo propuesto indica que «Los Institutos realizan, además, funciones de formación, docencia e investigación relacionadas con las ciencias forenses».

Como se ha señalado anteriormente, nada se indica en el preámbulo del texto propuesto del por qué de esta referencia expresa. La memoria de análisis de impacto normativo indica que entre los objetivos perseguidos por el proyecto reglamentario se encuentra la posibilidad de que los IMLCF puedan acreditarse como unidades docentes para la formación sanitaria especializada a raíz de la publicación del RD 704/2020, de 28 de julio. De ahí que al regular su naturaleza se haga referencia a la formación, docencia e investigaciones relacionadas con las ciencias forenses.



Sin embargo, considera el Consejo Fiscal que la redacción del apartado tercero del art. 1 resulta confusa al ser similar a lo dispuesto en el art. 4.1.e) relativo a las funciones que desempeñan los IMLCF. Por ello, se propone como redacción alternativa, que permita distinguir la naturaleza del órgano de las funciones que realiza, la siguiente: «Los Institutos tienen, además, como misión la formación, docencia e investigación relacionadas con las ciencias forenses».

Artículo 2. Creación

El art. 2 viene referido a la creación de los IMLCF. Su apartado primero reproduce lo dispuesto en el art. 479.2 LOPJ, mientras que el apartado segundo, referido al IMLCF que presta sus servicios a los órganos con jurisdicción en todo el territorio nacional, reproduce lo establecido en el art. 479.2 *in fine* LOPJ. En este punto, el Consejo Fiscal valora positivamente la existencia de un apartado específico para este IMLCF dada su singularidad.

De la misma forma, se valora favorablemente la inclusión en el apartado tercero de los IMLCF de Ceuta y Melilla por las mismas razones de especificidad que concurren en ambos casos.

El apartado cuarto del precepto reproduce lo dispuesto en el vigente art. 2.2 del Reglamento de 1996 indicando que «[l]as normas de creación establecerán la sede y la relación de puestos de trabajo inicial, reflejando el ámbito territorial correspondiente de cada Instituto, y desarrollarán su estructura y competencias». El establecimiento de un contenido mínimo que debe especificar la norma de creación de cualquier IMLCF merece una valoración favorable.

El Consejo Fiscal quiere resaltar que la estructura ofrecida al art. 2 resulta más lógica y coherente que la redacción vigente del art. 2 Reglamento de 1996.



Artículo 3. Estructura orgánica

El art. 3 responde a una estructura más lógica que la del vigente art. 3 del Reglamento de 1996.

En su primer apartado se establece que la organización y supervisión de los IMLCF y de sus medios técnicos se atribuye al Ministerio de Justicia y, en su caso, a las comunidades autónomas con competencias en la materia.

La estructura orgánica específica de cada IMLCF se determinará en función de las particularidades sociales y geográficas, del volumen de trabajo y de la correspondiente planta judicial y fiscal, pudiendo estructurarse territorialmente en direcciones y subdirecciones y funcionalmente en áreas, servicios, secciones y unidades. Valorándose favorablemente la propuesta realizada, el Consejo Fiscal, como se expondrá más adelante, considera necesaria la inclusión de la preceptiva creación de unidades de valoración forense integral que redundarán en una mejora de la calidad del servicio público de justicia.

En aquellos IMLCF de ámbito territorial superior a una provincia o con una o más subdirecciones se podrán crear puestos de trabajo con competencia en todo o parte del territorio del instituto correspondiente.

Los IMLCF dispondrán de servicios administrativos y del personal de apoyo necesario, atendiendo a lo establecido en la relación de puestos de trabajo, pudiendo contar, asimismo, con una secretaría general dependiente de la dirección con tareas administrativas.

Por último, en consonancia con lo dispuesto en el apartado primero del artículo propuesto, el apartado séptimo del art. 3 indica que «[l]os Institutos contarán para su organización y funcionamiento, con la asistencia y colaboración de las



gerencias territoriales del Ministerio de Justicia o, en su caso, de los órganos correspondientes de las comunidades autónomas que hayan recibido los trasposos de medios para el funcionamiento de la Administración de Justicia».

Artículo 4. Funciones

Las funciones de los IMLCF recogidas en el art. 4 del proyecto contemplan, aproximadamente, las mismas que aparecen enumeradas en el art. 479.5 LOPJ, con las matizaciones que se dirán. Así, el texto del proyectado art. 4.1 es el siguiente:

Son funciones de los Institutos:

- a) La asistencia técnica a Juzgados, Tribunales y Fiscalías en las materias de su disciplina profesional, emitiendo informes y dictámenes en el marco del proceso judicial o en las actuaciones de investigación criminal que aquellos soliciten.*
- b) La asistencia técnica al Registro Civil en las materias de su disciplina profesional, emitiendo informes y dictámenes en los términos que se establezcan.*
- c) La colaboración con organismos no judiciales por motivos de interés general, de acuerdo con las instrucciones que establezca el Ministerio de Justicia o la comunidad autónoma con competencias asumidas en materia de justicia, en las condiciones que se determinen reglamentariamente o en el marco de posibles acuerdos o convenios.*
- d) La emisión de informes y dictámenes, a solicitud de particulares en las condiciones que se determinen reglamentariamente.*
- e) La realización de actividades de formación, docencia, investigación o colaboración en las materias de su disciplina profesional que deriven de su propia función, en las condiciones que se determinen reglamentariamente o por motivos de interés general, de acuerdo con las instrucciones que establezca el Ministerio de Justicia o la comunidad autónoma con competencias asumidas en materia de justicia o en el marco de posibles acuerdos o convenios.*



Debe ponerse de manifiesto que por lo que respecta a la redacción de la letra a) en relación con la asistencia técnica a las fiscalías, la misma se circunscribe únicamente a las «actuaciones de investigación criminal», lo que supone una clara disminución en la práctica de dicha asistencia técnica que no se encuentra en consonancia con lo dispuesto tanto en el art. 124 CE como en el art. 3 EOMF. Piénsese, por ejemplo, en las diligencias preprocesales del Ministerio Fiscal relativas a la capacidad de una persona que conforme a la redacción ofrecida por la letra a) se encontrarían fuera de su ámbito.

Por ello, el Consejo Fiscal interesa que se suprima el término «criminal» de la redacción.

No se menciona en la enumeración del art. 4.1 el contenido de lo dispuesto en el art. 479.5.b) LOPJ («[l]a asistencia o vigilancia facultativa de los detenidos, lesionados o enfermos que se hallaren bajo la jurisdicción de Juzgados, Tribunales y Fiscalías, en los supuestos y en la forma que determinen las leyes»), aunque podría entenderse incluida en la letra a) como función genérica.

Por lo que respecta a la letra c) («[l]a colaboración con organismos no judiciales por motivos de interés general»), el Consejo Fiscal considera que debería concretarse el tipo de colaboración de que se trata, máxime si se reproduce la misma expresión en la letra e): actividades de formación, docencia, investigación o colaboración.

La letra d) prevé la emisión de informes y dictámenes, a solicitud de particulares, en las condiciones que se determinen reglamentariamente. Esta previsión reglamentaria se encuentra recogida en el art. 21 del texto propuesto, por lo que el Consejo Fiscal considera que resultaría más preciso la referencia expresa al precepto de la misma norma.



El apartado segundo del proyectado art. 4 dice que «[e]n el curso de las actuaciones procesales en las que tomen parte como consecuencia de las funciones de asistencia técnica que les sean encomendadas, el personal destinado en los Institutos estará al servicio de jueces, magistrados, fiscales y personas encargadas del Registro Civil (...)».

Se reitera aquí que el Ministerio Fiscal realiza actuaciones no solo procesales en las que se requiere la asistencia técnica de los IMLCF y en las que también se precisa de la dependencia funcional que se expone en el precepto. Al mismo tiempo, el art. 479.6 LOPJ se refiere a «las actuaciones procesales o de investigación de cualquier naturaleza incoadas por el Ministerio Fiscal».

Carece de sentido, pues, la limitación propuesta a las actuaciones procesales. Por ello, el Consejo Fiscal interesa que se introduzca la redacción ofrecida por la LOPJ, es decir, «actuaciones procesales o de investigación de cualquier naturaleza incoadas por el Ministerio Fiscal».

En cuanto a la dependencia funcional establecida, resulta respetuosa con las funciones encomendadas al Ministerio Fiscal en el art. 124 CE Española y en el art. 3 EOMF a los que se ha hecho referencia.

Artículo 5. Calidad y servicio público de justicia

Nada se objeta al contenido del art. 5 que indica que los IMLCF velarán por el impulso y reconocimiento de los valores éticos y deontológicos, así como por la implantación de todas aquellas actuaciones conducentes a la mejora de la calidad del servicio público de justicia.



Artículo 6. Transformación digital

Nada se objeta al contenido del art. 6 que establece el deber de los IMLCF de participar y colaborar en la transformación digital de la justicia en beneficio del mejor servicio a la ciudadanía y a la justicia.

Capítulo II. Órganos directivos

Artículo 7. Órganos directivos. Artículo 8. La dirección de Instituto. Artículo 9. La subdirección del Instituto. Artículo 10. El consejo de dirección. Artículo 11. La coordinación de Institutos

Nada se objeta en cuanto a la regulación de los órganos directivos (art. 7) que son la dirección del Instituto (art. 8) y el consejo de dirección (art. 10), admitiéndose la posibilidad de crear una o varias subdirecciones (art. 9) cuando razones del servicio lo aconsejen y en los términos de la norma de creación. Igualmente, cuando las necesidades del servicio lo aconsejen, se admite la existencia del puesto de coordinación de Institutos (art. 11) en los términos que determine el Ministerio de Justicia o las comunidades autónomas con competencias asumidas en materia de justicia.

Capítulo III. Organización funcional de los Institutos

Artículo 12. Organización funcional de los Institutos. Artículo 13. Las áreas. Artículo 14. Los servicios. Artículo 15. Las secciones. Artículo 16. Las unidades

Como establece el art. 12, «[l]os Institutos podrán organizarse en áreas (artículo 13), servicios (artículo 14), secciones (artículo 15) y unidades (artículo



16), en atención a las necesidades de servicio. Las áreas, servicios, secciones y unidades estarán adscritos a las direcciones y/o subdirecciones».

Nada se objeta en cuanto a la organización funcional propuesta al dotar a los IMLCF de la flexibilidad organizativa precisa para adaptarse a las necesidades y peculiaridades de los distintos territorios.

Artículo 17. Las unidades de valoración forense integral

El art. 17.1 indica que «[l]os Institutos dispondrán de equipos interdisciplinares formados por personal médico forense, de la psicología y del trabajo social, denominados unidades de valoración forense integral». En el apartado 2 del precepto se prevé que «[e]xistirá, al menos, una unidad de valoración forense integral en la dirección y subdirección o subdirecciones del Instituto. Además, se establecerá el ámbito territorial de actuación de cada unidad, sin perjuicio de que por necesidades del servicio la dirección del Instituto pueda reordenar ese ámbito».

Las funciones encomendadas a estas unidades de valoración forense integral (en adelante UVFI) se recogen en el apartado 5 cuando indica que «[l]es corresponde garantizar la asistencia técnica especializada en materia de violencia de género a los órganos judiciales en el ámbito territorial que les es propio, el diseño de protocolos de actuación global e integral en casos de violencia de género, la recogida de información que permita generar conocimiento sobre esta violencia específica y, en colaboración con la comisión de formación e investigación, las funciones de formación, docencia e investigación en materia de violencia de género, con la debida consideración a las víctimas de especial vulnerabilidad».



La exigencia de especialización de su personal se recoge en el apartado 6: «Su personal tendrá formación especializada en familia, menores, personas con discapacidad y violencia de género y doméstica. Su formación será orientada desde la perspectiva de la igualdad entre hombres y mujeres».

Convendría recordar que las UVFI se crearon en virtud de la disposición adicional segunda de la LO 1/2004, de 28 de diciembre, *de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*, que disponía que «[e]l Gobierno y las Comunidades Autónomas, que hayan asumido competencias en materia de justicia, organizarán en el ámbito que a cada una le es propio los servicios forenses de modo que cuenten con unidades de valoración forense integral encargadas de diseñar protocolos de actuación global e integral en casos de violencia de género».

La LO 1/2004 considera la violencia de género como un fenómeno complejo y opta por la fórmula de la especialización de todos los profesionales implicados como principio rector para alcanzar los fines perseguidos por la norma.

Esta necesaria especialización a través de la formación de los profesionales implicados se encuentra recogida también en el Convenio de Estambul, cuyo artículo 15 establece que «1. Las Partes impartirán o reforzarán la formación adecuada de los profesionales pertinentes que traten con víctimas o autores de todos los actos de violencia incluidos en el ámbito de aplicación del presente Convenio, en materia de prevención y detección de dicha violencia, igualdad entre mujeres y hombres, necesidades y derechos de las víctimas, así como sobre la manera de prevenir la victimización secundaria. 2. Las Partes fomentarán la inclusión en la formación a que se refiere el apartado 1 de una formación en materia de cooperación coordinada e interinstitucional con el fin de permitir una gestión global y adecuada de las directrices en los asuntos de violencia incluidos en el ámbito del presente Convenio».



Por su parte, el art. 479.3 LOPJ indica que «[e]n todo caso los Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses contarán con unidades de valoración forense integral, de las que podrán formar parte los psicólogos y trabajadores sociales que se determinen para garantizar, entre otras funciones, la asistencia especializada a las víctimas de violencia de género y el diseño de protocolos de actuación global e integral en casos de violencia de género. Asimismo, dentro de los Institutos podrán integrarse el resto de equipos psicosociales que prestan servicios a la Administración de Justicia, incluyendo los equipos técnicos de menores, cuyo personal tendrá formación especializada en familia, menores, personas con discapacidad y violencia de género y doméstica. Su formación será orientada desde la perspectiva de la igualdad entre hombres y mujeres».

Así pues, las UVFI se incardinan dentro de la necesaria especialización de todos los profesionales implicados en la materia. Sin embargo, el reducido número de estas (0,022 UVFI por cada uno de los órganos judiciales especializados en todo el territorio nacional) supone el colapso de los servicios que prestan y, por tanto, una distorsión de la finalidad perseguida con su creación.

En 2017 la medida n.º 135 del texto consolidado del Pacto de Estado contra la violencia de género exigía que «[se establecieran] en el plazo máximo de dos años, las Unidades de Valoración Forense Integral, de las que podrán formar parte psicólogos/as y trabajadores/as sociales, y que, entre otras funciones, asistirán a los jueces y juezas en la valoración del riesgo».

A pesar de dicha exigencia, el Primer Informe de Evaluación de España del GREVIO (2019), en su párrafo 261, recuerda que «(...) no todas las regiones de España disponen de Unidades de Valoración Forense, y en la práctica judicial cotidiana, la mayoría de las decisiones para emitir órdenes de



protección se toman sobre la base de las declaraciones de ambas partes y la valoración policial de riesgos únicamente».

Por su parte, la Memoria de la Fiscalía General del Estado de 2021, reiterando lo manifestado en Memorias anteriores, señala que «[c]ontinúan detectándose carencias en las herramientas que precisa el sistema judicial para dar una respuesta adecuada y eficaz a las víctimas y a sus hijos e hijas. Para comenzar, la adecuada dotación y especialización de las oficinas de atención a las víctimas y las Unidades de Valoración Forense Integral (...). 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. También las funciones que realizan unos y otros difieren en cada territorio, cuya armonización precisa de un protocolo de actuación a nivel nacional. (...) Sin embargo, persiste la dificultad para obtener estos informes [de las UVFI] 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. (...) 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 resumen, la creación de una unidad especializada como las UVFI, con amplias funciones y escasos medios, implica la imposibilidad de dar cumplimiento efectivo y eficaz a los objetivos perseguidos con su creación.

De la lectura de lo dispuesto en los arts. 3.2, 3.3 y 16 parece dejarse abierta la posibilidad de crear nuevas UVFI y no la obligación de hacerlo. Debe exigirse a las administraciones competentes un esfuerzo y compromiso para coadyuvar a la creación de aquellas estructuras que ya fueron previstas en la LO 1/2004 y que, a fecha de hoy, siguen sin existir en muchos partidos judiciales.

Por ello, el Consejo Fiscal interesa que la norma proyectada garantice la creación de las UVFI en número suficiente y dotadas de personal formado y especializado en todos los órganos judiciales con competencia en materia de violencia contra la mujer.

Finalmente, no puede obviarse la tramitación del Anteproyecto de Ley Orgánica de eficiencia organizativa que prevé la creación de los Tribunales de Instancia y, en este sentido, se interesaría que se trasladase al mismo el razonamiento expuesto en este informe, esto es, la previsión de que en todos los Tribunales de Instancia exista una UVFI, al menos, para hacer efectiva la función de asesoramiento técnico de las secciones de violencia sobre la mujer que permitan emitir los informes de valoración de riesgo y demás periciales con la celeridad que se requiere en estas situaciones.

Artículo 18. Delegaciones del Instituto

Nada se objeta a que en los partidos judiciales en los que no radique la sede del IMLCF pueda existir una delegación de este.



Artículo 19. Personal destinado en los Institutos

Nada se objeta respecto a la regulación ofrecida por el art. 19 proyectado respecto del personal destinado en los IMLCF.

Capítulo IV. Funciones extrajudiciales

Artículo 20. Las Institutos como fuente de información. Artículo 21. Relaciones con otras instituciones y con particulares. Artículo 22. Sucesos con víctimas múltiples. Artículo 23. Colaboración internacional.

Nada se objeta respecto del capítulo IV.

Sin embargo, en cuanto al art. 22.1, relativo a los sucesos con víctimas múltiples, el Consejo Fiscal interesa, a fin de mejorar y clarificar la redacción del precepto, la sustitución de la expresión «antes [sic] estos sucesos» por «ante sucesos con víctimas múltiples». En primer lugar, para corregir la errata que se observa en la redacción y, en segundo lugar, porque el texto del articulado no hace mención expresa a estos sucesos, sino que se remite al título del precepto.

En este sentido, el Consejo Fiscal propone como redacción alternativa la siguiente: «1. Los Institutos deberán tener previsto, con la colaboración de las distintas administraciones públicas, particularmente Protección Civil, un plan de actuación territorial médico-forense ante sucesos con víctima múltiples, que incluirá el transporte de cadáveres, así como las instalaciones alternativas en el caso de que el número de cadáveres supere la capacidad del Instituto».



Capítulo V. Formación, docencia e investigación

Artículo 24. Actividades de formación, docencia e investigación. Artículo 25. La comisión de formación e investigación. Artículo 26. La comisión de docencia. Artículo 27. Colaboración con las universidades y otras instituciones.

Nada se objeta, en términos generales, al capítulo V dedicado a potenciar la actividad de formación, docencia e investigación de los IMLCF.

Asimismo, el texto propuesto resulta respetuoso con el Real Decreto 704/2020, de 28 de julio, *por el que se establece el acceso al título de médico/a especialista en Medicina Legal y Forense por el sistema de residencia*, que ha concretado la exigencia de estar en posesión de dicho título para acceder al cuerpo de médicos forenses, contemplado ya en la reforma de la LOPJ de 2015.

El apartado tercero del art. 27 propuesto reproduce el contenido del art.13.3 del Reglamento de 1996 e indica que «[e]l Ministerio de Justicia o, en su caso, las comunidades autónomas que hayan recibido los traspasos de medios para el funcionamiento de la Administración de Justicia, podrán establecer convenios o acuerdos con entidades sanitarias públicas y privadas, dirigidos a la utilización de locales, servicios y medios tecnológicos para la instalación y funcionamiento de los Institutos».

Ante las importantes funciones que desempeñan los IMLCF y su configuración como servicio público que asiste técnicamente a la Administración de Justicia, se considera necesario incluir en el texto propuesto la imposibilidad de que por parte de las administraciones públicas competentes se «externalice» cualquiera de los servicios por ellas prestados. Piénsese, por ejemplo, en el posible



conflicto de intereses en el supuesto de que una entidad de la sanidad privada tuviera que emitir un informe forense relativo a una negligencia médica que pudiera comportar su propia responsabilidad civil.

Es más, la promulgación del Real Decreto 704/2020, de 28 de julio estableciendo el acceso al título de médico/a especialista en Medicina Legal y Forense por el sistema de residencia, persigue mejorar la praxis pericial médica y dotar de mayor rigor a la Administración de Justicia y por ende a la calidad de los informes emitidos por los IMLCF; por otro lado, la exigencia de especialización en determinadas materias (violencia sobre la mujer, menores, víctimas vulnerables, personas con discapacidad, etc.), podrán conseguirse, únicamente, desde el servicio público prestado por los IMLCF, experto y especializado como plantea el presente Proyecto.

Por ello, se interesa una mención expresa en el precepto en los términos citados.

Disposiciones adicionales, derogatoria única y final

Por lo que respecta a la disposición adicional primera relativa al destino de los médicos forenses tras su cese en cargos de libre designación en un IMLCF, nada se objeta respecto del primer apartado, dedicado a los supuestos en los que existe una reserva del puesto singularizado que hubiere ocupado con anterioridad al nombramiento.

Sin embargo, respecto del apartado segundo de la disposición adicional primera en el que se regulan los casos en los que ambos puestos radiquen en distinto ámbito territorial se establece que: «cuando cese en dicho cargo será adscrito provisionalmente a una plaza vacante genérica en la sede del Instituto donde presta servicios, debiendo participar en el primer concurso de traslado en



el que se oferten plazas en dicha sede. En este concurso gozará de preferencia para ocupar las vacantes de carácter genérico».

El Consejo Fiscal sugiere que en estos últimos supuestos se admita, junto con la regulación propuesta, la posibilidad de regresar al IMLCF de origen, de forma análoga a lo ya dispuesto en el artículo 36 EOMF para la Carrera Fiscal.

En cuanto a la disposición adicional segunda, si bien nada se objeta respecto del apartado primero, su apartado segundo manifiesta que «[c]uando los médicos forenses y los equipos técnicos comparezcan a informar ante las autoridades judiciales, lo harán en estrados, con las consideraciones debidas al cargo y dándoseles las facilidades precisas para el ejercicio de sus funciones y la utilización de sus notas y piezas de convicción.

Debe recordarse que el art. 187 LOPJ reserva los estrados a los intervinientes togados en el acto judicial correspondiente, concretamente jueces, magistrados, fiscales, letrados de la Administración de Justicia, abogados y procuradores.

Por otro lado, su comparecencia en estrados plantea problemas en cuanto a su concreta ubicación, esto es, se situarían junto a la parte que lo propuso o junto al tribunal, o qué sucedería si fuera propuesto por todas las partes.

Por ello, el Consejo Fiscal considera que tal previsión debería suprimirse del texto de la disposición adicional segunda, manteniendo el resto de la redacción propuesta.

Nada se objeta a la disposición adicional tercera respecto de las funciones de apoyo al Ministerio de Justicia para el impulso e implantación de proyectos por



parte del IMLCF que presta servicio a los órganos con jurisdicción en todo el territorio nacional.

Por lo que respecta a la disposición derogatoria única, cabe señalar que para resultar coherente con el texto proyectado debería incluirse en el preámbulo la referencia a la derogación expresa del Real Decreto 386/1996, de 1 de marzo, *por el que se aprueba el Reglamento de los Institutos de Medicina Legal*.

Por último, nada se objeta a la redacción de la disposición final relativa al desarrollo y entrada en vigor de la norma.

Madrid, a 25 de marzo 2022

LA FISCAL GENERAL DEL ESTADO
PRESIDENTA DEL CONSEJO FISCAL

Dolores Delgado García