

## **INTRODUCCIÓN**

La Ley Orgánica del Poder Judicial de 1870 estableció por primera vez la obligación del Fiscal de presentar una Memoria anual al Gobierno de la Nación con ocasión de la apertura del año judicial. Esta obligación comenzó a cumplirse a partir de 1883. En la Memoria se incluían en un apartado autónomo las Circulares, Instrucciones y Consultas dictadas en el año correspondiente.

La doctrina de la Fiscalía General del Estado, condensada en sus Circulares, Instrucciones y Consultas, viene a constituir el ADN de la Institución.

Es por ello que el estudio y conocimiento de Instrucciones, Circulares y Consultas es obligado para todos los miembros del Ministerio Fiscal, toda vez que a ellas ha de ajustar su interpretación de la Ley y su actuación concreta ante los órganos jurisdiccionales. El conocimiento y rápido acceso a tales instrumentos es, pues, imprescindible para el adecuado desempeño de las funciones del Fiscal y esencial para garantizar la seguridad jurídica y la igualdad de todos ante la Ley. Esta funcionalidad se ve reforzada por la ubicua presencia del Ministerio Público en todos los órdenes jurisdiccionales, incluido el constitucional.

La Fiscalía General del Estado, en su objetivo de facilitar la difusión de su doctrina, integrada por las Circulares, Instrucciones y Consultas, pone a disposición de todos los Fiscales un nuevo trabajo, dando continuidad a anteriores recopilaciones.

El presente trabajo recopilatorio, iniciado siendo Fiscal General el Excmo. Sr. Don Eduardo Torres-Dulce Lifante y culminado bajo el mandato de la Excmo. Sra. Doña Consuelo Madrigal Martínez-Pereda, tiene importantes valores añadidos.

En primer lugar, y por primera vez, se reúne en una sola herramienta, el texto íntegro de todas las Circulares, Instrucciones y Consultas publicadas desde 1979 hasta la fecha del cierre de la presente edición.

El ingente volumen documental que tal publicación con afán universal representa impone el formato digital y el soporte en DVD. Pero tal formato, teniendo presente destinatarios y objetivos perseguidos, lejos de ser un *minus*, va a representar un *plus*, en tanto posibilitará trabajar de forma dinámica en toda su extensión con los textos de las todas las Circulares, Instrucciones y Consultas, muchos de los cuales eran de difícil localización y examen.

Además, todas las Circulares, Instrucciones y Consultas vienen acompañadas de una ficha, que trata de explicar la vigencia de cada documento.

Nunca hasta ahora se había tratado de llevar a cabo un trabajo de decantación de la vigencia de la doctrina de la Fiscalía General del Estado.

A partir del año 2015 se ha instaurado la práctica de incluir, en todas las Circulares, Instrucciones y Consultas una cláusula de vigencia en la que debe especificarse si el nuevo documento afecta a documentos anteriores.

Antes de ese año prácticamente ninguna Circular, Instrucción o Consulta contenía cláusulas derogatorias, lo que complicaba extraordinariamente la labor de determinar la vigencia de las mismas.

En realidad, salvo en los contados supuestos en los que una Circular, Instrucción o Consulta declara la pérdida de vigencia de un instrumento anterior, no cabe propiamente hablar de derogación sino de afectación.

Los criterios contenidos en una Circular, Instrucción o Consulta pueden verse afectados total o parcialmente y en mayor o menor medida por un cambio normativo posterior, por haber cristalizado una jurisprudencia contraria a dichos criterios o por haberse dictado una posterior Circular, Instrucción o Consulta que contradiga o matice lo establecido con anterioridad.

En cada una de las fichas que acompañan a las Circulares, Instrucciones y Consultas post constitucionales se discierne en primer lugar si los preceptos

que se interpretan mantienen su vigencia o si han sido modificados; en caso de haber sido modificados, se determina en qué grado quedan afectados los criterios interpretativos de la Fiscalía.

En segundo lugar, las fichas analizan si ha recaído jurisprudencia del Tribunal Supremo o doctrina del Tribunal Constitucional en relación con los puntos que ha interpretado la Fiscalía General. En caso positivo, determinan si la jurisprudencia del Tribunal Supremo o doctrina del Tribunal Constitucional es conforme o no con los criterios de la Fiscalía General del Estado. En caso de disconformidad, las fichas elaboradas hacen constar de forma resumida los nuevos criterios jurisprudenciales que contradicen la doctrina de la Fiscalía.

En tercer lugar cada ficha estudia las Circulares, Instrucciones y Consultas posteriores que se pronuncian sobre las cuestiones tratadas en el documento que se analiza para determinar si se mantiene, rectifica o matiza lo establecido con anterioridad.

La labor de determinar qué instrumentos deben considerarse en vigor total o parcialmente es compleja, debido a la profusión de instrumentos emanados de la Fiscalía General del Estado a través de los años, a los acelerados cambios legislativos y a la profunda evolución de la jurisprudencia.

Es fácilmente comprensible, en este contexto, la enorme utilidad del trabajo incorporado al presente DVD.

Teniendo en cuenta el proceso de especialización experimentado por nuestra Institución en los últimos años se ha considerado imprescindible contar en este ambicioso proyecto con la participación de los Fiscales de Sala que como Coordinadores o Delegados se encargan de áreas determinadas, en relación con los documentos que les afecten. Cada una de las fichas indica la autoría y procedencia de la misma.

Es importante dejar claro que el análisis y valoración contenida en cada una de las fichas no expresa una toma de posición oficial de la Fiscalía General del Estado.

Ello no obstante, no puede minimizarse ni mucho menos desconocerse el gran valor de las opiniones jurídicas contenidas en las fichas teniendo en cuenta la *auctoritas* de sus autores, cualificados especialistas en cada una de las materias.

Al tiempo de cerrarse la presente edición, se han producido novedades legislativas de gran trascendencia y, por ende, de incidencia en los documentos analizados: la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica el Código Penal, la Ley Orgánica 2/2015, de 30 de marzo, en materia de delitos de terrorismo, la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito; la Ley Orgánica 5/2015, de 27 de abril, que fortalece los derechos de los detenidos; la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria; la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia; Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia; la 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; 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; la Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil y la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial

A todos estos textos o a los Anteproyectos de que traen causa se ha hecho sólo una sucinta referencia en las Circulares que pueden quedar afectadas, por razones de edición. Será en futuras ediciones cuando se pueda analizar su impacto con mayor detalle.

El presente trabajo debe ser necesariamente dinámico. A fin de dotarle de continuidad, es propósito de la Fiscalía General del Estado incorporarlo a la página web [fiscal.es](http://fiscal.es) y actualizarlo periódicamente.

Han participado en la elaboración de las fichas la práctica totalidad de los órganos centrales de la Fiscalía: los Fiscales de la Unidad de Apoyo,

Secretaría Técnica, Inspección Fiscal, Sala de lo Civil, Contencioso y Social del Tribunal Supremo, Fiscales de Sala Delegados de Delitos Económicos, Víctimas, Vigilancia Penitenciaria, Unidades Coordinadoras de Cooperación Penal Internacional, Criminalidad Informática, Medio Ambiente y Urbanismo, Siniestralidad Laboral, Seguridad Vial, Violencia sobre la Mujer, Menores, Extranjería y Fiscalías ante el Tribunal Constitucional, Audiencia Nacional, Tribunal de Cuentas, Anticorrupción y Antidroga.

Se han incorporado a este trabajo, a texto completo, las últimas Circulares, Instrucciones y Consultas publicadas en 2014, 2015 y 2016, si bien se ha prescindido de analizar su vigencia mediante fichas, por razones de edición y valorando lo reciente de su elaboración.

Han sido coordinadores de este trabajo los Fiscales Doña Helena M<sup>a</sup> Prieto González, Don Eleuterio González Campo y Don José Miguel de la Rosa Cortina.

Se ha contado igualmente con la inestimable colaboración de Doña Ángeles Cárdbaba Rubio.