MEMORIA

ELEVADA AL

GOBIERNO DE S. M.

PRESENTADA AL INICIO DEL AÑO JUDICIAL

POR EL

FISCAL GENERAL DEL ESTADO

EXCMO. SR. D. ÁLVARO GARCÍA ORTIZ

MADRID, 2022

MEMORIA

Esta Memoria, junto con el estudio estadístico, puede consultarse en https://www.fiscal.es, tras su presentación en el solemne acto de apertura del año judicial, el día 7 de septiembre de 2022.

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

Imprenta Nacional de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado

Í N D I C E

Páginas

Páginas

CAPÍTULO II

Páginas

CAPÍTULO IV

CAPÍTULO V

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN DE LA MEMORIA DE LA FGE 2022 (EJERCICIO 2021)

MAJESTAD

Tengo el honor, como fiscal general del Estado, de presentar ante las más altas instituciones, la Memoria anual del Ministerio Fiscal, lo que además de constituir una exigencia legal conforme al artículo 9 de nuestro Estatuto Orgánico, tiene como principal objetivo, el reflejar fielmente el trabajo desarrollado en el año 2021 por las personas que integramos este órgano constitucional. Es para mí, indudablemente, un gran privilegio personal, que tiene su origen como es públicamente conocido, en la renuncia y cese el día 19 de julio de 2022, de la anterior Fiscal General, la Ilma. Sra. D.ª Dolores Delgado García, a quien motivos de salud han impedido culminar un valiente e ilusionante proyecto para la carrera fiscal, con una clara pretensión de reflejo en toda la sociedad. Si bien he recogido su testigo, consciente de la responsabilidad que ello implica y en la confianza de poder acometerlo, en este texto se plasma la actividad de la carrera fiscal en una anualidad en la que ha estado al frente de la misma, la Sra. Delgado García.

El memorial del año pasado estuvo marcado por los devastadores efectos que en todos los ámbitos de la vida determinó la crisis sanitaria padecida a nivel mundial, y cuyas secuelas, si bien no podemos dar por concluidas, sí se han suavizado lo suficiente para permitir el tratamiento de otros temas que requieren una priorización inmediata. No se trata de reflejar aspectos banales o intrascendentes que sustituyan la gravedad de lo vivido, sino de visibilizar otras situaciones a las que se intenta dar respuesta por los y las fiscales en su quehacer diario y que, en muchos casos, se han visto agravadas por los efectos de dicha crisis. Como ejemplos se puede citar la violencia contra las mujeres, la protección de los menores, los delitos de odio y discriminación o la

protección y la defensa de los derechos de las personas mayores o con discapacidad. Áreas todas ellas que evidencian la vulnerabilidad de una parte de la ciudadanía y que exigen de nosotros una vigilancia extrema para avanzar en la construcción de una sociedad más igualitaria e inclusiva, asumiendo la defensa de todos aquellos derechos que tengan por objeto hacer realidad una convivencia en libertad, respeto y tolerancia, tal y como proclama el artículo 10 CE.

Y para llegar a ello no encuentro mejor manera que partir de la oportunidad que nos ha proporcionado una fecha clave en el año 2021, y con ello me refiero a la conmemoración del 40 aniversario de la norma que ha posibilitado los contornos funcionales y organizativos de lo que hoy somos, y que no es otra que nuestro Estatuto Orgánico. Esta onomástica ha permitido hacer un balance, una reflexión íntima de nuestra propia realidad, a la par de ser también destinatarios de nuestra imagen desde la mirada de personas pertenecientes a esferas profesionales distintas, pero en absoluto ajenas o desvinculadas de la Fiscalía, pues están relacionadas con nuestro trabajo: aquellos que dan voz a los abogados, procuradores, notarios, registradores o, incluso, el Defensor del Pueblo o representantes de otras instituciones públicas, visión que ha quedado plasmada en el libro homenaje del Ministerio Fiscal que se adjunta con la Memoria.

Sin excepción, todas las visiones convienen en el reconocimiento de la decisiva contribución de esta institución a la consolidación de un Estado de derecho que ha asegurado el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular, y que tiene su origen en el acierto del constituyente cuando perfiló las funciones y caracteres básicos del Ministerio Fiscal en el diseño institucional del Estado. Sin duda, la Constitución es la artífice de una novísima visión del Ministerio Público dentro de la arquitectura estructural del Estado, visión que fue completada y desarrollada posteriormente en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, aprobado por la Ley 50/1981, de 30 de diciembre.

El Estatuto replicó en su artículo primero las atribuciones que el constituyente concretó en el artículo 124 de la Constitución de 1978 y que se resumen en la de promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, así como de velar por la independencia de los tribunales y procurar ante estos la satisfacción del interés social. Con el reconocimiento de tales funciones se desterró la concepción franquista de la Fiscalía, hasta entonces encargada de la defensa de los intereses y prioridades del Ejecutivo, y dejó atrás el modelo que la constreñía a mero órgano de representación del Gobierno ante los tribunales de justicia, misión que se acomodaba hasta ese momento tanto a la

Ley Orgánica del Poder Judicial de 1870 como al Real Decreto de 1926 regulador de nuestro primer estatuto orgánico.

Ha sido, por tanto, esta Ley de 1981 el vehículo de adaptación de la organización y funcionamiento de nuestra institución a las nuevas responsabilidades y retos sociales que nacieron tras la dictadura; la que ensambló el encaje del Ministerio Público, integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial; y la que articuló su actividad sobre los principios proclamados en la Constitución de unidad de actuación, dependencia jerárquica, legalidad e imparcialidad, sólidos pilares sobre los que pivota el trabajo de la carrera fiscal.

Tras esta fundamental conquista del Estado de derecho, el Estatuto de 1981 ha sido objeto de algunas modificaciones tendentes a reforzar la autonomía del Ministerio Fiscal, su capacidad organizativa y funcional y también su estructura, siempre con el propósito de ir dotando a la institución de mayores cotas de eficacia y eficiencia en el cumplimiento de sus relevantes funciones.

Quiero destacar la modificación de mayor envergadura, que tuvo lugar en virtud de la Ley 24/2007, de 9 de octubre, al incorporar reformas de gran calado. Por una parte, introdujo mecanismos dirigidos a proporcionar una mayor autonomía en el desempeño de sus funciones, y a reforzar el principio de imparcialidad mediante la modificación del régimen de nombramiento y cese del/de la fiscal general del Estado. Se configura este como un cargo en cuya designación intervienen los tres poderes del Estado: el Ejecutivo, que le propone; el Judicial, que informa su nombramiento; y el Legislativo, ante el que debe comparecer antes de ser nombrado/a por el Rey para la valoración de su idoneidad. También se sometió dicho nombramiento a un plazo no prorrogable y se vinculó su cese a una lista de causas objetivas tasadas en la norma. Se buscó esta fórmula a fin de alcanzar un equilibrio que permitiera revisar los atávicos prejuicios que en ocasiones han cuestionado su autonomía e independencia. Por otra parte, la referida reforma actualizó su estructura jerárquica para alcanzar un despliegue territorial más eficiente, culminando su desarrollo de forma coherente con el Estado de las autonomías, creando la figura de los fiscales superiores, que asumen la representación institucional en el ámbito territorial de su comunidad autónoma, además de hacerse cargo de la dirección efectiva del Ministerio Público en dicho territorio. También supuso esta modificación un salto cualitativo y sustancial en el ámbito de la especialización, lo que ha situado a esta Fiscalía al nivel de las sociedades más avanzadas del mundo por la calidad profesional de sus integrantes en la lucha contra las distintas formas de criminalidad,

cada vez más sofisticadas, y en la protección de las personas especialmente vulnerables.

Es evidente que, siendo el Ministerio Fiscal, al igual que las demás instituciones, un órgano de su tiempo, seguirá siendo objeto de sucesivas modificaciones que adapten sus funciones a la cambiante realidad social y a las futuras necesidades. De hecho, en la actualidad la carrera se encuentra frente a un gran reto evolutivo, pues de todos es conocida la voluntad del prelegislador de atribuir la investigación de los delitos al Ministerio Fiscal. Ello implicará un cambio radical de modelo del proceso penal español, en armonía con el derecho comparado y coherente con la necesaria adaptación de nuestro ordenamiento jurídico interno al espacio de libertad y justicia que representa la Unión Europea. La magnitud de este cambio no es cuestionable, pero he de reseñar que no es un ámbito novedoso ni desconocido para los fiscales. Desde el año 2000 el Ministerio Fiscal tiene asignada la dirección de la instrucción en el ámbito de la jurisdicción de menores, y también acumulamos experiencia en la dirección y práctica de investigaciones en el marco de nuestras propias diligencias, para lo que nos habilita el artículo 5 EOMF y el artículo 773.2 LECrim. Por otro lado, la implantación de ese futuro modelo procesal es ya una realidad reflejada en la Ley Orgánica 9/2021, de 1 de julio, *de aplicación del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, en la que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea*.

No obstante, quiero destacar cómo en el ejercicio de las funciones constitucionalmente asignadas el Ministerio Fiscal se erige como motor de cambio y ha sido capaz de transformar la visión y la práctica del derecho penal y su sesgo marcadamente acusatorio, cambiando el foco de la perspectiva que se encontraba centrada en el autor del delito para desplazarlo hacia la víctima del mismo, consciente de que la protección de la dignidad humana y de los derechos que le son inviolables ha de hacerse a través de la protección de aquellas.

La importante prerrogativa de la Fiscalía es la de tener una visión global de las demandas y problemas sociales, que le es proporcionada por la existencia de unidades especializadas que tratan de cubrir los principales atentados que pueden dirigirse contra la dignidad. Estas especialidades, que coordinan sus actuaciones y actúan a través de fiscales altamente cualificados en materia de violencia sobre la mujer, protección y reforma de menores, protección y defensa de los derechos de las personas con discapacidad y de personas mayores o extranjería, entre otras, son las que posibilitan trasladar una radiografía certera de la realidad con la que nos encontramos. Y siempre y en

todo caso, sin abandono de la salvaguarda de los derechos del victimario, quien, como ciudadano de un Estado de derecho, los tiene garantizados desde su primer contacto con la justicia hasta la ejecución de la pena, en la medida que desde las secciones de vigilancia penitenciaria se actúa conforme a los objetivos de reeducación y reinserción social consagrados en el artículo 25.2 CE.

Es por ello que, sin perjuicio de las amplísimas funciones que desempeñan los fiscales, y de la importancia incuestionable del trabajo de cada uno de los compañeros y compañeras de todos los órganos centrales, territoriales y en todos los órdenes jurisdiccionales, tal y como refleja pormenorizadamente el cuerpo de la Memoria, quiero destacar en esta presentación aspectos relativos a las víctimas, especialmente las más vulnerables, a cuya problemática se intenta dar respuesta desde las especialidades, en ocasiones con un tratamiento transversal en diferentes unidades especializadas e, incluso, en las distintas jurisdicciones, lo que se traduce en una colaboración y trabajo en equipo entre las distintas áreas. En este sentido, la Fiscal de Sala Delegada para la Protección y Tutela de las Víctimas en el proceso penal, quien hace una exposición en su Memoria de la aplicación del Estatuto de las Víctimas con carácter general, refiere la trascendencia de la función tuitiva de los fiscales y señala muy expresivamente que *el trabajo en equipo obtiene a veces soluciones y otras, caminos para obtenerlas*.

Procedo, por tanto, a compartir una visión en materia de víctimas que abarca tanto el trabajo que se realiza como las reflexiones y necesidades que se plantean por los especialistas.

En la Memoria de la Fiscal de Sala Coordinadora contra la Violencia sobre la Mujer se afirma con rotundidad que los efectos de la crisis sanitaria de la COVID-19 fueron asoladores con carácter general para las mujeres víctimas de violencia de género, en la medida que el confinamiento y las limitaciones de movilidad permitieron al agresor la disponibilidad absoluta sobre su víctima, que vio muy limitadas las posibilidades de ayuda exterior, por lo que no es difícil imaginar que la incidencia de estos efectos ha sido todavía mayor en las mujeres en situación especialmente vulnerable como lo son las menores de edad, aquellas con alguna discapacidad necesitadas de medidas de apoyo, las mujeres mayores y las de origen extranjero. La evidente preocupación tanto por la situación creada como por el riesgo de la posible reacción del agresor ante la progresiva vuelta a la normalidad y con ello a la pérdida de control que le permitió asumir el confinamiento durante la pandemia se ha visto reflejada en la Ley 1/2021, de 24 de marzo, *de medidas urgentes en materia de protección y asistencia a*

las víctimas de violencia de género, y en el posterior Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, *por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, a aplicar tras la finalización de la vigencia del estado de alarma*. Hace la Memoria una exposición detallada sobre las distintas manifestaciones de este problema social que tiene múltiples y preocupantes frentes abiertos como: el aumento de la violencia entre menores a través de los medios digitales al constituir este su hábitat natural; la situación de invisibilidad de las mujeres de avanzada edad que denuncian en muy pocas ocasiones la situación de violencia de la que son víctimas y que no buscan ayuda formal o informal; la escalofriante cifra de mujeres con discapacidad que han sido víctimas de una situación de violencia de género e, incluso, la de aquellas cuya discapacidad tiene su origen en dicha violencia; y el desamparo de las mujeres extranjeras que evitan denunciar cuando su situación administrativa es irregular por temor a las consecuencias. Alude la Memoria a la necesidad de medidas específicas para la protección efectiva de estas mujeres en el marco del procedimiento, como las necesarias para vencer las barreras físicas y psíquicas que pueden afectar a aquellas que necesitan alguna medida de apoyo, para facilitar su acceso al procedimiento y hacer efectivo su derecho a entender y ser entendidas, a la necesidad de garantizar la disponibilidad de intérpretes, facilitadores y el uso de herramientas como la lectura fácil, sistemas alternativos y aumentativos de comunicación, etc. También señala que los fiscales emiten los certificados acreditativos de la situación de violencia en relación con el artículo 31 *bis* de la LO 4/2000, de 11 de enero, *sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*, y dan cumplimiento a la obligación regulada en el artículo 134 del Reglamento de Extranjería, a la par que se reclama para mejorar la atención y protección de estas víctimas la necesidad de servicios especializados de traducción oficial con formación especial en la materia, que permitan una mejor traslación a determinadas lenguas extranjeras.

La vulnerabilidad de los migrantes, consecuencia de los riesgos que asumen al desplazarse a un país ajeno en busca de una vida mejor, es tratada en la Memoria del Fiscal de Sala Coordinador de Extranjería, quien traslada que una de las misiones centrales de la Unidad es la de velar por el respeto a los derechos humanos de los inmigrantes. Reseña su posición privilegiada para poder observar y conocer la realidad de la evolución y problemática del fenómeno migratorio, especialmente a través de la información que recibe de manera continuada de las/os fiscales delegadas/os de toda España, de la interacción con el resto de operadores públicos y privados que actúan en este campo, así

como de la información derivada de la coordinación que se realiza de los delitos de trata, tráfico y explotación. Incide en la especial relevancia que tiene la función del Ministerio Fiscal relativa a la inspección de los centros de internamientos de extranjeros, que se desarrolla a través de visitas periódicas, a fin de constatar el efectivo respeto a los derechos de las personas allí ingresadas, y que el trato que reciben es el correcto, así como a comprobar que las instalaciones son las adecuadas para preservar su dignidad, siempre en aras de mejorar su calidad de vida en coherencia con el estado social en el que vivimos.

La Memoria individualiza la situación de las distintas víctimas vulnerables a las que se atiende, con especial detalle de la situación de las víctimas de trata de seres humanos y de delitos de explotación. La labilidad de las víctimas de la prostitución se ve agravada por circunstancias transversales que las afectan de forma decisiva, pues la mayor parte de estas personas son extranjeras, en muchas ocasiones en situación administrativa irregular, siendo mayoritariamente mujeres y niñas, por lo que se suman los factores de marginalidad y riesgo, incrementándose exponencialmente su vulnerabilidad.

Los especialistas parten de la premisa de que lo más importante en las investigaciones y procedimientos judiciales que se siguen en relación con este tipo de delitos es la protección de la víctima y la reposición de esta en los derechos de los que se ha visto privada, debiendo decaer cualquier actuación investigativa ante la posibilidad de un riesgo cierto para su integridad o vida. En la fase previa al procedimiento la identificación de la persona perjudicada es esencial, pues abre la puerta de acceso a los derechos y al sistema de protección que tiene legalmente reconocido, habiéndose defendido por la Unidad de Extranjeria de la FGE en su informe para el Plan Estratégico Nacional contra la Trata que este proceso debe estar desvinculado de la colaboración o denuncia de la víctima y de la Ley de Extranjería. Ya en el marco procedimental, se promueve la aplicación de las herramientas de protección precisas y los derechos contemplados en la LO 4/2015 del Estatuto de la Víctima, tanto los generales como los específicamente previstos para las que lo son de trata. Se vela porque las declaraciones se realicen en dependencias adecuadas, impidiendo el contacto visual y de cualquier tipo entre la víctima y el supuesto autor de los hechos, debiéndoseles profesar un tratamiento respetuoso, evitando prejuicios, tomando en consideración su cultura e idiosincrasia, con asistencia de intérprete si fuera necesario y de un mediador/asistente social si lo desean. Para evitar la revictimización del/de la testigo hay que prescindir de la reiteración de testimonios, por lo que, como regla general, se procede a preconstituir sus declaraciones judiciales.

Los menores son personas naturalmente vulnerables por las limitaciones que conlleva esta etapa vital de desarrollo madurativo, y son numerosos los ámbitos en los que pueden encontrarse en situación de riesgo y en los que debe de activarse su protección. La Memoria del Fiscal de Sala Coordinador de Menores refleja que en esta jurisdicción la vulnerabilidad concurre en muchas ocasiones en todos los implicados, pues frecuentemente se detectan problemas de toda índole tanto en los victimarios como en las víctimas: marginalidad, escasa formación, abandono escolar, maltrato o violencia intrafamiliar, consumo de drogas, adicción a las nuevas tecnologías, trastornos de comportamiento o psiquiátricos, incumplimiento de las obligaciones por sus padres, escasez de recursos económicos, abandono o conductas sexuales inadecuadas. En el ámbito de reforma y en lo que se refiere a las víctimas, los fiscales cuentan con una dilatada experiencia en el trato directo y permanente con ellas al tener encomendada en la LORPM la instrucción del procedimiento, siendo una gran parte de las víctimas menores de edad. Desde hace años se procura adaptar el lenguaje usado, tanto en las comparecencias o declaraciones como en las comunicaciones o notificaciones que se realizan por escrito, para que pueda ser entendido por quien va a ser el interlocutor, procurando evitar tecnicismos jurídicos que supongan una dificultad para comprender el mensaje transmitido. Se comunica a las víctimas cualquier decisión que se adopte, siendo informadas de los hechos por los que el procedimiento se ha iniciado y también de sus derechos. Se han adaptado los modelos de notificación a las víctimas de los delitos, adecuándolos a los específicos derechos que se les otorgan en virtud del Estatuto de la Víctima, así como en la LO 8/2021, de 4 de junio, *de Protección integral de la infancia y adolescencia frente a la violencia*. Se solicita la prueba preconstituida de las víctimas menores especialmente vulnerables y, en todo caso, en las menores de catorce años, aplicando el nuevo artículo 449 *ter* LECrim. Se utilizan para ello los medios disponibles: cámara Gesell (donde se cuenta con ella), salas amigables, con sistemas de videoconferencias. Se intenta también, en la medida de lo posible, que las diligencias se efectúen por medios telemáticos para evitar desplazamientos a personas de avanzada edad o con problemas de movilidad.

Por otra parte, en el ámbito de protección de menores, la labor de los especialistas se centra precisamente en la defensa de la infancia vulnerable en todas sus manifestaciones, y aun cuando son muy variados los cometidos que se asumen, se pueden concretar en la superior vigilancia de la tutela, acogimiento o guarda de menores a través de la función extraprocesal de supervisión de las actuaciones de las entida-

des públicas de protección de menores; la intervención en procesos judiciales relativos a adopciones, acogimientos u oposición a resoluciones administrativas en materia de protección de menores; la promoción en sede administrativa o judicial de medidas de protección de menores en situación de riesgo o desamparo (por malos tratos, absentismo escolar, consumo de alcohol o tóxicos, menores utilizados para mendicidad etc.); la promoción de medidas cautelares urgentes (artículo 158 CC) para apartar de un peligro a menores en posible situación de desamparo; el ejercicio de las acciones en defensa de los derechos fundamentales de los menores frente a intromisiones ilegítimas en su derecho al honor, intimidad y propia imagen, especialmente por medios de comunicación (artículo 4 LOPJM); la visita e inspección periódica de los centros de protección de menores (artículo 21.5 LOPJM); y la supervisión de la situación de los menores que permanezcan con sus madres en centros penitenciarios.

Del carácter transversal de la vulnerabilidad da cuenta la Memoria de la Fiscal de Sala Coordinadora contra la Criminalidad Informática, que pone de relieve cómo el uso expansivo y generalizado de los medios digitales y su penetración en la vida cotidiana de las personas ha derivado en ocasiones en una utilización irreflexiva de los mismos, que nos coloca en permanente situación de riesgo frente a acciones ilícitas de diversa naturaleza. Junto a esta reflexión, señala como indiscutible que determinados colectivos se encuentran afectados en mayor medida por esta situación. Tal es el caso de las personas menores de edad y también de las de edad avanzada, añadiendo al colectivo de las mujeres en cuanto víctimas de violencia de género digital y a los grupos de personas que son más vulnerables frente a las manifestaciones de odio, violencia y discriminación por parte de quienes a causa de su intolerancia no respetan el principio constitucional de igualdad de todos los seres humanos. En relación con los menores describe como estos *nativos digitales* poseen una habilidad innata para el uso de la tecnología, al ocupar esta el centro de todas sus acciones vitales, si bien la falta de madurez para prevenir los riesgos que asumen al mantener determinados contactos en la red o al «volcar» información sobre sí mismos en los foros o chats que habitualmente frecuentan, les hace víctimas fáciles de quienes aprovechan esa permanente conectividad para la comisión de actuaciones delictivas como *ciberbullying, childgrooming*, así como la delincuencia atentatoria contra su libertad e indemnidad sexual a través de la pornografía infantil. Señala con preocupación que, así como el repunte de las conductas relacionadas con la elaboración y tráfico *on-line* de material de abuso sexual infantil durante el confinamiento más severo se redujo

de forma considerable, con la progresiva vuelta a la normalidad de la vida social el efecto perverso persiste, y se percibe en el constante incremento de este tipo de conductas y en una cierta tendencia a la normalización por parte de algunos menores de los contactos *on-line* de carácter sexual con adultos a cambio de compensaciones de carácter económico. La Fiscalía presta especial atención a estas víctimas menores de edad, acompañándolas en todas las diligencias, asistiéndolas en sus declaraciones (artículo 433 LECrim) y cuidando de sus derechos e intereses en el proceso. Particularmente, se tiene especial cuidado en la práctica de la prueba preconstituida (artículo 449 *ter* LECrim) y se procura la adopción de todas las medidas de apoyo necesarias para evitar la victimización secundaria del/de la afectado/a, interesando desde el inicio del procedimiento las medidas cautelares precisas para evitar que vuelvan a ser perturbados en el futuro por su agresor y de asegurar su ulterior evolución y desarrollo en condiciones de absoluta normalidad.

Otro de los aspectos que se cuida de forma especial es el relativo a la destrucción del material pornográfico infantil, ya sea para confirmar su efectiva retirada de la red, ya sea para instar el borrado del material detectado en los dispositivos informáticos incautados, diligencia que se solicita sistemáticamente en todos los escritos de acusación.

También deja constancia la Unidad de que las posibilidades que ofrecen las TIC para difundir todo tipo de contenidos están determinando que se reflejen en el ciberespacio las mismas desigualdades y factores discriminatorios que se detectan en el entorno físico. Subsiste lo que conocemos como *brecha digital de género*, factor que contribuye a reproducir y perpetuar en el ciberespacio las diferencias y asimetrías ya preexistentes entre hombres y mujeres. Para proteger los derechos de la víctima, en los delitos en los que la difusión de contenidos de naturaleza humillante y ofensiva es el objeto mismo del proceso penal, al ser uno de los efectos más perversos su permanencia en la red, los fiscales, en estos casos en los que no está expresamente prevista con carácter cautelar la retirada de dichos contenidos, solicitan esta medida al amparo del artículo 13 LECrim y del artículo 8 de la Ley 34/2002, de 11 de julio, *de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico*. Con el objetivo de facilitar la retirada de la red cuando se trata de ataques contra bienes personalísimos, el 18 de marzo de 2021 se presentó públicamente el Protocolo para combatir el discurso de odio en línea que se enmarca en el Acuerdo interinstitucional para colaborar en la lucha contra el racismo, la xenofobia, la LGBTIfobia y otras formas de intolerancia, suscrito en septiembre de 2018 por la Fiscalía General del Estado, el Consejo

General del Poder Judicial y diversos departamentos ministeriales, así como por algunas entidades y asociaciones de la sociedad civil y por la Asociación Española de Economía Digital como representante de muchos de los prestadores de alojamiento de datos. En dicho protocolo se encomienda a la Unidad de Criminalidad Informática de la FGE la función de actuar como punto de contacto nacional encargado de dar curso a las notificaciones emanadas de las autoridades competentes sobre retirada y/o bloqueo de contenidos, haciéndolas llegar, a efectos de su atención prioritaria, a los prestadores de servicios de alojamiento que correspondan en cada supuesto.

Las personas mayores, dada la veloz transformación social derivada del uso de las TIC, se han visto obligadas a asumir esta nueva dinámica sin el apoyo necesario para facilitarles la transición con normalidad y de forma segura, lo que las ha convertido en víctimas fáciles de delitos de naturaleza patrimonial. Los delincuentes emplean medios fraudulentos para acceder a sus claves y contraseñas bancarias o a la información alojada en sus dispositivos para apoderarse de sus ahorros o tomar conocimiento de su documentación y datos personales y usurpar su identidad, la cual se ve utilizada en actuaciones diversas como adquisición de productos, contratación de servicios, apertura de líneas de crédito e, incluso, planificación y ejecución de fraudes a terceros, generando así nuevos y más graves perjuicios económicos y morales para los afectados.

Por su parte, la Fiscal de Sala Coordinadora de los servicios especializados en la protección de las personas con discapacidad y mayores comienza su Memoria afirmando que el acceso a la justicia en condiciones de igualdad es un objetivo pendiente aún para muchos ciudadanos, y entre ellos, las personas mayores y/o con discapacidad. La presencia de barreras físicas, comunicacionales, cognitivas, actitudinales o jurídicas constituyen obstáculos para que el servicio público de la justicia se preste y reciba en condiciones de igualdad, particularmente en cuanto a víctimas se refiere. Sostiene sin ambages que la vulnerabilidad por razón de la edad o discapacidad trasciende un orden jurisdiccional concreto y penetra en cualquier realidad procesal, lo que conlleva incorporar la perspectiva de la discapacidad en la actividad de los fiscales y que es esta visión transversal, humanizadora y propositiva la que concita la mejor protección y garantía de los derechos de estas personas. En el cuerpo de la Memoria se explicita como la Ley 8/2021, de 2 de junio, ha supuesto un cambio de modelo radical en materia de discapacidad, colocando a la persona en el centro de la mirada, atendiendo a su voluntad, deseos y preferencia en todo caso y en toda actividad, excluye la posibilidad de declarar judicialmente la

incapacidad de persona alguna, e incorpora un sistema de medidas de apoyo individualizadas en función del complemento de capacidad que se precise, primando el carácter asistencial del apoyo frente al representativo. Se traslada que la especial vulnerabilidad de estas personas procede en buena medida de la situación de dependencia respecto de su cuidador, lo que determina el escaso número de denuncias que llegan a los tribunales relacionadas con situaciones de desasistencia o maltrato. Otras veces la falta de denuncia viene determinada por la ausencia de conciencia de ser víctimas de delito alguno. Recuerda la Memoria que el concepto de «víctima necesitada de especial protección» engloba la discapacidad psíquica —intelectual o mental— de cierta intensidad y permanencia que no exige ni pronunciamiento judicial ni administrativo y apunta la Unidad la conveniencia de hacer uso con las víctimas con discapacidad intelectual o de desarrollo de la *Guía de actuación policial con víctimas de delitos de odio con discapacidad del desarrollo,* publicada por el Ministerio del Interior y la Oficina Nacional contra los Delitos de Odio. Se sugiere que se ha de informar en lenguaje sencillo y accesible a las víctimas, especialmente con discapacidad, y facilitar modelos en formato de lectura fácil, recordando que a través del convenio marco de colaboración con la Confederación Plena Inclusión España, suscrito por la FGE por Decreto de 20 de septiembre de 2021, todas las áreas penales disponen de la posibilidad de realizar documentos informativos que permitan que las víctimas vulnerables conozcan sus derechos. De forma especial se alerta de que cuando se trata de personas con discapacidad el riesgo de revictimización es mayor, pues habitualmente se ignora que estas personas presentan ciertas manifestaciones que, de no ser conocidas, abocan a la misma a la victimización de manera casi inexorable, lo que hace imprescindible un adecuado abordaje de la persona para lograr el clima adecuado y a partir de ahí, por medio de las adaptaciones procesales previstas en el artículo 7 *bis* LEC, se logrará que puedan participar en el procedimiento. También se apunta la vía que proporciona el artículo 449 *ter* LECrim, introducido con la reforma de la LO 8/2021, de 4 de junio, relativo a la prueba preconstituida, que tendrá especial incidencia en las víctimas con discapacidad en orden a conseguir un relato de calidad y a evitar la victimización secundaria. Figuras como el facilitador o el experto en psicología del testimonio tendrán que ir definiéndose y podrán ser fórmulas, entre otras, que se apliquen a los fines anteriormente referidos.

La Memoria de esta Unidad igualmente llama la atención sobre el contenido del informe «A cada lado» presentado por Plena Inclusión España en noviembre de 2020, que pone el foco en la realidad de las

personas con discapacidad en prisión y evidencia las altas tasas de procedimientos en los que no se había detectado la discapacidad en ningún momento del proceso judicial (rozando el 70 % de los 743 procedimientos examinados), de lo que es fácil inferir la alta probabilidad de que en esos procesos se vulnerase el derecho de estas personas a participar en el proceso en condiciones de igualdad. Esta constatación refleja la vinculación entre la tutela judicial efectiva y la detección precoz de la discapacidad del investigado para hacer las necesarias adaptaciones procesales que su estatuto de persona investigada exige por aplicación del artículo 7 *bis* LEC. En esta línea, la Unidad ha diseñado una formación dirigida a la actuación de los/as fiscales en el servicio de guardia a fin de poner el acento en estas cuestiones, proporcionarles conocimientos y dotarles de herramientas para hacer frente a esas cifras y a la realidad que reflejan.

La vulnerabilidad de las víctimas de discriminación proviene de que las mismas son atacadas no por lo que hacen o por lo que son, sino por lo que representan para el victimario, que por sus íntimos prejuicios acomete contra la dignidad de aquellas**.** Así, el Fiscal de Sala Delegado contra los delitos de odio y discriminación revela en su Memoria que las víctimas de este tipo de delincuencia presentan unas particularidades que las hacen merecedoras de un especial tratamiento en todo lo relacionado con el procedimiento penal. En su mayor parte, los delitos de odio recaen sobre personas en situación de vulnerabilidad, bien por su origen o circunstancias personales, familiares o socioculturales, bien por pertenecer a colectivos que históricamente, pero también en la actualidad, han sido discriminados o se han encontrado en situaciones de inferioridad. Nos hallamos ante personas y colectivos sobre los que se han proyectado y se siguen proyectando prejuicios y estereotipos de carácter negativo por determinados sectores minoritarios de la sociedad. No en vano, la Ley 4/2015, de 27 de abril, *del Estatuto de la víctima del delito*, identifica en su art. 23.2.b.7.º a las víctimas de los delitos de odio como uno de los grupos de víctimas cuyas necesidades de protección deben ser especialmente valoradas en atención a la naturaleza del delito, gravedad de los perjuicios causados y riesgo de reiteración delictiva.

Destaca en relación con las víctimas de estas infracciones que cuando se produce un delito de esta naturaleza hay una víctima directa afectada por el ataque pero, además, se produce un incuestionable efecto indirecto y reflejo sobre el colectivo de personas que comparten con la víctima esa condición personal que ha motivado el atentado, colectivo en el que, por ello, se generan sentimientos de inseguridad, temor o incertidumbre ante la posibilidad de que la agresión pueda

recaer sobre cualquiera de ellos. En los delitos de odio hay una afectación plural de bienes jurídicos protegidos.

También incide la Memoria en la preocupación de la *infradenuncia*, que en el caso de estas víctimas responde a diferentes motivaciones como: el temor, en el doble sentido de atraer posibles represalias por la denuncia y de que trascienda esa condición personal que ha motivado el ataque; el desconocimiento de los afectados de ser víctimas de un delito e ignorar cómo actuar; y además la falta de confianza en las instituciones y en el sistema procesal penal. Y es por lo anterior por lo que los fiscales han de velar por que la denuncia sea debidamente atendida, la investigación resulte eficaz y la respuesta penal sea efectiva y proporcionada. Los especialistas procuran que se den las condiciones de protección, seguridad, empatía y acompañamiento a las víctimas durante todas las fases del proceso, entre ellas se destaca la de no minimizar los hechos denunciados e investigarlos con eficacia y profundidad, tal y como nos exige de forma reiterada el TEDH; solicitar las medidas cautelares personales que legalmente sean procedentes en atención a las concretas circunstancias del caso, así como solicitar el bloqueo o retirada de los contenidos ilícitos en los casos de discurso de odio en la red; instar durante la instrucción su declaración como testifical preconstituida ante el riesgo de que la víctima no sea localizada para el acto de juicio oral; instar que se elaboren informes periciales sobre el impacto emocional y psicológico de los hechos en la víctima; y solicitar siempre, salvo renuncia de aquella, una indemnización por los daños morales derivados del delito.

Existen otras víctimas a cuya fragilidad se refiere de forma detallada en su Memoria el Fiscal de Sala Coordinador de Siniestralidad Laboral. Afirma que buena parte de la actividad de la Unidad se centra en la búsqueda de vías para paliar la situación de las personas que han sufrido accidentes de trabajo, por entender que es imprescindible visibilizar a estas víctimas silenciosas cuya vulnerabilidad deriva de los graves efectos negativos que padecen, derivados del origen de su situación, al tener lugar en el desarrollo de su medio de vida. La Unidad mantiene constantes reuniones con los distintos actores sociales afectados por esta materia, y especialmente con las diferentes asociaciones de víctimas. Los fiscales especialistas a través de su esfuerzo personal se han propuesto disminuir el tiempo de pendencia de estos procedimientos, extraordinariamente largos por su complejidad, y buscan de forma activa, más allá de que exista un trato humano en los mismos, evitar la victimización secundaria y que reciban el apoyo psicológico y social adecuado a sus circunstancias. Se alerta en la Memoria sobre la imperiosa necesidad de alcanzar algún tipo de pacto o

acuerdo, que traslade de forma efectiva a la sociedad la relevancia del accidente de trabajo y la enfermedad profesional, siendo imprescindible un compromiso institucional y una conciencia social del problema. Se insiste en que no solo el derecho penal o el derecho sancionador administrativo han de jugar el papel coercitivo que les corresponde, sino que es necesario hacer llegar a administraciones y organizaciones empresariales y de trabajadores que el coste de las medidas preventivas y formativas no constituyen un gasto, sino que se trata de una inversión cuya rentabilidad se encontrará en la disminución del dolor personal y social que produce el accidente de trabajo, y también en la disminución del coste de las medidas reparadoras tanto las sanitarias como las emocionales y sociales.

Por su parte, el Fiscal de Sala Coordinador de Seguridad Vial llama la atención en su Memoria sobre cómo las nuevas formas de transporte han incrementado los colectivos considerados especialmente vulnerables en los delitos de tráfico, por la evidente desigualdad física en la que se encuentran víctima y victimario, situando junto a peatones y ciclistas a los conductores de los conocidos como *patinetes eléctricos*, dándose la circunstancia de que las personas que los manejan pueden ser tanto autoras como damnificadas de estos delitos contra la seguridad vial. Deja constancia el texto de que aun cuando las entidades aseguradoras cubran la indemnización por los daños y perjuicios sufridos en un accidente, lo que alivia parte de las cargas materiales en estas situaciones, lo cierto es que las víctimas, más allá de la reparación económica del daño, encuentran escaso consuelo en el proceso penal cuando deberían ser las protagonistas principales. Recuerda la Unidad que no deben ser meros nombres o firmas en las comparecencias o actuaciones procedimentales, pues las tragedias derivadas de los accidentes de tráfico no son números estadísticos, sino personas individuales que tienen derecho a que su relato y pretensiones sean personal y efectivamente oídos y respondidos. El Ministerio Fiscal se erige en principal garante de que el proceso penal obedezca a esta orientación o inspiración, proporcionando a estas personas un trato adecuado, trabajando por disminuir el tiempo de instrucción de los procedimientos, velando por la realidad de las ayudas que prevé la LO 4/2015 para las víctimas y la correcta aplicación del baremo, a lo que añade las diferentes propuestas y actividades realizadas por los especialistas en la consecución de dicho propósito, como la propagación de la cultura de la buena conducción.

En el ámbito del Tribunal Supremo, como no puede ser de otra forma, también se evidencia el natural compromiso con la función tuitiva. Así, la Memoria elaborada por el Fiscal de Sala Delegado de lo

Contencioso-Administrativo señala que esta jurisdicción ejerce una trascendente función de amparo en relación con ciudadanos vulnerables y destaca como una de las materias en las que se refleja esta protección, la de los desahucios administrativos. Refiere la importante función de los fiscales en sus informes relativos a las peticiones de entrada en domicilios derivadas de desahucios de viviendas de protección oficial por falta de pago de la renta por parte de los inquilinos o por ocupación ilegal del inmueble cuando no puede recabarse el consentimiento del morador o este manifiesta su disconformidad con la entrada solicitada. La decisión del juez de lo contencioso y el informe del Ministerio Fiscal, antes de la STS de 23 de noviembre de 2017, se limitaba a hacer un control de la apariencia de legalidad del título ejecutivo y de la falta de consentimiento del ocupante del inmueble, pero a partir de dicha resolución se comprueba la realidad y suficiencia de las medidas de protección y amparo que la Administración haya adoptado respecto de los menores y demás personas vulnerables que, en su caso, residan en la vivienda, así como que esas medidas sean proporcionadas y suficientes, atendidas las circunstancias concurrentes. En ejercicio de esta función de tutela por el Ministerio Fiscal se ha venido interesando de la Administración la determinación de las medidas que se iban a adoptar en relación con los menores y su situación de llevarse a efecto el desahucio en relación con la disponibilidad de vivienda, familiares con los que puedan residir u otras previsiones que garanticen una adecuada protección de sus derechos, y se ha informado en contra del desahucio cuando por parte de la Administración no se ha ofrecido garantías en los términos expuestos. También la Fiscal de Sala Delegada de lo Civil refiere en su Memoria actuaciones del Tribunal Supremo relativas a personas especialmente vulnerables. Entre ellas, en relación con las personas con discapacidad, se recoge la STS (Pleno) 589/21, de 8 de septiembre, en la que con ocasión de un supuesto de una persona con síndrome de Diógenes, se hace una exposición pormenorizada del cambio tan importante introducido por la Ley 8/2021, de 2 de junio, que incorpora a nuestro ordenamiento jurídico la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, de 13 de diciembre de 2006, señalando que, aun cuando sin duda es la persona, su voluntad, deseos y preferencias el centro sobre el que pivota la reforma, está justificada la adopción de medidas asistenciales de apoyo, pese a la oposición del destinatario de las mismas, cuando existe una clara necesidad de apoyo cuya ausencia provoca un grave deterioro personal, una degradación que impide el ejercicio de sus derechos y de las necesarias relaciones con las personas de su entorno, al entender que es el trastorno el que impide a la persona

darse cuenta de su propia situación. También recoge la Memoria la doctrina ya consolidada en relación con los menores no acompañados documentados, relativa a que debe dispensárseles el elenco de derechos que integra la protección a los menores cuando la declaración del menor sobre su edad es coincidente con la documentación que presenta, si esta carece de indicios de haber sido manipulada, en tanto no sea impugnada.

La protección de la vulnerabilidad también encuentra reflejo en la Memoria de la Fiscalía de la Audiencia Nacional en la que se remarca como línea de actuación generalizada que en todos los procedimientos en los que se pone en conocimiento del Ministerio Fiscal la existencia de interesado menor de edad, se solicita al amparo de lo establecido en los artículos 124 CE, 541 LOPJ y 1 y 2 EOMF 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, siendo muestra significativa los procedimientos con interesados menores de edad, sobre derecho de asilo fundamentalmente, en los que el fiscal ha emitido dictamen. Asimismo, esta Fiscalía intervino en el procedimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección 5 (DF 1/21), sobre el retorno masivo de menores no acompañados al Reino de Marruecos, interesando la nulidad de las actuaciones administrativas por vulnerar los derechos y garantías de los menores, e igualmente se está personando 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 mismos (incomparecencia de titular, personas con capacidad de obrar limitada sin mecanismos de complemento de dicha capacidad y supuestos de propiedad litigiosa).

Concluyo la exposición de la materia sobre víctimas con una obligada referencia al trabajo de la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional en cuya Memoria expone que, congruente con el contenido de su actividad y el ejercicio de sus funciones y, sobre todo, en el marco del recurso de amparo, tiene la tarea de velar por los derechos de quienes pueden entenderse incluidos en la categoría de personas vulnerables, y se deja constancia de forma detallada de supuestos reales de ciudadanos en los que la Fiscalía ha tenido que pronunciarse, y que abarca situaciones tan dispares como la de aquellos que, perdidos en la burocracia de un sistema de comunicaciones judiciales, un día se enteran de que su casa ya no es suya porque ha sido subastada sin su conocimiento; refleja peticiones de amparo de personas a las que se niega el acceso gratuito a la justicia sin examinar en profundidad si reúnen las

condiciones para exigirlo; o la situación de una mujer que, en pleno siglo XXI y en un país de la Unión Europea, denuncia haber sido sometida a un trato vejatorio en dependencias policiales a las que se le había conducido por el simple incumplimiento de una resolución judicial civil y no consigue que se investigue su denuncia; refiere el caso de una persona a la que la Justicia le niega información sobre el delito del que ella misma fue víctima cuando era menor, después de no haberle notificado ni una resolución de las que le afectaban; o la existencia de casos de tramitación de procesos judiciales sin tener claro que el afectado, que es extranjero y no conoce el idioma, esté comprendiendo lo que pasa; supuestos en los que se impone automáticamente a los «sin papeles» la sanción de expulsión, excluyendo la alternativa de multa, e invocando además para ello el Derecho de la Unión Europea; también el caso planteado ante la jurisdicción constitucional de la expulsión del colegio de un niño de cuatro años por razón del idioma del plan de estudios; y termina con supuestos reales de la subsistencia de abusos contra los trabajadores, como el que sigan existiendo despidos basados en pruebas obtenidas mediante la vulneración de derechos constitucionales, o la dificultad de proteger a quien resulta discriminado en el ámbito laboral por su orientación sexual o su identidad de género, o encuentra dificultades para recibir la pensión a la que tiene derecho por razón de su discapacidad.

Tras este recorrido centrado en la vulnerabilidad, la Memoria también detalla con sistemática pormenorizada e individualizada la importante actividad desarrollada el año 2021 por todas las secciones de la Fiscalía del Tribunal Supremo; por la Fiscalía de Audiencia Nacional, en su incansable lucha contra el terrorismo; por la Fiscalía Especial Antidroga, que refleja la problemática de salud pública y de seguridad ciudadana a que da lugar el tráfico de drogas; por la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, cuya Memoria da cuenta de la cada vez mayor sofisticación de la delincuencia organizada en su ámbito competencial; así como por la Fiscalía del Tribunal de Cuentas en su actividad fiscalizadora del sector público. También recoge la Memoria todo lo concerniente a las Unidades no citadas especializadas en los delitos contra el medioambiente y el urbanismo, en los delitos económicos y en la vigilancia penitenciaria a cuyos respectivos textos me remito.

Después de esta breve muestra del trabajo desarrollado por los y las fiscales, y dado que el indicador protagonista de la actividad, tanto de órganos judiciales como del Ministerio Fiscal se refiere al número de procedimientos penales incoados en 2021, se facilitan los datos estadísticos de este orden jurisdiccional.

No obstante, con carácter previo hay que hacer mención, tal y como se reitera casi de forma unánime por los distintos órganos que integran el Ministerio Fiscal, a que pese al esfuerzo y voluntad de recuperar la normalidad en la actividad judicial tras las especiales circunstancias vividas por la crisis sanitaria en 2020, ha sido este un objetivo solo parcialmente conseguido, y ello porque en 2021 hemos convivido con las consecuencias de la COVID-19, tanto por el acumulo de trabajo derivado de las suspensión de los plazos procesales tras la declaración del estado de alarma, como por las dificultades en el desarrollo de un trabajo normalizado por el efecto de las sucesivas olas del virus, por lo que los datos que se proporcionan, si bien reflejan una reactivación de las cifras, no se alcanzan las correspondientes a la anualidad de 2019.

En 2021 se incoaron 1.465.024 procedimientos de diligencias previas, lo que supone un crecimiento del 6,76% respecto al año 2020, que lo fueron en número de 1.372.314. Del número total de diligencias hay que descontar, para evitar duplicidades en el cómputo, aquellas que son acumuladas o inhibidas a otras diligencias y que ascienden a 313.667 por lo que constituyen el 21% de la cifra total. Por tanto, el número neto de diligencias previas es de 1.151.357 frente a las 1.068.785 del año 2020.

Lo que sí se mantiene inalterable es la tipología delictiva que da lugar a las diligencias, dado que desde la reforma del Código Penal operada en 2015 los delitos contra la vida y contra la integridad integran el 35% de las diligencias previas incoadas en 2021, frente al 29% en el año 2020. Los delitos contra el patrimonio se mantienen en el 20%, como en las tres anualidades anteriores, y el 24% de las diligencias previas no tiene asociado ningún delito en su registro, cifra idéntica a la del año pasado y muy similar a la de los anteriores.

Por lo que se refiere a las diligencias urgentes, procedimiento previsto para dar una respuesta rápida y eficaz a determinados delitos menos graves y de instrucción sencilla, en el año 2021 se incoaron 202.296, lo que implica un incremento del 19% en relación con la cifra de 2020. Esta cifra ha de completarse con la de 20.307 diligencias previas que se transformaron en urgentes en esta anualidad, por lo que la cifra total es de 222.603. De estos procedimientos se ha calificado el 68%, cifra idéntica a la de 2020 y al 67% reflejado en el 2019. Se llegó a la conformidad en los juzgados de instrucción en un 81% de las acusaciones, cifra sensiblemente superior al 73% del 2020, e incluso al 72% de 2019, lo que representa un 47% del total de las acusaciones formuladas por el Ministerio Fiscal en 2021, frente al 46% del año 2020.

En lo que respecta a los juicios leves, que es el cauce procedimental por el que se ventila la responsabilidad de las infracciones de menor gravedad y que sustituyeron a las faltas tras la reforma operada en el Código Penal por la LO 1/2015, se han tramitado 323.362, cifra superior a los 297.744 de 2020, pero inferior a los 338.204 de 2019, manteniéndose, por tanto, una tendencia a la baja ya observada en anualidades anteriores (348.907 en 2018 y 361.061 en 2017). En estos juicios no siempre es preceptiva la asistencia del Ministerio Fiscal, lo que sin embargo no se traduce en una disminución de la carga de trabajo al subsistir la problemática organizativa con los órganos judiciales que obligan a la presencia en todo caso de la acusación pública en las sesiones, dificultando el aprovechamiento de los recursos humanos.

El número de procedimientos ordinarios o sumarios incoados en 2021 ha sido de 2905, lo que constituye un incremento del 16% en relación con 2020 en que fueron 2443 y también superior a los 2652 del año 2019.

Los procedimientos incoados directamente ante el tribunal del jurado fueron 602, cifra inferior a la de 2020 que lo fueron en número de 607, pero superior a los 591 del año 2019.

La actividad desarrollada por el Ministerio Fiscal a través de las diligencias de investigación (artículos 5 EOMF y 773.2 LECrim) se ha concretado en 2021 en la incoación de 13.869 diligencias, repartidas entre fiscalías territoriales (13.702), la Fiscalía de la Audiencia Nacional (79), la Fiscalía Anticorrupción (40) y la Fiscalía Antidroga (48). El número de diligencias de investigación en 2021 es sustancialmente superior al de 2020 en que ascendieron a 12.150, pero lejos de las 15.535 del año 2019 o 14.906 de 2018. Lo que sí es coincidente con anualidades anteriores es que fueron diferentes órganos de la Administración los que mayoritariamente pusieron en conocimiento del Ministerio Fiscal los hechos que podrían revestir naturaleza de infracción penal, buena muestra del progresivo contacto con distintos sectores de la Administración Pública derivado de la especialización del Ministerio Público, siendo la denuncia particular el segundo cauce de incoación, pero muy alejado del primero. Es la agilidad la nota que caracteriza estas investigaciones, habiendo disminuido ligeramente el tiempo medio de su duración: 133 días en 2021 frente a los 135 de 2020, computándose en esta media tanto las que se archivan como las que se judicializan mediante la interposición de denuncia o querella.

En este ejercicio memorial se han formulado en todo tipo de procedimientos un total de 285.041 escritos de acusación, cifra un 15% superior a la de 2020, año en el que las acusaciones ascendieron a

242.846 y también superior a la de 2019 en que fueron 277.144. Desglosado el número total de estos escritos en función de su cauce procedimental resulta que 137.340 lo fueron por diligencias urgentes (frente a las 110.986 de 2020); 144.765 en procedimientos abreviados (frente a los 129.429 de 2020); 2518 en el procedimientos ordinarios o sumarios (frente a los 2029 de 2020) y 418 escritos de acusación en el marco del procedimiento ante el tribunal del jurado (frente a 372 de 2020).

Los señalamientos a los que ha asistido el Ministerio Fiscal ascendieron a un total de 320.977 juicios, frente a los 260.715 del año 2020, pero sin alcanzar la cifra de 2019 que alcanzó la suma de 332.888. La distribución de señalamientos se concreta en 160.849 juicios por delito leve; 149.411 juicios ante los juzgados de lo penal y 10.717 ante las salas de lo penal de las audiencias provinciales. De nuevo resaltar que los juicios leves constituyen la cifra más elevada de asistencias de los fiscales, pues suponen el 49% de la cifra total, con evidente contraste del número de sentencias absolutorias, que lo han sido de 64.680.

En relación con el porcentaje de suspensiones de juicios, hay que destacar que, si bien ha disminuido respecto al año 2020 al haber mejorado la situación sanitaria, se puede mantener que un número importante de las suspensiones están directamente vinculadas a los contagios habidos en las sucesivas olas de la COVID-19, y pese a que en muchas ocasiones se ha suplido mediante el uso de sistemas telemáticos, no siempre ha sido posible. En la anualidad correspondiente a 2021 y en el ámbito de los juzgados de lo penal se suspendieron el 35% de los juicios frente al 46% del año precedente, recuperándose a un porcentaje ligeramente superiores al de 2019 que fueron el 32%. En el marco de las audiencias provinciales el porcentaje de suspensión en 2021 ha sido del 32%, inferior al 41% del año 2020, pero superior al 29% de 2019. Estos datos, si bien suponen una mejora de los porcentajes del 2020, no impiden poner de manifiesto los perversos y perjudiciales efectos que entrañan las suspensiones de los juicios, pues inciden directamente en la insatisfacción y molestias que genera en la ciudadanía, producen un efecto negativo en relación con los hechos delictivos que ven debilitados los medios probatorios por el paso del tiempo, conllevan la apreciación de la atenuante de dilaciones indebidas cuando esta circunstancia no es imputable al acusado y suponen, además, una perturbación para la organización de las fiscalías y de los órganos judiciales de cara a los nuevos señalamientos.

El dato de las sentencias dictadas en la anualidad es un indicativo fundamental del trabajo jurisdiccional en el que participa de forma directa y preceptiva esta institución. En el año 2021 el incremento de

sentencias viene determinado por la mejora de la situación sanitaria, que ha permitido el aumento de los señalamientos, y cuyas cifras atendiendo al órgano de enjuiciamiento son: los juzgados de lo penal han dictado 147.682 sentencias, frente a las 111.585 dictadas en el año de la pandemia, pero sin alcanzar el número de 2019 que ascendió a 150.643 o de 155.288 del año 2018. Por las audiencias provinciales se han dictado 10.232 sentencias, cifra muy superior a las 7357 de 2020, y también superior a la de anualidades anteriores, concretamente 9405 en 2019 o las 8909 del año 2018. La conformidad con la posición del Ministerio Fiscal se refleja en el número de sentencias acorde a sus pretensiones, que ha alcanzado el 73% de las dictadas por los jueces de lo penal, porcentaje idéntico al de 2020, y superior a las dos anualidades anteriores que lo fue en un 70%, alcanzando el 78% en el caso de las dictadas por las audiencias provinciales, ligeramente superior al 72% de las dictadas en 2020 y el 70% de 2019, consolidándose por tanto esta tendencia.

Los delitos con mayor presencia en las sentencias condenatorias, al igual que en años anteriores, han sido los tipos contra la seguridad vial y contra el patrimonio, con porcentajes del 35% y 18%, respectivamente (el 31% y 19% en 2020). Los delitos de violencia familiar y de género han supuesto el 9%, inferior al 13% alcanzado en 2020; los delitos contra la vida e integridad física el 9%, ligeramente inferior al 10% alcanzado en 2020 y los delitos contra la administración de justicia el 7%, que mantiene el porcentaje de la anualidad anterior.

En relación con el artículo 324 LECrim hay que reseñar que la introducción del sistema de plazos de instrucción en función de la complejidad de la causa, con un plazo general de seis meses y con opción de prórrogas por el mismo tiempo, así como la posibilidad de declarar la complejidad de la causa, produjo un enorme impacto en la anualidad de 2016, pues exigió una revisión de los procedimientos pendientes que puso de manifiesto que dicho control no podía recaer sobre los fiscales al carecer en ese momento de herramientas efectivas para llevarlo a efecto. Dicho sistema se ha visto modificado por Ley 20/2020, de 27 de julio, que ha dado nueva redacción al precepto, que amplía el plazo general de instrucción a doce meses, posibilita prórrogas sucesivas de seis meses y descarga al Ministerio Fiscal de la responsabilidad exclusiva del control del transcurso de los plazos. Esta modificación ha producido sus efectos plenamente en 2021, año en que los fiscales solicitaron la prórroga de 3186 diligencias, lo que supone una disminución en un 78% respecto al año 2020 en que ascendieron a 14.480, lo que a su vez ya fue en un 44% inferior a la cifra de 2019 cuando fueron 26.014.

En cuanto a las propuestas de reforma legislativa, el Capítulo VI de esta Memoria enumera aquellas que se han considerado imprescindibles, distinguiendo entre las que se enmarcan en el ámbito del derecho sustantivo y aquellas otras propias del derecho procesal penal.

Entre las primeras se señala, por ejemplo, la necesidad de uniformar los motivos de discriminación en el Código Penal al no ser coincidentes los relacionados en la agravante genérica del artículo 22.4 CP con los previstos en los diferentes delitos específicos de discriminación que se recogen en la parte especial. También se reclama la creación de un subtipo agravado de maltrato animal del artículo 337.3 CP para dar una respuesta adecuada a aquellos supuestos más graves cuando el maltrato se ejecute de manera continuada en el tiempo sobre un número elevado de animales ocasionándoles la muerte. Asimismo, se propone la introducción en el artículo 14.4 CP de la llamada «ignorancia deliberada» que abarcaría aquellos casos en los que el sujeto se coloca deliberadamente en una situación de «ceguera» a fin de eludir su responsabilidad criminal, proponiendo que puedan ser castigados como dolo eventual o imprudencia consciente, siempre que concurran los elementos propios de los tipos delictivos que admitan esta forma de ejecución a fin de evitar espacios de impunidad. Se propone, igualmente, la reforma del delito de alteración de precios y subastas públicas del artículo 262 CP para que todas las conductas recogidas en el precepto, que se circunscriben a las subastas, se extiendan a los concursos al tener el mismo disvalor. Además, se sugiere la reforma del delito de financiación ilegal de los partidos políticos del artículo 304 *bis* CP, incluyendo no solo las donaciones sino también las aportaciones de los afiliados que por sus irregularidades puedan lesionar el mismo bien jurídico. También, ante la falta de simetría en el tratamiento del delito de prevaricación en el Código Penal, al preverse en el artículo 445 CP la punición de la provocación, conspiración y proposición respecto de la prevaricación administrativa del artículo 404 CP y de la prevaricación en la contratación del personal de la Administración Pública del artículo 405 CP, se propone que se extienda el reproche penal de la provocación, proposición y conspiración a las prevaricaciones especiales, concretamente a la urbanística del artículo 320 CP, y a la vinculada a la alteración o derribo de edificios singularmente protegidos del artículo 322 CP.

Alguna de las propuestas en el ámbito del derecho procesal penal son la referida a que la previsión de la pensión provisional en favor de las víctimas de hechos derivados del uso o circulación de vehículos de motor contemplada en el artículo 765.1 LECrim pueda extenderse a las víctimas de aquellos delitos en los que, analizadas las circunstan-

cias concurrentes, se precise asistencia económica, a fin de evitar la victimización secundaria que para las mismas implica la dilación de los procedimientos. Esta necesidad es fácilmente imaginable en los delitos contra la vida y la integridad física y moral, en los delitos de siniestralidad laboral y en aquellos delitos patrimoniales cometidos contra personas vulnerables, por lo que se propone la inclusión de un nuevo artículo 544 *sexies* LECrim en los términos recogidos en la Memoria. En materia de protección de la intimidad de denunciantes, testigos y peritos, se explicita la necesidad eliminar la posibilidad de que las partes, con la única excepción del Ministerio Fiscal, puedan acceder a los datos de carácter personal de encausados, testigos y peritos en todo aquello que no resulte necesario para garantizar la efectiva realización de los derechos de defensa o, en su caso, a la tutela judicial efectiva, proponiéndose la incorporación de un precepto en la Ley de Enjuiciamiento Criminal que así lo contemple. Se sugiere, igualmente, una reforma del procedimiento para el enjuiciamiento de los delitos leves, pues la práctica diaria avala que, en aras de la seguridad jurídica, existe la necesidad de incorporar como previsión normativa que el órgano judicial pueda realizar algunas actuaciones preparatorias antes de la celebración del juicio. Se sugiere la reforma del artículo 588 *ter* b) LECrim a fin de conjurar el riesgo de inseguridad jurídica derivada de la falta de determinación del marco temporal durante el que puede ser autorizada esta medida de investigación, proponiéndose un texto que evite los criterios dispares a que el precepto ha dado lugar. Se punta también la oportunidad de prohibir los informes periciales jurídicos en la medida que el conocimiento del derecho nacional no puede ser objeto de pericia con arreglo al tenor de la ley, sugiriendo que se incorpore de forma expresa en el artículo 456 LECrim, con la única salvedad del derecho extranjero. También se plantea una reforma de la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, *de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea*, especialmente para desarrollar las normas del Reglamento (UE) 2018/1805, de 14 de noviembre, *sobre reconocimiento mutuo de las decisiones de embargo y decomiso* que, aunque directamente aplicable, requiere una adecuada adaptación legal, concretamente de los Títulos VI y VII de la LRM. La subsistencia de las normas previstas en estos títulos, junto a la aplicación de las nuevas disposiciones del reglamento indicado, complica extraordinariamente en la práctica la tarea de las autoridades judiciales en la emisión y ejecución de resoluciones judiciales de embargo y decomiso.

Por último, se plantea la modificación del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal en relación con la Unidad de Supervisión y Control

de Protección de datos, creada por la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, *de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales,* en su disposición final segunda, y ello para modificar la posibilidad de que el responsable de dicha Unidad no sea un/a fiscal, que su situación administrativa no sea la de servicio activo, la imposibilidad de su renovación y su sistema de nombramiento, pues en la actualidad constituye una excepción al previsto en el artículo 14 EOMF.

Concluyo esta introducción afirmando nuevamente que estoy convencido de que cualquiera que se acerque a la lectura detenida de esta Memoria no puede sino deducir que, dejando al margen tanto nuestras reconocidas carencias como los anacrónicos prejuicios que puedan atribuirse a algunas de nuestras decisiones dotándolas de una significación interesada, el Ministerio Fiscal ejerce y desarrolla las funciones que constitucionalmente tiene asignadas con la lealtad institucional que a todos nos resulta exigible cuando de servir a la ciudadanía se trata. En conciencia puedo afirmar que los y las fiscales han logrado auténticas cotas de excelencia profesional, lo que nos permite tener una ilusionante proyección de futuro para asumir los nuevos retos que tenemos por delante, a los que sin duda daremos respuesta desde nuestra posición de servicio público y con el firme propósito de continuidad en esta tarea de defensa de las personas vulnerables.

CAPÍTULO I
FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

1. ACTIVIDADES DE LA FISCAL GENERAL DEL ESTADO EN EL AÑO 2021

Los datos que integran este apartado con el que da inicio la Memoria, constituyen una muestra representativa de la labor de la Fiscal General del Estado durante la anualidad a que se refiere. El objetivo es el de acercar el trabajo realizado por el Ministerio Público al conocimiento de los ciudadanos, explicitando y dando visibilidad a la importante función que la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico atribuye a este órgano, como garante de la legalidad y de la protección de los derechos y libertades de la ciudadanía, especialmente de los más vulnerables.

La actividad institucional de la Fiscal General durante el año 2021, fue poco a poco recuperando la normalidad que se había visto drásticamente interrumpida por el incuestionable protagonismo que en el año 2020 alcanzó la pandemia provocada por la COVID-19, que condicionó la forma de vida de toda la sociedad y por ende el modo de actuar de todos los organismos e instituciones. Con ocasión de la pandemia, se impuso la conexión telemática y virtual para el desarrollo de todo tipo de actividades, ya fuera para crear el soporte jurídico que permitiera realizar nuestro trabajo en condiciones de seguridad, salubridad y de forma coordinada, como para hacer frente a las nuevas y específicas situaciones que se vivieron en la crisis sanitaria de las que se dio cuenta en la Memoria anterior. En el presente texto, se refleja una realidad distinta. Cierto es que en ocasiones la actividad de la Fiscal General se vio limitada por las restricciones derivadas de los efectos de las sucesivas olas de la COVID-19 a lo largo del 2021, lo que determinó que algunos encuentros, presentaciones y reuniones se celebraran de manera telemática, ante la necesidad de extremar la cautela, evitando el contacto físico y respetando siempre las restricciones y directrices nacionales y de las comunidades a este respecto. No obs-

tante, esta necesidad de utilización de los medios tecnológicos que vino impuesta por la crisis, actualmente convive con la consciente potenciación de su uso, aprovechando las facilidades que los avances tecnológicos proporcionan para la conciliación de las necesidades de agenda, dado que permite asistir a diferentes actos en los que se produce un solapamiento de fechas que impiden concurrir físicamente a los mismos, o que permiten la presencia sin necesidad de desplazamiento cuando no se dispone del tiempo necesario para la movilidad física. Así, por mor de los medios telemáticos, podemos hablar de una modernización de la forma de trabajar del Ministerio Público en general que, sin desconocer la existencia de problemas todavía pendientes de resolver, no excluye la valoración altamente positiva del avance en la implementación tecnológica en la Institución.

La actividad de la Fiscal General, en el marco de la función asignada constitucionalmente al Ministerio Público, se ha desarrollado en distintos ámbitos en los que se ha recuperado la normalidad y periodicidad de las relaciones tanto con los otros órganos de la carrera fiscal como en los encuentros y contactos mantenidos con personalidades de diferentes espectros sociales y con los poderes del Estado.

Como principal hito institucional, tuvo lugar el solemne acto de apertura del año judicial en la sede del Tribunal Supremo el día 6 de septiembre, en presencia de SM el Rey D. Felipe VI, el Presidente del CGPJ y Tribunal Supremo, y de otras autoridades, en el que la Fiscal General, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 181.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, presentó la Memoria del Ministerio Fiscal de 2021 (correspondiendo a la anualidad del año 2020), texto que recoge los extremos relativos a su actividad, a la evolución de la criminalidad, a la prevención del delito y a las reformas que se entienden convenientes para una mayor eficacia de la justicia. El Texto había sido entregado personalmente a SM el Rey en el Palacio de la Zarzuela y al Presidente del Gobierno en el Palacio de la Moncloa el día 3 de septiembre. Con posterioridad, de forma sucesiva y cercana en el tiempo le fue entregada la Memoria a otras personalidades, concretamente: el día 13 de septiembre a la Ministra de Justicia y a la Presidencia del Tribunal de Cuentas; el día 14 al Ministro de La Presidencia; el día 15 al Presidente del Tribunal Constitucional; el día 16 a la Presidenta del Congreso de los Diputados; el día 23 a la Vicepresidenta Segunda del Gobierno y Ministra de Trabajo y Economía Social y al Colegio de Abogados. De igual manera fue entregada al Presidente del CGPJ y TS el día 4 de octubre; así como a la Ministra de Transición Ecológica, al Presidente del Consejo de Estado y al Presidente del Senado los días 7, 21 y 28 de octubre respectivamente.

Es también un acto trascendente para la carrera, la entrega de despachos a la promoción LIX de fiscales, lo que este año tuvo lugar 2 de julio, siendo siempre un momento entrañable el dar la bienvenida a las/los nuevas/os compañeras/os que se incorporan, y en el que se traslada el significado de pertenecer al Ministerio Fiscal y las responsabilidades que conlleva. Asistió igualmente de manera presencial a la Entrega de despachos en Barcelona a la LXX promoción de la carrera judicial el día 28 de noviembre.

Como se ha expuesto *supra*, dentro del concepto de vuelta a la normalidad, y en el ámbito *ad intra* se reanudaron en el año 2021 las reuniones del Pleno del Consejo Fiscal, y pudo desarrollar sus importantes funciones tanto las de carácter consultivo y de asesoramiento sobre temas de trascendencia para la carrera como su función de informar los diferentes proyectos legislativos y también en materia de nombramientos, reuniones que fueron presididas por la Fiscal General los días 26 de febrero, 12 de marzo, 4 de mayo, 3 de junio, el 22 de septiembre, el 20 de octubre y el 21 de diciembre.

Presidió igualmente la Junta de Fiscales de Sala celebrada en dos sesiones los días 11 y 17 de marzo; las Juntas de Fiscales del Supremo convocadas los días 10 de marzo, 14 de abril, el 19 de mayo, 15 de septiembre, el 13 de octubre, 17 de noviembre y 15 de diciembre, al igual que las Juntas de Fiscales Superiores, celebradas el 29 de junio y el 29 de septiembre. También se reunió con los Fiscales de Sala de las Unidades especialistas con sede en Ortega y Gasset de Madrid el día 24 de febrero, celebrando de forma virtual una Junta con la Fiscalía Antidroga el 9 de marzo y con el Tribunal de Cuentas el 25 de noviembre.

Por la entidad y trascendencia de la materia que constituye su objeto, mantuvo contactos periódicos con las Jefaturas de las Fiscalías especiales de Anticorrupción y Antidroga, así como con la de la Audiencia Nacional dada la necesidad de tener un cauce de información constante sobre su trabajo. Tuvo también reuniones con todos los compañeros/as que lo solicitaron, y se reanudaron los encuentros con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, como la reunión mantenida con el Cuerpo Nacional de Policía en el CGPJ el día 4 de junio.

Un eje fundamental de la actividad de la carrera fiscal es la promoción de la formación como se puede observar en el apartado correspondiente de la Memoria, al ser irrenunciable la actualización permanente de los integrantes de la carrera fiscal, lo que se compagina con una mayor especialización que nos haga cada vez más eficientes ante los nuevos retos sociales. El 14 de mayo asistió a la reunión del Consejo del Centro de Estudios jurídicos, órgano encargado de fijar

los principios de los planes de estudios y los criterios en materia de formación inicial, continuada y de especialización de la carrera. Los avances tecnológicos alcanzados permiten simultanear cursos de formación presencial con cursos telemáticos y sincrónicos, lo que posibilitó a la Fiscal General inaugurar o clausurar de forma virtual o presencial la mayoría de las jornadas de especialistas celebradas en 2021. Así, aperturó las Jornadas de protección de personas con discapacidad y atención a personas mayores que se celebraron el día 27 de septiembre; en octubre inauguró sendas jornadas de especialistas de delitos de odio y contra la discriminación y las de extranjería los días 18 y el 25, y clausuró las de seguridad vial y de menores los días 5 y 14 del mismo mes. En noviembre inició las jornadas de especialistas en drogas y las de siniestralidad laboral, las de violencia sobre la mujer y las de especialistas en el orden civil, los días 11, 15 y 23 respectivamente y clausuró las jornadas de criminalidad informática el día 30 de noviembre. Ya en diciembre inauguró el día 13 las jornadas de cooperación internacional. En todas estas jornadas puso en valor la importancia de cada una de las materias sobre las que versan, los problemas actuales a los que se enfrentan y la extraordinaria función realizada por los integrantes de cada especialidad, y trasladó su implicación con todas ellas, el conocimiento que tiene del contenido y del trabajo que se desarrolla en las mismas y que le es proporcionado por los/as distintos/as Fiscales de Sala Coordinadores/as o Delegados/as de las especialidades.

En el año 2021 ha continuado la actividad de los Viernes Formativos *on line*, al que tienen acceso directo todos los/as fiscales a través de un enlace, y que constituyen auténticas charlas magistrales sobre temas jurídicos de actualidad ya sea por su novedad o por su controversia, y que son proporcionadas por compañeros/as fiscales, magistrados/as, abogados/as y otros/as profesionales cuyo trabajo o conocimientos están directamente vinculados al quehacer del Ministerio Público. La Fiscal General presentó algunas de estas intervenciones sobre temas como «Reflexión sobre la prueba ilícita en el proceso penal a la luz de la STC 97/2019 sobre el caso Falciani», el 26 de febrero; «La Fiscalía de Violencia sobre la mujer apuesta por la igualdad», el 5 de marzo; «La intervención del Ministerio Fiscal ante el Tribunal Constitucional», el 23 de abril; «El delito de trata de seres humanos desde la perspectiva de la jurisprudencia del Tribunal Supremo», el 30 de abril «Los delitos contra la libertad sexual. Jurisprudencia actual y perspectivas de futuro», el 7 de mayo; «La digitalización y su impacto en la Administración de Justicia», el 14 de mayo

o «El fiscal y los derechos de las personas con discapacidad. Una nueva perspectiva», el 18 de junio.

Su indudable implicación en la lucha contra la violencia de género se ha evidenciado al inaugurar virtualmente el curso dirigido a la carrera fiscal como «*Igualdad y no discriminación. Hacia un nuevo modelo de respuesta ante situaciones discriminatorias*», coordinando por la Fiscal de Sala de Violencia sobre la Mujer el día 12 de abril o en el «*Acto con motivo del X aniversario del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica*» el 19 de mayo, participando el mismo día en la conferencia sobre «*Igualdad de género y Convenio de Estambul en la Casa de América*. En línea con la perspectiva de género y la necesaria visibilización de la igualdad de derechos, inauguró el día 30 de septiembre las «*Jornadas en conmemoración del 90 aniversario del sufragio femenino en España*» que tuvieron lugar en el Congreso de los Diputados, y también asistió el día 12 de noviembre al XVI Premio del Observatorio Contra la Violencia Domestica y de Género en el CGPJ.

En el marco de su actividad académica, el firme compromiso con la función del Ministerio Público de velar por los derechos fundamentales de todos los ciudadanos se puso de manifiesto en su participación en el «Congreso de Prevención de derechos, cooperación y redes» el 9 de marzo, y en la mesa redonda «Hacia un nuevo proceso penal: la función investigadora del Ministerio Fiscal» el 23 de marzo. El 15 de abril inauguró el I Congreso sobre Justicia Penal, Cumplimiento penitenciario y Prácticas restaurativas, y el día 20 del mismo mes dio la conferencia «El Fiscal y la sociedad democrática» en el marco del ciclo de conferencias en el Ateneo del «Bicentenario de derechos Civiles».

En 2021 la Fiscal General en el ejercicio *ad extra* de su función mantuvo sucesivos encuentros con representantes de los poderes públicos, centrados en las materias y temas que afectan a la función del Ministerio Público, como el mantenido con el Ministro de Justicia el 9 de febrero. Compareció ante la Comisión de Justicia del Senado el 23 de febrero y 18 de noviembre y ante la Comisión de Justicia del Congreso el día 2 de marzo, realizando en estas comparecencias una exposición minuciosa de la actividad del Ministerio Público y de los que constituyen sus ejes vertebradores en la aplicación de la política criminal. También visitó el 28 de mayo junto al Fiscal Togado de la Sala V y la Fiscal de Sala Jefe de la Fiscalía Togada del Tribunal Supremo el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial INTA, organismo público adscrito a la Secretaría de Estado del Ministerio de Defensa.

De igual forma, como consejera nata del órgano consultivo del Gobierno que constituye el Consejo de Estado, participó en las reuniones que tuvieron lugar los días 25 de febrero, el 5 y 20 de mayo, el 10 de junio, el 21 y 28 de octubre, 24 de noviembre y 22 de diciembre.

Con ocasión de la función de comunicación a los ciudadanos, tanto sobre la actividad del órgano al que representa como del tratamiento de temas puntuales que tiene una trascendencia pública, mantuvo diversos encuentros con la prensa en la sede de la Fiscalía General del Estado, dando a conocer asuntos concretos sobre determinadas especialidades, como el realizado el día 21 de enero con la Fiscal de Sala Coordinadora para la protección de las personas con discapacidad y atención a los mayores o el 18 de marzo con el Fiscal de Sala Coordinador de la especialidad de seguridad vial. Fue entrevistada el día 3 de febrero en el programa MÁS DE UNO de la emisora ONDA CERO, en la que dio respuesta a la posición del Ministerio Público sobre diferentes temas de interés para la opinión pública. También acudió a los Desayunos informativos de Fórum Europa con D. Juan Carlos Campos Ministro de Justicia el 24 de mayo y con el Ministro de Asuntos Exteriores, D. José Manuel Albares el 25 de octubre, asistiendo con la Ministra de Justicia D.ª Pilar Llop al Desayuno informativo el 20 de diciembre en el Auditorio El Beatriz de Madrid.

Son múltiples los eventos a los que asistió en el ejercicio de su función institucional, proporcionando visibilidad en todos ellos al indudable compromiso de la Institución a la que representa con los valores y principios constitucionales que rigen nuestra sociedad. En este sentido acudió el 28 de enero al Acto de clausura del «Foro de Privacidad, Innovación y Sostenibilidad» organizado por la Agencia Española de protección de Datos», materia en la que es constante la búsqueda del equilibrio entre el derecho a la intimidad y los avances tecnológicos. Asistió al «Acto de destrucción de armas incautadas a organizaciones terroristas» en el Colegio de Guardias Jóvenes Duque de Ahumada en Valdemoro el día 4 de marzo, y al Acto de celebración del Día europeo de las víctimas del terrorismo en los jardines del campo del Moro del Palacio Real de Madrid el día 11 del mismo mes, al constituir el rechazo a los actos terroristas un compromiso permanente e inquebrantable para la Institución. Por otra parte, la lealtad a la Corona se reafirmó con su presencia el 11 de junio en el Acto de izado de bandera por el Aniversario de la Coronación de Felipe VI en la Plaza de Colon y su asistencia al acto solemne de la Fiesta Nacional el día 12 de octubre, que tuvo lugar en la Plaza de Lima de Madrid.

Con dimensión más internacional, intervino *on line* en el Congreso de Naciones Unidas de Justicia Penal y Prevención del delito,

Kyoto el 9 de marzo; asistió al evento «Hacia un nuevo modelo de cooperación jurídica internacional: IberRed y la nueva Plataforma Iber@» en el Consejo General del Notariado en España el día 22 de marzo, y participó en diciembre en las jornadas de «Estado de Derecho en Europa» en la Universidad de Lisboa.

La Fiscal General ha mantenido una fluida relación con la Abogacía, lo que se refleja en actos como el de entrega por su presidenta, D.ª Victoria Ortega de la Memoria 2020 de la Abogacía Española el día 23 de marzo, o en su asistencia al Acto de inauguración del «I Congreso de Infancia y Adolescencia» celebrada el Colegio de Abogados de Madrid el día 25 de marzo, o la entrevista con ICAM sobre «Sección compliance».

Para el desarrollo de actuaciones en los diferentes ámbitos profesionales del Ministerio Público, la Fiscal General ha firmado varios Protocolos y Convenios en esta anualidad, siempre con el objeto de mejorar, facilitar y homogeneizar la forma de trabajar y mejorar la eficacia del mismo. Concretamente firmó El Protocolo General de Actuación entre el Ministerio de Justicia, la Fiscalía General del Estado y la Agencia de Cooperación Internacional para el desarrollo para la realización de acciones de cooperación para el desarrollo en el sector justicia, el día 10 de febrero; El Protocolo para combatir el discurso de odio ilegal en línea entre el Ministerio de Justicia, el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado y los distintos Secretarios de Estado de los Ministerios afectados, el 25 de febrero; El Protocolo del lenguaje jurídico firmado el 11 de marzo en el Ministerio de Justicia. También se ha firmado el día 3 de junio el Convenio con Amigos del Museo del Prado y el 9 de septiembre el Convenio entre la FGE y la Confederación Plena Inclusión.

En la sede de la Fiscalía General, siempre abierta para todos los miembros de la carrera fiscal, la Fiscal General recibió durante el año 2021 numerosas visitas. A modo de ejemplo reseñar la recepción el día 5 de marzo de la cónsul de Francia en Madrid, Madame Marie Christine Lang y de la Magistrada de enlace de Francia en España D.ª Merril Delane; el día 22 de junio de la Fiscal Europea D.ª Laura Kovesi; la del Fiscal General de los Países Bajos el día 15 de septiembre; la del Fiscal General del TS francés, D. Francois Molins el 27 de octubre; la del embajador de España en Afganistán, el 16 de noviembre o la del Fiscal General de Andorra el día 9 de diciembre.

También ha mantenido encuentros de naturaleza distinta a los anteriores, como el 11 de mayo con el Presidente de la CNMV, D. Rodrigo Buenaventura y Patricia o el del día 21 con la asociación APRAMP, asociación que trabaja para prevenir y erradicar la explota-

ción sexual y la trata de seres humanos, objetivo que concita el compromiso del Ministerio Público.

Concluye este apartado de la Memoria con la referencia a la emotiva celebración en la sede de la FGE de la C/ Fortuny n.º 4 de la capital, del 40.º aniversario del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, que se celebró el día 22 de noviembre y en la que se visionó un vídeo conmemorativo de dicha efeméride, en el que se visibilizaba el paso del tiempo de la Institución y su proyección de futuro. El acto fue presidido por la Fiscal General a quien acompañaron algunos ex Fiscales Generales así como otras altas personalidades de la carrera fiscal y judicial, del Colegio de Abogados, Procuradores, Registradores, del Notariado y del ámbito político, así como los y las compañeros/as que se acercaron para compartir la celebración.

2. ACTIVIDAD DEL CONSEJO FISCAL EN 2021

2.1 **Introducción**

Como órgano colegiado del Ministerio Fiscal, el Consejo Fiscal está constituido, bajo la Presidencia del/la Fiscal General del Estado, por el/la Teniente Fiscal del Tribunal Supremo y el/la Fiscal Jefe/a Inspector/a como Vocales natos/as, así como por nueve fiscales más como Vocales electos, pertenecientes a cualquiera de las tres categorías de la carrera fiscal y elegidos cada cuatro años por sufragio de todos los miembros en servicio activo de la carrera (arts. 12.b y 14.1 EOMF).

La actual composición del Consejo Fiscal se constituyó en 2018, ejercicio en el que fueron elegidos los nueve Vocales electos cuyo mandato terminará en abril de 2022. La regulación del órgano está contenida en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, esencialmente en su artículo 14, aun cuando son numerosas las referencias al Consejo Fiscal en otros preceptos del texto estatutario, desarrollándose su normativa en el Real Decreto 437/1983, de 9 de febrero, sobre Constitución y Funcionamiento del Consejo Fiscal que ha sido objeto de diversas modificaciones, siendo la última de ellas por Real Decreto 1009/2017, de 1 de diciembre. Además, el Consejo dispone de un Reglamento de Régimen Interior aprobado en sesión del Pleno celebrado el día 20 de septiembre de 1983, texto que a su vez ha sido parcialmente modificado en diversas ocasiones por acuerdo de sus integrantes y ante la necesidad de adaptar el órgano a la modernización de la vida estatutaria mediante la utilización de los recursos y

medios tecnológicos disponibles. Asimismo, por Decreto de 21 de junio de 2019 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».

2.2 Composición del Consejo Fiscal

Durante 2021, la Excma. Fiscal General del Estado, Dña. Dolores Delgado García ha ejercido la presidencia del Consejo Fiscal conforme a las previsiones estatutarias en ese sentido. No obstante, el año memorial se inició con una composición del Consejo que, por razones diversas, ha sufrido algunas variaciones a lo largo del ejercicio.

Así, es en el primer Pleno de 2021 –celebrado el 26 de febrero– cuando el Excmo. Sr. D. Juan Ignacio Campos Campos, en su recién estrenada condición de Teniente Fiscal de la Fiscalía del Tribunal Supremo, accede por disposición del art. 7 del Real Decreto 437/1983, de 9 de febrero, a la condición de vocal nato del Consejo Fiscal. Y es, tristemente en la reunión plenaria de 21 de diciembre que cierra las sesiones de 2021 cuando el Consejo Fiscal rinde sentido homenaje a D. Juan Ignacio, inesperadamente fallecido unos días antes. De forma unánime, los vocales natos y electivos del Consejo expresaron en esta última reunión anual su profundo pesar por la pérdida de un compañero de perfil profesional brillante e irrepetible. Además de glosar los principales hitos de su desempeño como fiscal, el Consejo destacó sus valores como miembro del órgano colegiado, entre los que se citaron su altura profesional y técnica, su talante dialogante y respetuoso, su espíritu crítico y su vocación de modernidad, siendo al tiempo un fiscal extraordinariamente respetuoso con la institución y sus liturgias. Hombre de consenso, honesto y poco dado a darse importancia, Juan Ignacio destacó por su lealtad institucional, su conocimiento de la Institución, su capacidad de escucha, su sensatez y espíritu constructivo. Sin duda el Ministerio Fiscal ha perdido un gran fiscal, un referente y un ejemplo a seguir.

Con la incorporación de Juan Ignacio, el Consejo Fiscal quedaba integrado además por el Fiscal Jefe Inspector de la Inspección Fiscal, Excmo. Sr. D. Fausto Cartagena Pastor y por los siguientes Vocales electos: Ilmo. Sr. D. Aurelio Blanco Peñalver, Ilma. Sra. Dña. Concepción Talón Navarro, Ilmos. Sres. D. Juan Andrés Bermejo Romero de Terreros y D. Juan Francisco Ríos Pintado, Dña. María Rosario Lacasa Escusol, Dña. María Rosa Rubio Ramos, D. Carlos García-

Berro Montilla, Dña. Inés María Herreros Hernández y D. Eduardo Navarro Domínguez, este último con la función de secretario del Consejo Fiscal.

En el mes de junio vuelve a producirse un cambio significativo en la composición del Consejo Fiscal, consecuencia del nombramiento de Dña. María Antonia Sanz Gaite como Fiscal Jefa Inspectora de la Inspección Fiscal, primera mujer en ocupar tan distinguida responsabilidad en el Ministerio Público. Es pues en el pleno de 3 de junio de 2021 cuando la nueva Inspectora pasa a formar parte del órgano colegiado en su condición de vocal nata. Con carácter previo, el Pleno despide con honores a su predecesor, Excmo. Sr. D. Fausto Cartagena Pastor, quien culmina una larga trayectoria como Fiscal Jefe Inspector y como vocal nato del Consejo caracterizada por el esfuerzo, la dedicación, la brillantez jurídica, la objetividad y la entrega a la institución, siempre con lealtad y buscando la excelencia en el desempeño. Sin duda otro de los profesionales de referencia cuyo ejemplo habrá de ser tenido muy en cuenta a lo largo de los años por todos aquellos/as que sentimos su mismo entusiasmo por la prestación del mejor servicio público.

2.3 **Actuaciones del Consejo Fiscal en 2021**

En el año 2021, el Pleno del Consejo Fiscal se ha reunido en un total de diez ocasiones, tres más que en el ejercicio anterior, en sesiones presenciales y virtuales –total o parcialmente– por medio de videoconferencia. Ello es consecuencia de la notable incidencia que para su desarrollo habitual ha tenido la epidemia de COVID-19, de evolución a veces imprevisible y generadora de frecuentes dificultades en los desplazamientos de los vocales a la sede de la Fiscalía General, lugar ordinario de celebración de las sesiones plenarias del Consejo.

Los plenos del Consejo Fiscal del año 2021 han realizado un trabajo particularmente intenso, elevando las cifras y la calidad de su desempeño en las más diversas materias gubernativas, hasta informar en un total de 64 expedientes gubernativos de la Inspección Fiscal, cifra ciertamente muy elevada que debe sumarse a la intensa actividad diaria de la comisión permanente, cuyo funcionamiento *on line* se ha caracterizado este año por el gran volumen de asuntos y su particular eficiencia en su despacho.

Sin duda la resolución de importantes concursos discrecionales –con las consiguientes propuestas de nombramiento– y la elaboración

de informes respecto de anteproyectos normativos han sido las dos actividades que más esfuerzo han requerido durante 2021.

Siendo la de informar las propuestas pertinentes respecto del nombramiento de los diversos cargos discrecionales una de las funciones esenciales que el Consejo Fiscal ha de desempeñar (art. 14.4.c EOMF), constituye un dato a destacar que en 2021 se han resuelto un total de tres importantes concursos discrecionales, a resultas de los cuales se efectuaron las propuestas de nombramiento –ulteriormente convertidas en nombramientos efectivos–, de un total de 31 cargos de designación discrecional, entre las que se encuentran las siguientes:

En la Inspección Fiscal de la Fiscalía General del Estado, se informó por el Consejo la propuesta de nombramiento de la jefatura, la tenencia y dos plazas de Inspector/a.

En la Fiscalía del Tribunal Supremo, la propuesta de nombramiento de la Fiscal Jefa de Sala de la Sección Civil, dos plazas de fiscales de la primera categoría de la Sección Penal, la de Fiscal Jefe de la Sección de lo Contencioso Administrativo y dos plazas de fiscales del Tribunal Supremo de la segunda categoría.

Se efectúan igualmente las propuestas de nombramiento del Fiscal de Sala de Menores y la Fiscal de Sala de Violencia sobre la mujer, las jefaturas de la Fiscalías ante el Tribunal Constitucional y el Tribunal de Cuentas, además de dos plazas de fiscal de la segunda categoría en la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional y una en la Fiscalía Especial Antidroga.

Se proponen asimismo los nombramientos de los fiscales superiores de las comunidades autónomas de Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia y Madrid, además de las jefaturas de las fiscalías provinciales de Burgos y Castellón.

Por último, se designan los tenientes de la Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, de las fiscalías de las comunidades autónomas de Andalucía, Canarias, La Rioja, Valencia y Extremadura.

2.4 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 esta previsión estatutaria, el Consejo Fiscal ha informado en el año 2021 un total de 14 textos normativos –frente

a los 8 del ejercicio anterior– contando con la inestimable colaboración de la Secretaría Técnica y las diferentes Unidades de la Fiscalía General del Estado –incluidas las especializadas– y las diferentes Secciones de la Fiscalía del Tribunal Supremo.

– Anteproyecto de Ley Orgánica de adaptación al ordenamiento nacional del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea.

– Proyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000 en relación con la disposición adicional única de prórroga de nombramiento de Abogados Fiscales sustitutos.

– Anteproyecto de Ley por la que se adapta el ordenamiento nacional al Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre Eurojust.

– Anteproyecto de Ley de Memoria Democrática.

– Proyecto de Resolución del Ministerio de Justicia por el que se regula la prestación de servicios en modalidad de teletrabajo para la Administración de Justicia.

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento del Ministerio Fiscal, Disposición Adicional Única.

– Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal.

La magnitud de este trabajo y el carácter colaborativo que ha presidido su confección merecen una especial mención.

Para informar este anteproyecto, el Pleno del Consejo Fiscal se reunió desde el lunes 5 al miércoles 7 de julio en el Pazo de Mariñán (A Coruña). En tres jornadas de intenso trabajo, el Consejo analizó el borrador de informe elaborado por la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado, con el fin de llegar a un texto definitivo que remitir al Ministerio de Justicia.

El borrador había sido ya objeto de estudio durante todo el mes de junio por los/as vocales del Consejo, con la generosa asistencia de la Secretaría Técnica, celebrándose reuniones semanales para abordar los distintos bloques en los que fue repartido el trabajo.

La cronología de este proceso se inició con la comunicación de fecha 23 de febrero de 2021 del Sr. Secretario de Estado de Justicia, quien remitió a la Fiscalía General del Estado el texto del Anteproyecto de Ley Orgánica de Enjuiciamiento Criminal, acompañado de una memoria de análisis de impacto normativo, al objeto de que por el Consejo Fiscal se emitiera el preceptivo informe.

Anticipándose a la remisión formal del Anteproyecto, la Fiscalía General del Estado, a través de la Secretaría Técnica, había iniciado en

noviembre de 2020 el estudio y elaboración de un borrador inicial, al tiempo que proponía un calendario participativo. En primer lugar, se abrió un espacio a las asociaciones de fiscales para que pudieran aportar y conocer la magnitud del trabajo realizado. De la misma manera, se habilitó un buzón para las contribuciones individuales de las y los fiscales, el cual tuvo una extraordinaria respuesta. Se ofreció también un espacio de comunicación a toda la estructura orgánica del Ministerio Fiscal y, finalmente, se convocaron en todo el territorio juntas de fiscalía para completar y canalizar las aportaciones para la redacción del texto.

Así mismo, la Secretaría Técnica y, a través suyo, también el Consejo Fiscal, han contado con la inestimable ayuda de los integrantes de los Ministerios Públicos de diversos países europeos e iberoamericanos, cuyas legislaciones atribuyen la dirección de la investigación criminal al Ministerio Fiscal, con los que se mantuvieron extensas jornadas de trabajo durante los meses de febrero a mayo.

La Secretaría Técnica puso a disposición del Consejo Fiscal un primer borrador en fecha 4 de junio de 2021. Durante todo el mes de junio del presente año, en reuniones virtuales, las y los vocales del Consejo Fiscal debatieron el extenso texto de la ley y del borrador.

Finalmente, durante tres días, 5, 6 y 7 de julio, en jornadas de mañana y tarde, el Pleno del Consejo Fiscal constituido en Mariñán y presidido por la Excma. Sra. Fiscal General del Estado, Dña. Dolores Delgado García, aprobó por unanimidad el informe al Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal.

El resultado final fue un documento de 706 páginas, fruto de un estudio serio, profundo, riguroso y participativo. Constituye un texto en el que ha primado la colaboración y el acuerdo, como refleja la unanimidad del Consejo Fiscal en su consideración y aprobación.

– Anteproyecto de Ley de eficiencia procesal.

– Anteproyecto de Ley General Orgánica por la que se establecen normas que faciliten el uso de información financiera y de otro tipo para la prevención, detección, investigación o enjuiciamiento de infracciones penales.

– Anteproyecto de la Ley Orgánica de modificación de la LO 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en materia de eficiencia de los juzgados de lo mercantil, para la transposición de la Directiva (UE) 2019/1023 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2019, sobre marcos de reestructuración preventiva, exoneración de deudas e inhabilitaciones y sobre medidas para aumentar la eficiencia de los procedimientos de reestructuración, insolvencia y exoneración

de deudas y por la que se modifica la Directiva (UE) 2017/1132, Directiva sobre reestructuración e insolvencia.

– Anteproyecto de Ley General Orgánica de eficiencia organizativa del servicio público de justicia.

– Proyecto de Real Decreto por el que se regula el régimen de sustituciones y medidas de apoyo o refuerzo en el Ministerio Fiscal.

– Informe sobre Proyecto de Real Decreto por el que se regula el procedimiento para la selección y designación de la terna de candidatos a Fiscal Europeo y candidatos a Fiscal Europeo Delegado en España.

– Anteproyecto de Ley de Reforma del Texto Refundido de la Ley Concursal, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, para la transposición de la Directiva (UE) 2019/1023 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre marcos de reestructuración preventiva, exoneración de deudas e inhabilitaciones, y sobre medidas para aumentar la eficiencia de los procedimientos de reestructuración, insolvencia y exoneración de deudas, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2017/1132 (Directiva sobre reestructuración e insolvencia).

Por último, y a modo de resumen, seguidamente se refieren algunas de las cuestiones o materias que fueron tratadas en las reuniones del Pleno del Consejo Fiscal celebradas en 2021, siendo de destacar por su importancia para la carrera fiscal las siguientes:

– En la sesión de febrero de 2021 se dio cuenta por la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado del presupuesto ejecutado de fiscales sustitutos, además de informarse dos expedientes gubernativos de la Inspección Fiscal, uno de avocación y otro de compatibilidad que fueron unánimemente resueltos conforme al criterio expresado por el Fiscal Inspector, Sr. Cartagena Pastor.

– En las sesiones de marzo y mayo, además de informarse un notable número de propuestas de nombramiento en sendos concursos discrecionales, se resolvió una comisión de servicio en la Fiscalía Antidroga previamente solicitada por su Fiscal de Sala Jefe, Excmo. Sr. Noreña Salto.

– En la sesión de junio el Consejo informó las plazas propuestas por la Inspección Fiscal que, en ausencia de plazas titulares –tan solo 19 para un total de 113 nuevos compañeros– deberían ofertarse a los alumnos del CEJ que habían superado las pruebas selectivas para su ingreso en el Ministerio Fiscal. A tal fin, la Inspección Fiscal había realizado un estudio serio y riguroso de aquellas fiscalías más necesitadas del refuerzo que supone la llegada de nuevos fiscales. En todo

caso, el Consejo Fiscal también se pronunció sobre la necesidad de evitar que los fiscales en expectativa de destino se conviertan en un recurso endémico en el seno de la institución del Ministerio Fiscal, generador de cierta inseguridad a la hora de organizar la planificación de su vida profesional y personal.

– En las dos sesiones del Pleno del mes de julio, además de abordar el informe sobre el Anteproyecto de reforma de la LECrim al que se ha hecho anterior referencia, se informaron algunos supuestos controvertidos de compatibilidad solicitada por fiscales, además de anunciarse la inminente reanudación de la actividad inspectora presencial por parte de la Inspección Fiscal.

– En la sesión del mes de septiembre, la Secretaría Técnica dio cuenta del Plan de Formación del Ministerio Fiscal con asistencia de su Fiscal Jefe y una Fiscal de esa Unidad.

– En la sesión de octubre, la Fiscal Jefa Inspectora dio cuenta al Consejo Fiscal del Plan de Inspección para el año 2022.

– En el Pleno de noviembre de 2021, entre otras cuestiones, se informó un concurso discrecional, además de resolverse la designación de un fiscal en comisión de servicio interesada por el Fiscal Jefe de la Audiencia Nacional a fin de dar soporte a las áreas social y contencioso-administrativa de dicha Fiscalía.

2.5 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 2021.

La propuesta formulada en abril de 2021 incluía a los fiscales D.ª María Isabel López Gómez, D. Norberto Sotomayor Alarcón, D.ª Ana María Lanuza García, D. Mario Jesús Sanz Fernández Vega, D. Luis Lafont Nicuesa, D.ª Nuria Arnaíz de Guezala, D. Juan Andrés Baratech Ibáñez, D. Juan Bautista Calvo-Rubio Burgos, D. Carmen Gil Soriano, D. José Ortiz Navarro y D. Juan José Pereña Muñoz, quienes habían sido propuestos con anterioridad y estaban pendientes de resolución, concretamente en mayo y diciembre de 2020. El Consejo Fiscal reiteró la petición de condecoración solicitada, a la que se añadió propuesta para la concesión de la distinción de la Orden de San Raimundo de Peñafort también a los siguientes fiscales: D.ª María Paloma Iglesias Moreno, D.ª Manuel Martínez de Aguirre Aldaz, D.ª Carmen Claver de Pablo, D.ª Consuelo Álvarez Ciurana, D.ª María Catalina

Pedrero Redondo, D.ª María Isabel Pañarrubia Sánchez y D.ª Maria Luz Campo Miranda.

En la propuesta formulada en octubre de 2021 se reiteraron algunas de las efectuadas en abril, a las que se añadieron las de D.ª Ana María Sola Ibarra, D.ª Edurne Miranda Herrán, D. Antonio López Nieto de Castro, D.ª Carmen de la Fuente Méndez, D. Vicente Martí Cruchaga y D.ª María Luisa Ruesta Botella.

La fiscal Inmaculada Palau Benlloch ha sido destacada en 2021 con una mención honorífica.

3. JUNTA DE FISCALES DE SALA

Como es habitual, en este epígrafe se resume la actividad anual de la Junta de Fiscales de Sala, órgano del Ministerio Fiscal previsto en el artículo 12 EOMF y que, bajo la presidencia de la/el Fiscal General del Estado, lo componen todos los/las Fiscales de primera categoría, aportando su labor de asesoramiento en materia técnico jurídica y doctrinal para la formación de criterios unitarios de interpretación y actuación legal y la preparación de proyectos e informes que deban de ser elevados al Gobierno, conforme a lo establecido en el artículo 15 del Estatuto.

La Junta es convocada por el/la Fiscal General del Estado con un orden del día, para ser oída en relación a todas aquellas cuestiones que se entienda necesario contar con su asesoramiento, y en todo caso, para expresar su parecer y criterio acerca de las Circulares, Consultas y en muchas de las Instrucciones elaboradas en la Fiscalía General del Estado.

En el ejercicio de 2021, la Junta de Fiscales de Sala fue convocada en una sola ocasión conforme a lo establecido en los artículos 12 y 15 del Estatuto Orgánico, y se desarrolló en dos sesiones los días 11 y 17 de marzo respectivamente, realizándose de forma *on line*, como consecuencia de las cautelas derivadas de la crisis sanitaria.

La Fiscal General inició la primera sesión dedicando unas palabras a las víctimas de la sinrazón terrorista y también trasladó un afectuoso recuerdo a los compañeros recientemente jubilados que habían sido parte de este órgano, los Excmos. Sres. D. Luis Navajas Ramos, D. Mariano Sánchez Bermejo y D. José María Paz Rubio, y dio la bienvenida a los/as nuevos/as Fiscales de Sala que se integraban por primera vez en la Junta, los/as Excmos./as. Sres./as. D. Juan Antonio Pozo Vilches, D. Feliz Pantoja García, D.ª Esmeralda Rasillo López y D.ª María José Segarra Crespo, tras lo cual se procedió a la lectura y aprobación del Acta de la Junta de Fiscales de Sala celebrada el 18 de diciembre de 2019.

Posteriormente se entró en el estudio, valoración y examen del borrador del texto sobre el tratamiento de la competencia territorial en el orden jurisdiccional civil, exponiendo la Fiscal General que su elaboración respondía a la complejidad derivada de la pluralidad de criterios para determinar la competencia en esta jurisdicción y que, dada la presencia en la misma del Ministerio Público, permitiría que los informes fiscales evitasen dilaciones de los procedimientos. El texto está enfocado a proporcionar a los/as compañeros/as unas pautas sistematizadas para los supuestos más frecuentes, de fácil consulta y acompañadas de los criterios jurisprudenciales, en aras a evitar la quiebra del principio de unidad de actuación. El texto aborda los distintos fueros existentes y los requisitos exigibles a los informes del/la fiscal, previéndose la dación de cuenta y remisión de un informe justificativo al superior jerárquico común cuando, existiendo un informe previo sobre competencia, se discrepara del mismo.

Esta primera sesión concluyó con la exposición por parte de la Fiscal de Sala de Violencia de Género sobre la evolución de esta materia en el primer semestre de 2020 y la repercusión de los efectos de la crisis sanitaria en la disminución del número de denuncias, así como el retorno progresivo a las cifras anteriores.

En la segunda de las sesiones de esta Junta de Fiscales de Sala se analizó el borrador del texto relativo a los plazos de la investigación judicial del artículo 324 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, al haber transcurrido cinco años desde la incorporación de este sistema en citado artículo por Ley 41/2015, de 11 de octubre. Se pusieron de manifiesto las disfunciones suscitadas por el control de los mismos, y su simplificación con la redacción actual, proporcionada por la Ley 2/2020 de 27 de julio. Se abordaron en el borrador aspectos jurídicos, conceptuales y de derechos fundamentales; la naturaleza sustantiva o procesal del plazo; la ampliación del mismo a 12 meses de instrucción con carácter general, con posibilidad ilimitada de prórrogas por periodos de 6 meses y reseña cual es la finalidad de los plazos; el cambio de rol respecto a su control y también se debatió sobre la actividad extraprocesal del Ministerio Fiscal.

Los dos borradores analizados, enriquecidos con las diversas aportaciones de los Fiscales de Sala intervinientes, han dado lugar a las Circulares 1/2021 de 8 de abril, sobre los plazos de investigación judicial del artículo 324 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y la Circular 2/2021 de 30 de abril, sobre el tratamiento de la competencia territorial en el orden jurisdiccional civil.

4. JUNTA DE FISCALES SUPERIORES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La Junta de Fiscales Superiores, órgano del Ministerio Fiscal que se incorpora por Ley 24/2007, de 9 de octubre de reforma del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, culmina la nueva organización territorial del Ministerio Público.

El artículo 16 del EOMF establece que las Juntas de Fiscales Superiores serán presididas por el/la Fiscal General del Estado e integrada por el/la Teniente Fiscal del Tribunal Supremo, por todos los/las Fiscales Superiores, y por el/la Fiscal Jefe de la Secretaría Técnica, que actuará como Secretario/a, siendo la función de estas reuniones la de asegurar la unidad y coordinación de la actuación y funcionamiento de las Fiscalías en todo el territorio del Estado.

En el año 2021 se han convocado dos Juntas de Fiscales Superiores, que se han celebrado los días 29 de junio y 29 de septiembre respectivamente, ambas en la sede de la Fiscalía General sita en la c/ Fortuny, n.º 4, de Madrid.

A continuación, se transcriben los temas tratados conforme al orden del día de cada una de las Juntas y una síntesis de su contenido.

4.1 **Junta de Fiscales Superiores de 29 de junio de 2021**

En atención a los asuntos a tratar, asistieron a la misma además de la Excma. Sra. Fiscal Jefa de la Inspección Fiscal, D.ª María Antonia Sanz Gaite, el Excmo. Sr. Fiscal de Sala Jefe de lo Penal, D. Javier Huete Nogueras y el Ilmo. Sr. Fiscal de la Unidad de Apoyo, D. Raúl Martín Moreno y se desarrolló conforme al siguiente orden del día:

1.ª Información por parte de la Fiscal General del Estado de los trabajos desarrollados y la solicitud formal de plazas de nueva creación realizada el día 18 de junio al Ministerio de Justicia.

2.ª Forma de dar traslado a la FGE de la dación de cuenta a la que se refiere el artículo 25 del EOMF, tema que fue pospuesto para la próxima Junta.

3.ª Coordinación con los gabinetes de comunicación de las fiscalías de las CC. AA.

4.ª Cuestiones relativas a los informes de casación (Ponente: Excmo. Sr. D. Javier Huete Nogueras).

5.ª Cuestiones relativas a la Inspección Fiscal (Ponente: Excma. Sra. María Antonia Sanz Gaite).

6.ª Comisiones de Garantía de videovigilancia y LO 7/2021, de 26 de mayo.

7.ª Representación del Ministerio Fiscal en determinados actos institucionales.

8.ª Ruegos y preguntas.

En relación con el primer punto del orden del día, por la Fiscal General se aportó el informe elaborado por la FGE y presentado al Ministerio de Justicia en el que se recogen las razones que justifican la necesidad de modificación de la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal mediante la creación de nuevas plazas para los años 2021, 2022 y 2023. Expuso la génesis de dicho informe y argumentó que la petición obedece a necesidades estructurales y no de carácter esporádico de la carrera, siendo imprescindible para evitar la situación de los compañeros en expectativa de destino y necesario para ofrecer un trabajo de excelencia que no se vea lastrado por el progresivo incremento del mismo.

En el punto cuarto del orden del día se dio traslado a los asistentes por el Excmo. Sr. Fiscal de Sala de lo Penal del informe elaborado en relación al recurso de casación, con explicación de los motivos de su confección, informando sobre el contenido del mismo y en las diferencias de actuación en sus dos fases, la de anuncio del recurso y la de su preparación. En la primera el/la fiscal ha de limitarse a anunciar al tribunal sentenciador sobre la intención de interponer el recurso pero sin entrar en las razones de fondo. La segunda fase da comienzo con el emplazamiento a la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia, de la Audiencia Provincial o de Área ante la Sala Segunda del Tribunal Supremo, siendo la Fiscalía del Tribunal Supremo Sección de lo Penal la competente para la interposición fundamentada de la casación. Se señala la importancia y necesidad de dar traslado inmediato a esta Sección por la Fiscalía emplazada desde el momento del emplazamiento ante el Tribunal Supremo, evitando las dilaciones que limiten el plazo para la preparación del recurso, debiéndose dar traslado, por medios telemáticos que eviten disfunciones y retrasos, de toda la documentación necesaria que se especifica en el informe. Se señala igualmente que no debe de ser remitido testimonio de la documentación de aquellos recursos de casación preparados por las restantes partes que no sean el Ministerio Fiscal.

En relación con el punto cinco del orden del día, se expone por la Fiscal General la necesidad de reanudar las inspecciones presenciales, y por la Fiscal Jefa Inspectora se adelanta que presentará una actualización del protocolo existente con la finalidad de evitar solapamientos

(de plazos y de contenidos) entre las funciones inspectoras de la Inspección y las de las Fiscalías Superiores. Alegó la compatibilidad de la presencialidad con el acceso a datos por los medios tecnológicos.

En el punto sexto del orden del día se debatió por los asistentes la situación de posible contradicción creada tras la entrada en vigor de la LO 7/2021, de 26 de mayo, *de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales*, que regula la materia de tratamiento de datos en el ámbito de la videovigilancia por Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. El objeto de esta ley conforme a su artículo 1.º es establecer las normas relativas a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de los datos de carácter personal por parte de las autoridades competentes, con fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, incluidas la protección y prevención frente a las amenazas contra la seguridad pública. La disposición derogatoria que incorpora esta LO dice que «quedan derogadas todas las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan a lo dispuesto en esta LO». Utiliza por tanto una forma indeterminada que revela que el legislador ha optado por no derogar de forma expresa la LO 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos y el Real Decreto 596/1999 de 16 de abril por la que se aprueba su Reglamento de desarrollo y ejecución. Del examen de la LO 7/2021 y de su exposición de motivos se desprende que la norma tiene por objeto regular el tratamiento de los datos una vez obtenidos por las autoridades competentes para lograr una mayor protección de los derechos fundamentales y libertades de los ciudadanos, pero no parece abarcar la regulación de las actuaciones de aprobación o autorización de las instalaciones de las videocámaras cuando el tratamiento de los datos se realice para alguno de los fines previstos en la Ley Orgánica. Por ello se concluye y acuerda en Junta, que el Ministerio Fiscal ha de continuar asistiendo, cuando sean convocadas, a las Comisiones de garantías de videovigilancia creadas al amparo del Real Decreto 596/1999 ya citado. La Junta consideró que, en caso contrario, se posibilitaría la utilización de las cámaras sin autorización judicial, cuando es esta exigencia la que, basada en el principio de proporcionalidad en su doble función de idoneidad e intervención mínima, habilita su utilización y sustenta el régimen de garantías de los derechos y libertades de los ciudadanos en las sucesivas fases de autorización, grabación y uso de las imágenes y sonidos obtenidos por las videocámaras.

Los puntos del orden del día tres y siete fueron tratados de forma conjunta. Se señaló por la Fiscal General que los/as fiscales no deben asistir a actos oficiales cuando no se ofrezca un trato protocolario adecuado, y que las quejas en esta materia se tramitarán por la Fiscalía General ante los organismos oportunos Comunicó que se trabaja para incorporar personal de protocolo a la FGE al igual que la de un director de comunicación para reforzar la estrategia comunicativa de la carrera fiscal.

4.2 **Junta de Fiscales Superiores de 29 de septiembre de 2021**

En atención a los asuntos a tratar, asistieron además de los Fiscales Superiores, la Excma. Sra. Fiscal Jefa de la Inspección Fiscal, D.ª María Antonia Sanz Gaite, el Excmo. Sr. Fiscal de Sala de la Unidad Coordinadora de Seguridad Vial, D. Bartolomé Vargas Cabrera, el Excmo. Sr. Fiscal de Sala de lo Contenciosos administrativo, D. Jesús Tirado Estrada, la Excma. Sra. Fiscal de Sala la Fiscalía Togada del Tribunal Supremo, D.ª Esmeralda Rasillo López y el Excmo. Sr. Fiscal de Sala Jefe de la Unidad de Apoyo, D. Francisco Moreno Carrasco, y se desarrolló conforme al siguiente orden del día:

1.º Aprobación del acta de la Junta anterior.
2.º Coordinación entre los planes de inspección de la Fiscalía General y los de las Fiscalías Superiores. Nuevo protocolo.
3.º Nuevo Real Decreto sobre sustituciones. Propuestas.
4.º Marco protocolario de los actos en los que interviene el Ministerio Fiscal. En concreto, Fiscal General del Estado y Fiscales Superiores de las CCAA y el resto de actos a los que acuden los representantes del Ministerio Fiscal.

Dio comienzo la Junta con la exposición por parte de la Fiscal General de las actividades de carácter institucional y las actuaciones realizadas para lograr el aumento de plantilla. Presentó al Excmo. Sr. D. Jesús Tirado Estrada, nuevo Fiscal de Sala de lo Contencioso administrativo, quien ofreció establecer un contacto directo que posibilitara una coordinación de la materia. Por parte del Excmo. Sr. D. Bartolomé Vargas Cabrera se expuso la situación de desamparo en que se encuentran las víctimas de accidentes de tráfico, derivado de la falta de atestados y de archivos prematuros. Manifestó la necesidad de reforzar la coordinación entre el Delgado de seguridad vial y el/la compañero/a de guardia implicando a los/as Fiscales Superiores mediante la elaboración por su parte de notas de servicio.

En relación al punto segundo del orden del día, la Fiscal Jefa Inspectora presentó el borrador del nuevo protocolo actualizado, centrado en dos objetivos: evitar el solapamiento de las inspecciones de la FGE con las de los/as Fiscales Superiores mediante un calendario del que se tendrá previo conocimiento, y sobre los contenidos que han de ser inspeccionados, formato de las visitas y actas a que dan lugar. Se aborda la realización de inspecciones ordinarias y temáticas, presenciales y telemáticas.

El punto tercero del orden del día relativo a las sustituciones, fue igualmente expuesto por la Fiscal Jefa Inspectora, quien contó los contactos mantenidos con el Ministerio y destacó la importancia del marco de autorregulación conferido a la Fiscalía General. Expresó los trabajos que se están desarrollando en materia de personas con discapacidad, debiéndose vehicular las cuestiones que se planteen en la materia a través de la Fiscal de Sala especialista.

En relación al cuarto y último punto del orden del día, relativo al marco protocolario de los actos en los que interviene el Ministerio Fiscal, se puso de manifiesto la importancia de la imagen que la Institución traslada a la ciudadanía y se puso en valor el importante papel que al efecto cumplen los/as Fiscales Superiores. Se anunció por la Fiscal General que por la Unidad de Apoyo se estaba gestionando la incorporación de una funcionaria para encargarse de esta materia.

5. INSPECCIÓN FISCAL

5.1 **Introducción**

Mediado el año 2021 se produce el relevo del Fiscal Jefe Inspector, Excmo. Sr. D. Fausto Cartagena Pastor, cargo que ocupaba desde el 20 de marzo de 2015. Próximo a acceder a la jubilación y haciendo gala de la generosidad que ha caracterizado su larga trayectoria profesional, el Fiscal Jefe Inspector no presenta solicitud en el concurso discrecional convocado por Orden JUS/334/2021, de 7 de abril, posibilitando el cambio en la dirección de una unidad a la que ha dedicado largos años de esfuerzo. El relevo se materializa a finales del mes de mayo, momento en que toma posesión la nueva Fiscal Jefa Inspectora, Excma. Sra. Dña. María Antonia Sanz Gaite, primera mujer en acceder a tan alta responsabilidad en el Ministerio Fiscal.

No puede pues iniciarse esta memoria sin dejar constancia del sincero reconocimiento de la institución del Ministerio Fiscal a la excelente labor realizada por el Excmo. Sr. D. Fausto Cartagena Pastor a lo

largo de toda su carrera y muy especialmente, como integrante y ulterior director de la Inspección Fiscal. Con su dedicación, capacidad de estudio, sensatez y altura técnica, Fausto deja la impronta de un ejemplo a seguir y el valioso legado de una unidad de la Fiscalía General volcada en el servicio público y en las crecientes y cada vez más complejas necesidades de los y las fiscales.

También debe dispensarse recuerdo y reconocimiento al trabajo desempeñado por los/as compañeros/as que, tras prestar servicio en la Inspección, han optado en 2021 por ocupar otros destinos en la carrera fiscal. En ese supuesto se halla quien fuera Teniente Fiscal de la Inspección, Ilma. Sra. Dña. Almudena Lastra de Inés y los Inspectores, Ilmos. Sres. D. Luis Rodríguez Sol y D. Agustín Hidalgo de Morillo Jiménez. El Inspector, Ilmo. Sr. D. Francisco Javier Comyn Rodríguez, cesa también en la Inspección Fiscal al haber expirado el plazo de 10 años previsto en el art. 36.2 EOMF como tiempo máximo de designación en la unidad. A todos/as ellos/as agradecemos su inestimable labor, deseándoles los mejores éxitos en sus nuevos cometidos.

5.2 Plantilla de la Inspección Fiscal

Como consecuencia de los movimientos descritos más arriba entran a formar parte de la Inspección Fiscal en 2021 el Ilmo. Sr. D. Javier Rufino Rus como nuevo Teniente Fiscal, además de los/as Inspectores/as Dña. María Luzón Cánovas, Dña. Raquel Sierra Pizarro, D. José María García Atienza y Dña. Olalla Vázquez Moraga, quienes se incorporan al equipo integrado por los/as Inspectores/as Ilmo. Sr. D. José Hidalgo García e Ilmas. Sras. Dña. Consuelo Fidalgo Martín, Dña. Virginia de Sande Gil y Dña. Ester Pérez Jerez, componiendo una plantilla que, combinando experiencia y renovación, desarrolla sus cometidos con un alto grado de implicación.

La Inspección cuenta asimismo con una secretaría formada por once funcionarias que, en ausencia de una relación de puestos de trabajo que la defina, adolece de una indeseable falta de estabilidad, circunstancia que parece haberse corregido en parte como consecuencia de la resolución del último concurso de traslados de funcionarios/as resuelto en los primeros meses de 2022.

5.3 Funciones de la Inspección Fiscal

El Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal establece que el Fiscal General de Estado dirige la Fiscalía General del Estado, en la que se

encuentra integrada la Inspección Fiscal (art. 13.1), que ejercerá con carácter permanente sus funciones por delegación del Fiscal General de 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 funcionarios que de él dependan y de las funciones inspectoras que corresponden al fiscal superior en su ámbito territorial (art. 13.2).

Aun cuando este diseño estatutario es ciertamente conciso, en la práctica la Inspección Fiscal desempeña un gran número de tareas que trascienden con mucho aquella que le da nombre. Dichas labores pueden sintetizarse en las siguientes áreas:

1. La labor inspectora. Función verificadora en la que tienen también algunas competencias los/as fiscales jefes y los fiscales superiores, estos últimos en el ámbito de las fiscalías del territorio autonómico.
2. El estatuto profesional de los miembros de la carrera fiscal, que, en ocasiones, presenta aspectos particularmente controvertidos respecto de los cuales la Inspección Fiscal debe expresar su criterio ante pretensiones que unas veces se dirigen a la Fiscalía General del Estado y otras al Ministerio de Justicia.
3. La actividad vinculada con el régimen disciplinario. Corresponde a la Inspección Fiscal conocer de las actuaciones que de oficio o como consecuencia de las denuncias o quejas que puedan presentarse contra los/as fiscales, deban llevarse a efecto a través de los procedimientos de información previa y diligencias informativas. La Inspección Fiscal formula asimismo las propuestas de apertura de expedientes disciplinarios, pues su instrucción corresponde en este momento –en calidad de instructores y secretarios– a los fiscales de la Fiscalía del Tribunal Supremo y a los fiscales de Sala integrados en la misma a los que por sorteo resulte encomendada esa labor.
4. La labor de apoyo al Consejo Fiscal. La Inspección Fiscal proporciona los antecedentes e informes que resultan necesarios para fundamentar muchos de los informes y propuestas de este órgano colegiado, custodiando la documentación de conformidad con las previsiones estatutarias y el Reglamento de Régimen Interior del Consejo de 20 de septiembre de 1983.

El Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal dispone además la existencia en la Inspección Fiscal de una Sección Permanente de Valoración a los efectos de centralizar toda la información sobre méritos y capacidad de los/as fiscales, con la finalidad de apoyar al Consejo Fiscal a la hora de informar las diferentes propuestas de nombramientos

discrecionales en la carrera fiscal (art. 13. 2). A su vez, el/la Fiscal Jefe/a Inspector/a es Vocal nato del Consejo Fiscal, participando por tanto en sus deliberaciones y en la toma de decisiones.

Se dará cuenta a continuación de la actividad de la Inspección en 2021 en las áreas descritas, reseñando algunos de los aún incipientes cambios que se han implementado en el segundo semestre del ejercicio.

5.4 **Cuestiones organizativas**

La Inspección Fiscal del futuro asienta sus pilares fundamentales sobre el valioso legado que han dejado quienes a lo largo de los años han servido a esta unidad con entrega, responsabilidad y espíritu constructivo.

Así pues, partiendo de una etapa inicial de mantenimiento de los criterios organizativos básicos establecidos por la jefatura anterior, la Inspección debe potenciar la eficiencia de los recursos personales y materiales de que dispone y exigir nuevas herramientas que hagan posible la mejora constante de la calidad del servicio que presta a la sociedad y a la carrera, prestigiando al Ministerio Fiscal a través de las que deben ser sus señas de identidad: el servicio a la ciudadanía, la excelencia profesional y la honestidad intelectual.

A tal fin, en 2021 se han puesto en marcha las siguientes iniciativas:

– Se han intensificado los contactos y ámbitos de colaboración con la Unidad de Apoyo y el Ministerio de Justicia a fin de abordar la definitiva la digitalización de la Inspección Fiscal.

Como punto de partida, resulta inaplazable el desarrollo de una aplicación para la gestión del personal integrante de la carrera fiscal. El Ministerio Público cuenta en la actualidad con una plantilla de 2.553 efectivos. La Inspección únicamente dispone de un programa denominado *Fiscales Admin.* (de *Access 2007*), que, por estar obsoleto y descatalogado, no cuenta con actualizaciones ni recursos formativos para sus usuarios, siendo su manejo poco intuitivo e incómodo. Resulta pues imperioso disponer de un recurso digital que integre la vida profesional de todos los/as fiscales y posibilite, a través de criterios de búsqueda sencillos, conocer a tiempo real la situación de la carrera. Datos tan elementales como la fiscalía en la que está destinado un/a fiscal, qué órganos cuentan con plazas vacantes, cuántos y qué fiscales se encuentran en situación de servicios especiales o en excedencia, son conocidos en la actualidad mediante el uso de proce-

dimientos francamente rudimentarios. En un colectivo que no alcanza los tres mil profesionales de carrera, la aspiración de contar con una herramienta de gestión de personal resulta técnicamente modesta y poco costosa.

A finales de 2021 se puso en marcha una iniciativa en colaboración con el Ministerio de Justicia para tratar de dar respuesta a esta necesidad partiendo de la ingente información de que dispone la aplicación *Ainoa*. La exportación ordenada de una mínima parte de esa información a un recurso que resulte funcional a los efectos señalados está en estudio al tiempo de redactar estas líneas.

Haciendo específica referencia a la labor de control de la Inspección Fiscal, los instrumentos empleados para su ejercicio, son, sin ánimo exhaustivo, los siguientes:

a) Visitas de inspección ordinarias y extraordinarias a las fiscalías.

b) Comunicación permanente, oral o escrita, con las fiscalías y los/as fiscales (art. 160 Reglamento).

c) Intercambio de información con la Secretaría Técnica y la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado, con la Unidad de Atención al Ciudadano del Consejo General del Poder Judicial, el Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial y el Ministerio de Justicia.

d) Requerimientos para remisión de informes interesados a las fiscalías sobre distintas materias: retiradas de acusación; presos preventivos con duración superior a tres meses; estado de las diligencias de investigación penales tramitadas por las fiscalías; procedimientos pendientes de despacho en las fiscalías por tiempo que exceda de los tres meses, etc.

e) Requerimientos de informaciones concretas a los/as fiscales y expedientes de seguimiento para controlar situaciones de retraso en el despacho de asuntos.

f) Otras actuaciones: informes periódicos con motivo de la entrada en vigor de nuevas disposiciones legales, apertura de expedientes gubernativos ante quejas carentes de entidad disciplinaria por defectuoso funcionamiento de los órganos fiscales y sus distintos servicios.

g) Estudio de la información que los diversos órganos fiscales remiten a la Inspección Fiscal: actas de juntas de fiscalía, de las visitas de inspección de los fiscales superiores, de las visitas realizadas a centros penitenciarios del territorio, a centros de reforma de menores, centros geriátricos y de la tercera edad, etc.).

A la vista del notable intercambio de información de naturaleza diversa que exige el correcto ejercicio de su función, sin duda es de particular trascendencia para la Inspección Fiscal la elección y correcta implantación de herramientas digitales que den respuesta a esas necesidades, labor a la que se quiere dar particular impulso en los próximos años.

Por lo que se refiere a las visitas de inspección, tradicionalmente se han realizado de manera presencial. No obstante, la pandemia por coronavirus ha revelado la necesidad de implantar y fomentar el acceso a las aplicaciones informáticas de registro y tramitación procesal de todas las fiscalías, con independencia de la administración de la que dependan, a fin de evitar la total suspensión de esta modalidad privilegiada de control en situaciones similares, estando en condiciones de atajar con prontitud las disfunciones que pudieran existir en el ejercicio ordinario de la función.

Actualmente el acceso *remoto* tan solo es posible a la aplicación Fortuny desde el equipo fijo, siendo una necesidad inaplazable que se facilite a la Inspección el acceso a las aplicaciones informáticas implantadas en todas las fiscalías, a fin de poder realizar inspecciones *on line* tanto con el equipo fijo, como con el portátil. Constan publicados diversos convenios firmados por los gobiernos de las comunidades autónomas con el CGPJ para garantizar el acceso remoto de los Inspectores del Servicio de Inspección del CGPJ a las diferentes aplicaciones de gestión procesal (con la Comunidad Autónoma de Aragón, de 17 de junio de 2020, la de Cantabria, de 3 de noviembre de 2020, Principado de Asturias de 15 de enero de 2021, la de Galicia de 20 de septiembre de 2021 y la de Andalucía en fecha 1 de octubre de 2021,) que bien pudieran servir de pauta a la hora de abordar, de forma necesariamente urgente, la resolución de esta cuestión tan largamente reivindicada por la Inspección Fiscal.

– Se ha instaurado un marco de estrecha colaboración con el Fiscal Jefe de la Sección de lo Contencioso-administrativo, Excmo. Sr. D. Jesús Tirado Estrada, con el fin de intercambiar información y unificar criterios en materias comunes, siempre desde el más estricto respeto a las diferentes atribuciones competenciales de cada órgano.

– Se ha establecido una reunión de trabajo semanal en la Inspección Fiscal en la que participa toda la plantilla y cuya finalidad principal es fomentar el trabajo en equipo y favorecer el protagonismo coral de los profesionales que integran la unidad. Entre otras ventajas, este intercambio semanal posibilita el conocimiento general de los asuntos más relevantes y/o controvertidos y permite planificar el trabajo con la necesaria antelación. Si bien es cierto que el quehacer diario en oca-

siones dificulta el mantenimiento de esa periodicidad semanal, es voluntad de todos/as continuar con una práctica que se ha revelado notablemente beneficiosa para la función.

– De acuerdo con los Sres./as Inspectores/as, se han mantenido los bloques de distribución de trabajo en atención a las diferentes áreas territoriales y de especialización ya implantados al inicio del ejercicio, con algunas variaciones mínimas. Debe reseñarse, no obstante, que ello viene avalado por el hecho de que una parte importante de quienes conforman la plantilla en la actualidad se han incorporado a la unidad en el ejercicio de 2021.

– Se ha creado un repositorio ordenado con toda la documentación útil para la Inspección Fiscal, siendo posible su consulta mediante el uso de diferentes voces de búsqueda. Asimismo, se ha iniciado la reorganización de la carpeta digital común de la Inspección Fiscal, a fin de facilitar el conocimiento y uso de su contenido a los Sres./as Inspectores/as y a quienes se incorporan como nuevos integrantes a la plantilla de la Inspección Fiscal.

– Se han redistribuido las tareas entre las funcionarias integrantes de la secretaría y centralizado los mecanismos de entrada, salida y registro de los asuntos.

5.5 **Actividad inspectora**

Como ya se anticipó, la insuficiente normativa que afecta a la Inspección Fiscal –cuya única regulación está en los artículos 157 y siguientes del Reglamento Orgánico del Ministerio Fiscal, aprobado por Decreto 437/1969, de 27 de febrero, que atribuye a la Inspección Fiscal de la Fiscalía General del Estado el control del correcto funcionamiento del Ministerio Fiscal– ha motivado que haya sido la propia unidad la que ha ido acumulando un archivo de praxis y criterios de actuación definitorios de los fines perseguidos.

Las visitas de inspección constituyen uno de los instrumentos principales en el ejercicio de la actividad inspectora. Dichas visitas se realizan mediante un plan programado anualmente del que se da cuenta al Consejo Fiscal en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 14.4.h) del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. En ellas se toma contacto directo con el trabajo desarrollado por los diversos órganos del Ministerio Fiscal, no solo mediante el examen de la documentación escrita y de la aplicación informática, sino también a través del contacto personal, entrevistas y reuniones mantenidas con el/la fiscal jefe/a, teniente fiscal, fiscales decanos/as, fiscales delegados/as de especialidades, demás

miembros integrantes de la plantilla de la fiscalía, personal de la oficina fiscal y otras autoridades.

Las visitas de inspección llevadas a cabo por la Inspección Fiscal pueden ser de naturaleza ordinaria –en las que se efectúa una revisión global o general del funcionamiento de las fiscalías o de algunos de sus servicios– y extraordinaria, cuyo alcance y extensión suele tener como objeto la revisión de determinadas situaciones concretas de la fiscalía inspeccionada. También se efectúan, normalmente en coordinación con el Consejo General del Poder Judicial, inspecciones sectoriales de determinadas secciones de las fiscalías.

Hasta este momento, estas visitas se realizaban de manera presencial, si bien, como se ha adelantado, la Inspección Fiscal lleva tiempo tratando de obtener el acceso a las aplicaciones informáticas de registro y tramitación procesal de todas las fiscalías para implantar y fomentar la realización de inspecciones *virtuales o remotas.*

La reforma del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal realizada por la Ley 24/2007, de 9 de octubre, modificó el artículo 13.2 estableciendo que en todo caso corresponde al Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma ejercer la inspección ordinaria de las fiscalías de su ámbito territorial. Se plasma así de manera expresa la competencia de inspección ordinaria que corresponde a los/las fiscales superiores de las fiscalías de las comunidades autónomas, aunque ya con carácter previo, los/las fiscales jefes/as de las fiscalías de los tribunales superiores de justicia y los/as fiscales jefes/as de las fiscalías provinciales, conforme recogía la Comunicación de 27 de marzo de 2008 de la Inspección Fiscal, tenían encomendadas las funciones de inspección de sus respectivas fiscalías en cuanto responsables de la organización, distribución del trabajo y actuación de los fiscales y funcionarios jerárquicamente subordinados que de ellos dependen y respecto de las fiscalías de su ámbito territorial.

Las funciones de inspección ordinaria atribuidas a los/las fiscales superiores de las fiscalías de las comunidades autónomas por el referido precepto estatutario fueron interpretadas como una ampliación de funciones en el ámbito inspector, en consonancia con la configuración del Fiscal Superior como máximo representante del Ministerio Fiscal en el territorio de la comunidad autónoma, conforme expresó la Inspección Fiscal en su Comunicación de 2 de diciembre de 2008. Desde entonces, los/las fiscales superiores de las fiscalías de las comunidades autónomas vienen realizando visitas de inspección ordinaria a las fiscalías de su ámbito territorial. No obstante, de la propia naturaleza de las secciones territoriales se desprende que, respecto de aquellas que se integran en las fiscalías de las comunidades autónomas uniprovinciales

no desdobladas, la labor inspectora de los/las fiscales superiores a que hace referencia el EOMF no se llevará a efecto por medio de visitas de inspección ordinarias, al formar las secciones parte de dichas fiscalías.

La coordinación entre las inspecciones realizadas por la Inspección Fiscal y las de los/as fiscales superiores ha sido objeto de tratamiento en diversas juntas de fiscales superiores. Así, la celebrada en Valencia el 17 de junio de 2011 y las de 18 de diciembre de 2012, 27 de junio de 2019 y más recientemente, las de 29 de junio y 29 de septiembre de 2021, celebradas en Madrid.

Dicha coordinación se evidencia necesaria en distintos aspectos:

1. En la elaboración coordinada del calendario de visitas inspectoras, como se viene realizando, de la Inspección Fiscal, que se comunica al Consejo Fiscal para «conocimiento» [art. 14.4 h) EOMF], y a los fiscales superiores respecto de los órganos fiscales de su territorio para evitar duplicidad de visitas en cortos espacios de tiempo.
2. En la actualización y unificación de los contenidos de las visitas de inspección ordinaria. En el año 2009 se elaboró *un Protocolo de Actuación en la práctica de las funciones de inspección ordinar*ia. Desde entonces, el Protocolo no se había actualizado, pese a ser numerosas las modificaciones legales, circulares e instrucciones de la Fiscalía General del Estado publicadas, ni revisado su contenido, aunque la práctica ha puesto de manifiesto la importancia creciente de materias no estrictamente jurisdiccionales, como las gubernativas. Tampoco se ha modificado esencialmente la forma de efectuar las inspecciones pese al importante desarrollo tecnológico del Ministerio Fiscal.

Para dar respuesta a la necesidad de actualizar y homogeneizar los contenidos objeto de inspección y garantizar la coordinación que ha de existir entre las visitas de inspección ordinarias llevadas a cabo por la Inspección Fiscal y por los/las fiscales superiores, se ha aprobado en 2021 un nuevo protocolo para las visitas de inspección que tiene como objetivo, por un lado, unificar las prácticas inspectoras de las referidas visitas de inspección ordinaria de las fiscalías y, por otro, servir de guía de actuación o *programa de cumplimiento* para el mejor desempeño de las labores de dirección, control y supervisión encomendadas a los/las fiscales jefes/as respecto de sus respectivas fiscalías, así como, en su caso, de las secciones territoriales en ellas integradas.

Su carácter exhaustivo trae causa no solo de la trascendencia que esas funciones de inspección tienen para la institución, sino, básicamente, por su utilidad como guía para el mejor desempeño de las tareas de dirección, control y supervisión encomendadas a los/as fiscales jefes/as respecto de sus fiscalías.

Además de un amplio cuestionario capaz de adaptarse y servir de guía a las visitas de inspección de carácter general, parcial y/o temático, el nuevo protocolo incluye las siguientes previsiones:

1. A fin de evitar la posible duplicidad en las visitas inspectoras de la Inspección Fiscal de la Fiscalía General del Estado y de los/las fiscales superiores de las fiscalías de las comunidades autónomas, la Inspección elaborará el plan anual de visitas a realizar durante el año siguiente y lo comunicará al Consejo Fiscal [art. 14.4 h) EOMF], en el primer Consejo que se celebre en el mes de septiembre de cada año. Los/las fiscales superiores dispondrán de tiempo suficiente para adecuar su calendario de visitas de inspección al de la Inspección Fiscal. Una vez elaborado el plan anual de inspecciones ordinarias los/las fiscales superiores lo remitirán a la Inspección Fiscal que lo dará a conocer al Consejo Fiscal, ciñéndose a la exigencia estatutaria que establece el artículo 14.4 h) EOMF.

2. Correspondiendo a la Inspección el conocimiento de la regularidad con que funciona el Ministerio Fiscal y las prácticas generales que en las fiscalías se siguen para el despacho y curso de los asuntos por todas las unidades del Ministerio Fiscal, cuya actuación está sometida al principio de unidad de actuación, el/la Fiscal Jefe/a Inspector/a fijará anualmente las materias que han de ser objeto de inspección por los/las fiscales superiores, para favorecer el conocimiento del funcionamiento y prácticas de todas las fiscalías en los mismos aspectos y en el mismo periodo de tiempo, recogiendo las específicas indicaciones que el/la Fiscal General del Estado haga como responsable de la dirección e inspección del Ministerio Fiscal (art. 22.2 EOMF). El/la Fiscal Jefe/a Inspector/a dará cuenta de tales materias al Consejo Fiscal.

Los/las fiscales superiores inspeccionarán, además, aquellos aspectos que consideren convenientes en función de las características propias de la actividad que con más singular proyección se desarrolle en su ámbito territorial, sin perjuicio del cumplimiento permanente de las obligaciones derivadas de las funciones de inspección ordinaria que estatutariamente tienen atribuidas.

3. Se unifican los plazos de comunicación de la visita de inspección y las autoridades a las que se ha de comunicar.

4. Se unifican las materias, contenidos, formato de las visitas de inspección y de las actas que se levanten con motivo de estas. A tal fin se ha elaborado un protocolo de contenidos relativo a las inspecciones de fiscalías provinciales y de área, de carácter ordinario y presencial que ya está también a disposición de los fiscales superiores.

5.5.1 Vistas de inspección realizadas por la inspección fiscal en 2021

Como consecuencia de las restricciones derivadas de la pandemia por coronavirus, las visitas presenciales de inspección estuvieron suspendidas durante todo el primer semestre de 2021. En el segundo se reanuda dicha actividad, si bien es cierto que mediado diciembre se produjo un recrudecimiento de los contagios que ha tenido incidencia en la actividad a desarrollar en los primeros meses de 2022.

No obstante lo anterior, en los cuatro meses comprendidos entre septiembre y diciembre de 2021 se han realizado las siguientes visitas ordinarias de inspección, generadoras de las consiguientes actas:

a. Fiscalía Provincial de Lleida.
b. Fiscalía Provincial de Las Palmas de Gran Canaria.
c. Fiscalía Provincial de Cádiz.
d. Fiscalía de la Audiencia Nacional.
e. Fiscalía Especial Antidroga.

5.5.2 Visitas de inspección realizadas por los fiscales superiores

La actividad inspectora de los/as fiscales superiores también se desarrolla por medio de visitas de inspección a las fiscalías de sus respectivos territorios (art. 13.2 EOMF), complementando así las de la Inspección Fiscal que, por lo tanto y en condiciones normales, no deben superponerse ni solaparse. Las actas que documentan las visitas de los/as fiscales superiores se trasladan a la Inspección Fiscal, que cuenta así con un instrumento de conocimiento de su actividad extraordinariamente útil. En 2021, también los/as fiscales superiores han visto limitadas las posibilidades de efectuar visitas presenciales de inspección como consecuencia de la difícil situación sanitaria pasada, cuyo final parece atisbarse en estos últimos meses.

Fiscal Superior	Fiscalía o Sección Territorial Visitadas en 2021	
Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Madrid.	De la Fiscalía Provincial de Madrid:	Secciones de delitos informáticos, delitos de odio y siniestralidad laboral.
		Secciones de Cooperación Internacional y Antidroga.
		Secciones de jefatura, secretaría administrativa, Sala y Ejecutorias.
		Sección de Enjuiciamiento penal y apelación.

Fiscal Superior	Fiscalía o Sección Territorial Visitadas en 2021
Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Valencia.	Sección territorial de Gandía.
Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Andalucía.	Fiscalía Provincial de Almería.
	Sección territorial de Linares.
Fiscalía de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.	Fiscalía de Área de Cartagena.
Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.	Fiscalía Provincial de Ávila.
	Fiscalía de Área de Ponferrada.
Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Aragón.	Fiscalía Provincial de Teruel.
	Fiscalía Provincial de Huesca.
	Fiscalía Provincial de Zaragoza.
Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Cataluña.	Sección territorial de Olot.
	Sección territorial de Santa Coloma de Gramanet.
	Sección territorial de Sant Feliú de Llobregat.
	Fiscalía de Área de Mataró-Arenys de Mar.
	Fiscalía de Área de Sabadell-Cerdanyola.
	Fiscalía Provincial de Tarragona.
Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.	Fiscalía Provincial de Albacete.
Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Extremadura.	Fiscalía de Área de Mérida.
	Sección territorial de Plasencia.
Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Galicia.	Fiscalía Provincial de Lugo.
	Fiscalía Provincial de A Coruña.
Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Baleares.	Fiscalía de Área de Eivissa.
Fiscalía de la Comunidad Autónoma del País Vasco.	Fiscalía Provincial de Gipuzkoa.
	Fiscalía Provincial de Araba/Álava.
Fiscalía de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias.	Fiscalía de Área de Gijón.

5.6 **Evolución de la plantilla del Ministerio Fiscal en 2021**

La plantilla orgánica del Ministerio Fiscal, constituida por 2.473 fiscales desde el Real Decreto 62/2015 de 6 de febrero, fue objeto de ampliación por el Real Decreto 255/2019, de 12 de abril. Su articulado establece que la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal queda integrada por 2.553 Fiscales, distribuidos de la siguiente manera:

a) Primera categoría, Fiscales de Sala: 26.
b) Segunda categoría, Fiscales: 1.890.
c) Tercera categoría, Abogados Fiscales: 637.

Ascensos. En 2021, han ascendido a la primera categoría D. Eduardo Esteban Rincón, D.ª Teresa Peramato Martín, D.ª M.ª Antonia Sanz Gaite y D. Jesús José Tirado Estrada.

Altas en la Carrera Fiscal. Por Orden JUS/694/2021, de 30 de junio se nombraron 113 Abogados Fiscales del Centro de Estudios Jurídicos, correspondiente a la convocatoria aprobada por Acuerdo de la Comisión de selección de 5 de julio de 2019. De ellos, 19 se incorporaron en plazas titulares y los 94 restantes en situación de expectativa de destino. Todos los fiscales en expectativa de destino tomaron parte en el concurso reglado convocado por Orden JUS/1177/2021, de 28 de octubre).

Bajas en la Carrera Fiscal. Las bajas producidas en la carrera durante el año ascendieron, s. e. u o., a 19 jubilaciones, 6 fallecimientos y 8 excedencias voluntarias.

Jubilaciones: D. Fausto Cartagena Pastor, D. José María Martínez Matesanz, D.ª Paloma Concepción Blanco Alhambra, D. José M.ª Alvarez Anllo, D. José M.ª Rivera Hernández, D.ª Carmen Claver de Pablo, D.ª M.ª Teresa Coarasa Lirón de Robles, D.ª M.ª Carmen Gil Soriano, D.ª M.ª Luisa Ruesta Botella, D. Francisco Granel Pons, D. Juan Ignacio Fernández Amigo de la Torre, D. M.ª Elena Gándara Alvarez, D.ª Emilia Navarrete Rosales, D.ª M.ª Dolores Márquez de Prado y de Noriega, D. Carlos Gil García, D.ª Alicia Tajes Esperato, D.ª M.ª Dolores Mondelo García, D.ª M.ª Carmen Navía-Ossorio García Braga y D. Alfredo Wilheimi Lizaur.

Fallecimientos: D.ª Concepción Cabrera Padrón, D.ª Juana Arcas Triguero, D.ª Josefa Gálvez Triviño, D. Jesús Gázquez Martín, D.ª Nieves Bran Sánchez y D. Juan Ignacio Campos Campos. La carrera fiscal guarda un grato recuerdo de todos/as ellos/as, destacando su entrega profesional y su compromiso con la defensa de la legalidad y los valores constitucionales.

Excedentes Voluntarios: D. Manuel Santos Morales, D. José Alberto Magariños Yánez, D. Andrés Barragán Andino, D. José Manuel Izquierdo Salvatierra, D.ª Estefanía Pastor Delas, D.ª Elena Fernández Bezanilla, D.ª Rosa M.ª Casado Monge y D. Juan Antonio Frago Amada.

Reingreso en el servicio activo. Reingresaron en el servicio activo los fiscales D. Carlos García Andreu, D. Alvaro Sánchez-Pego Lamela y D.ª Laia Ladrón Pijuán.

Prolongación en el servicio activo. La reforma introducida en la LOPJ por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio modificó la redacción del apartado 1 del art. 386 para permitir, previa solicitud, que la jubilación por edad pueda prolongarse hasta los setenta y dos años. De esta manera, cinco fiscales formalizaron en 2021 la prolongación en el servicio activo.

5.6.1 Concursos discrecionales

Dispone el artículo el artículo 13.1 EOMF que corresponde al/a la Fiscal General del Estado la facultad de proponer al Gobierno los ascensos y nombramientos para los distintos cargos, previo informe del Consejo Fiscal, oído el Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma respectiva cuando se trate de cargos en las fiscalías de su ámbito territorial. Por su parte el artículo 14.4 del propio Estatuto indica que corresponde al Consejo Fiscal informar las propuestas pertinentes respecto al nombramiento de los diversos cargos y elaborar los informes para ascensos de los miembros de la carrera fiscal (letras c y d) art. 35 EOMF.

En 2021 se han convocado tres importantes concursos discrecionales a resultas de los cuales la Fiscal General del Estado efectuó 30 propuestas de nombramiento que dieron lugar al nombramiento y publicación en el BOE de los cargos de designación discrecional siguientes: La jefatura, la tenencia y una plaza de Inspector, en la Inspección Fiscal. En la Fiscalía del Tribunal Supremo, la Fiscal Jefa de Sala de la Sección Civil, dos plazas de fiscales de la primera categoría de la Sección Penal, el Fiscal Jefe de la Sección de lo Contencioso-administrativo y dos plazas de fiscales de la segunda categoría; el Fiscal de Sala de Menores y la Fiscal de Sala de Violencia sobre la mujer, las jefaturas de las fiscalías ante el Tribunal Constitucional y el Tribunal de Cuentas, además de dos plazas de fiscal de la segunda categoría en la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional y una en la Fiscalía Especial Antidroga. Se proponen asimismo los nombramientos de los fiscales superiores de las comunidades autónomas de Aragón, Canta-

bria, Castilla La Mancha, Extremadura, Galicia y Madrid, además de las jefaturas de las fiscalías provinciales de Burgos y Castellón. Por último, se designan los tenientes de la Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada y de las fiscalías de las comunidades autónomas de Andalucía, Canarias, La Rioja, Valencia y Extremadura.

Todas las propuestas de nombramiento fueron seguidas del nombramiento rubricado por el Ministro de Justicia y su consiguiente publicación en el BOE.

5.6.2 Concursos ordinarios

La Inspección Fiscal impulsa periódicamente la convocatoria de concursos ordinarios reglados de plazas vacantes, que se vienen tramitando desde hace varios años por el sistema de cobertura «*a resultas*», modalidad que presenta la ventaja de concentrar en una única convocatoria y resolución la cobertura de las plazas desiertas ofertadas y las de todas aquellas que, derivadas de la anterior adjudicación, quedan vacantes, lo que de otra manera exigiría celebrar a lo largo del año varios concursos. El sistema resulta de particular interés cuando –como ha ocurrido en los últimos años– tan solo se promueven anualmente dos concursos reglados.

Durante el año 2021 se convocaron los siguientes concursos ordinarios:

– Orden JUS/217/2021, de 8 de marzo, por la que se convocó concurso de traslados para la cobertura de plazas en el Ministerio Fiscal resuelto por Real Decreto 329/2021, de 11 de mayo y por Orden JUS/458/2021, de 27 de abril, ambos publicados en el BOE de 12 de mayo de 2021.

– Orden JUS/1177/2021, de 28 de octubre por la que se convocó concurso de traslados para la cobertura de plazas en la Carrera Fiscal, resuelto por Real Decreto 27/2022, de 11 de enero de 2022 y por Orden JUS/2/2022, de 3 de enero, ambos publicados en el BOE de 12 de enero de 2022.

5.6.3 Breve referencia a los fiscales en expectativa de destino

Concluido el curso teórico-práctico, se nombran por Orden JUS/694/2021, de 30 de junio los 113 abogados fiscales que integran la 59.ª Promoción de Fiscales. Como se ha adelantado, al no existir suficientes plazas titulares desiertas, 94 de ellos se incorporaron a la carrera

en situación administrativa de expectativa de destino (art. 308.2 LOPJ), modalidad de servicio activo que permite la integración de los adjudicatarios de forma plena con todos sus derechos y obligaciones, si bien es cierto que la temporalidad consustancial a dicha situación constituye una rémora en la planificación y desenvolvimiento de la vida personal y profesional de los/as nuevos/as fiscales. Los compañeros en expectativa de destino prestan juramento o promesa y toman posesión ante el/la Fiscal General del Estado. Están obligados a concursar a todas las plazas que se ofrezcan hasta obtener destino y cesan en el momento de ser destinados a las vacantes que se van produciendo, según su orden numérico en la lista de aspirantes aprobados, no teniendo preferencia para ocupar plaza en propiedad ni aunque la vacante se produzca en la fiscalía donde están destinados en expectativa. El tiempo transcurrido en expectativa de destino se les computa a todos los efectos, incluidos los relativos al tiempo mínimo de permanencia –un año– en el primer destino, conforme prevé el art. 36.5 EOMF.

El progresivo incremento de la cifra de fiscales que se incorporan a la carrera fiscal en esa situación revela la necesidad de abordar sin demora la progresiva ampliación de la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal con el objetivo de acomodarla a las necesidades reales de la carrera. Es además urgente la creación de plazas de segunda categoría, hasta alcanzar la equiparación con la carrera judicial.

5.7 **Expedientes incoados durante 2021**

La Inspección Fiscal es una unidad administrativa sin adscripción jurisdiccional que desempeña numerosas actividades de gestión propias del estatuto profesional de los fiscales, además de prestar apoyo al/la Fiscal General del Estado y al Consejo Fiscal.

La actividad de la Inspección se canaliza en la actualidad a través de las modalidades de expediente siguientes:

– Expediente gubernativo, a través del cual se registra el grueso de la actividad gubernativa de la Inspección, si bien es cierto que, en el momento presente, los expedientes gubernativos incorporan también aquellas quejas que recibe la Inspección Fiscal relativas a disfunciones o inadecuado funcionamiento de órganos fiscales que inicialmente no presentan alcance de infracción disciplinaria. En 2021 se incoaron un total de 912 expedientes gubernativos.

– Información previa: tiene por objeto averiguar las circunstancias de un determinado hecho que llega a conocimiento de la Inspección Fiscal, las personas presuntamente responsables, así como la

valoración de si existen indicios racionales para estimar cometida una infracción, evitando la tramitación de un procedimiento que, en ausencia de esas comprobaciones primeras, pudiera resultar infructuoso. No sustituye al expediente que se debe instruir para deducir responsabilidades de índole disciplinaria, sin perjuicio de que las diligencias practicadas en la misma puedan, en su caso, ser valoradas por el órgano decisor. Se trata de una actuación administrativa preliminar de carácter contingente llamada a comprobar, *prima facie*, si existe base para la incoación de un ulterior procedimiento de naturaleza disciplinaria.

– Diligencias informativas: arts. 65.2 EOMF, 416.3 y 423. 2 LOPJ. Se incoan cuando el hecho pudiera dar lugar a responsabilidad disciplinaria y tienen por objeto valorar la información y documentación disponibles, al efecto de proponer, en su caso, su archivo o la apertura de expediente disciplinario. Según prevé el art. 65.2 EOMF, la prescripción se interrumpirá desde la fecha de notificación del acuerdo de iniciación del procedimiento disciplinario o, en su caso, de las diligencias informativas relacionadas con la conducta investigada del/la fiscal.

En caso de valorarse la existencia de indicios de responsabilidad disciplinaria, se dicta decreto por el/la Fiscal Jefe/a Inspector/a, donde, recogiendo los hechos y la infracción de que se trate, propone al/la FGE la incoación de expediente disciplinario.

– Expediente disciplinario. Conlleva la designación instructor y secretario por el/la FGE (art. 423.3 LOPJ), que deberán ser fiscales titulares de igual o superior categoría del expedientado, arts. 423.4 LOPJ y 128 RMF.

En el momento presente, la designación de los instructores y secretarios se lleva a efecto a través del sorteo, instaurado por Decreto de la Fiscal General del Estado de 25 de febrero de 2019 sobre designación de Instructor y Secretario de los expedientes disciplinarios, cuyo dictado pretendía proporcionar mayor objetividad y transparencia a la designación de los instructores y secretarios de expedientes disciplinarios. El sorteo incluye en la lista de posibles instructores a todos los fiscales de Sala y fiscales del Tribunal Supremo en servicio activo en dicha fecha asignados a las secciones Civil, Penal, Social y Militar, a excepción de los asignados a la Sección de lo Contencioso-administrativo, ante la posibilidad de que hayan de intervenir, emitir dictamen o informar alguna cuestión o recurso que se plantee o interponga en los correspondientes expedientes disciplinarios.

Sin embargo, con la que parece inminente entrada en vigor del nuevo Reglamento de la carrera fiscal, el expediente disciplinario propiamente dicho será tramitado bajo los auspicios del denominado

fiscal Promotor de la Acción Disciplinaria, con aplicación estricta de los principios rectores de la potestad disciplinaria. En la última versión conocida del nuevo texto se regulaba la posibilidad de instar por el Promotor la medida cautelar de suspensión provisional de funciones del expedientado cuando aparezcan indicios racionales de la comisión de una falta disciplinaria muy grave, por un tiempo que no podrá exceder de seis meses. El fiscal Promotor terminará el expediente con una propuesta de resolución que trasladará al Consejo Fiscal o al/la Fiscal General del Estado, según el tipo de sanción propuesta. Se prevén asimismo limitaciones a las capacidades instructoras del Promotor a modo de contrapesos de su labor, dado que puede ser instado para modificar su propuesta de resolución y se le pueden devolver las actuaciones si se aprecia la necesidad de practicar pruebas no admitidas o no practicadas en su momento. En el texto conocido del Reglamento –que obviamente, puede haber sido objeto de modificaciones en su trámite ulterior– se establece que el expediente disciplinario en su fase de instrucción no dure más de un año, con posibilidad de prórroga por otros tres meses más, además de incluir una regulación extensa y detallada del estatuto del fiscal Promotor de la Acción Disciplinaria en cuanto a competencia y facultades, nombramiento y cese, medios materiales y personales.

Las cifras de actividad de la Inspección en materia gubernativa y disciplinaria en los últimos cuatro años se reflejan en la tabla siguiente:

Tipo de expediente	Año			
	2018	2019	2020	2021
Gubernativos	733	630	622	912
Información previa.	24	40	14	6
Diligencias informativas/ disciplinarios	–	9/6	3/3	3/3

Como se ha dicho, en ocasiones las quejas y denuncias motivan la incoación de expediente gubernativo, siendo las que presentan visos de mayor verosimilitud las que motivan la incoación de diligencias informativas. Las causas más frecuentes de denuncia o queja valoradas por la Inspección Fiscal han sido: los retrasos en la emisión de informes y en el despacho de asuntos en general; la supuesta pasividad y desatención en la tramitación de procedimientos; la inadecuada motivación de los informes; los desacuerdos con la actividad desarrollada por los miembros del Ministerio Fiscal en las diligencias de investigación penal del art. 5 EOMF, en la instrucción de los procesos

judiciales penales y/o en los juicios orales. Menores son las quejas que han versado sobre el trato recibido, verbal o escrito, planteadas casi siempre por acusados o víctimas. Es asimismo significativo el número de denuncias contra la posición adoptada por el Ministerio Fiscal en los procesos matrimoniales, sobre todo en caso de existir hijos menores y las quejas solicitando el cambio de criterio jurídico del/la fiscal encargado/a para hacerlo coincidir con el del denunciante. En ocasiones, las denuncias desconocen el cometido de la Inspección, pretendiendo se convierta en órgano revisor de los criterios de los fiscales, cuestión que debe encauzarse procesalmente a través del régimen de recursos previsto en los diferentes procedimientos.

Por otra parte, es la Inspección Fiscal la unidad de la Fiscalía General del Estado que custodia las actas del Consejo Fiscal y prepara la documentación a utilizar en los debates de sus sesiones cuando la materia del orden del día está relacionada con los cometidos asumidos por la Inspección: tramitación de compatibilidades, concursos discrecionales y de traslado, valoración de méritos y tramitación de recompensas y condecoraciones, entre otras.

– En los Expedientes de compatibilidad, se tramita la documentación que se facilita al Consejo Fiscal para apreciar las actividades compatibles/incompatibles de los miembros de la carrera. Su evolución desde el año 2018 es la siguiente:

Tipo de expediente	Año			
	2018	2019	2020	2021
Compatibilidad.	237	177	103	152

Está en estudio la creación de una aplicación informática apta para dar curso a este tipo de expedientes de forma más eficiente, además de hacer posible un conocimiento más profundo de los perfiles cualitativos y cuantitativos de las actividades compatibles a las que tienen acceso los miembros de la carrera fiscal.

5.8 **Referencia a la gestión del complemento de productividad**

El complemento variable por objetivos tiene su regulación en la Ley 15/2003, sobre régimen retributivo de las Carreras Judicial y Fiscal y el Real Decreto 432/2004, por el que se regula el complemento variable por objetivos de los miembros de la Carrera Fiscal.

Mediante comunicación de 21 de julio de 2004, el Fiscal General del Estado hizo llegar al Ministerio de Justicia la asunción de la propuesta de la Inspección Fiscal de fijar como objetivo general la superación por los fiscales de unos módulos previos de trabajo en un porcentaje significativo o la realización de funciones de especial responsabilidad en la organización de la Fiscalía o en la dirección o control de materias significativamente trascendentes. El Consejo Fiscal fue oído en el Pleno del 13 de julio de 2004.

El 3 de septiembre de 2021, el Subdirector de Recursos Económicos de la Administración de Justicia determinó que asignaba para el cumplimiento variable por objetivos de los miembros de la carrera fiscal durante el primer semestre de 2021, la cantidad de 1.698.975,46 €.

En aplicación de lo dispuesto en el art. 3.5 del Real Decreto 432/2004, de 12 de marzo, por el que se regula el complemento variable por objetivos de los miembros de la Carrera Fiscal, en noviembre de 2021 se remitieron al Ministerio de Justicia las propuestas de asignación del complemento variable elevadas por los Fiscales Jefes y revisadas por la Inspección Fiscal.

Durante el primer semestre de 2021 los Fiscales destinados en las Fiscalías de Comunidad Autónoma no desdobladas, Provinciales y de Área cumplimentaron unos estadillos de trabajo que, sometidos a un sistema de baremación, han dado lugar a una puntuación individualizada con la que se ha obtenido la media semestral de cada fiscal.

Finalizado un proceso de general inspección concretado en quienes aparecerán como eventuales perceptores, el 22 de octubre de 2021 se comunicó a los distintos órganos y Fiscalías la cantidad que se les asigna para satisfacer dicho complemento, ello a fin de poder emitir una propuesta con respeto a los límites cuantitativos fijados el 3 de septiembre de 2021.

Las cantidades asignadas en el primer semestre de 2021 han sido las siguientes:

Órgano	Importe
Fiscalías Órganos Centrales	115.666, 94
Fiscales Adscritos a Fiscales de Sala	10.228,90
Fiscalías de Comunidad Autónoma Desdobladas	9.960,43
Fiscalías de Comunidad Autónoma no Desdobladas	139.575,67
Fiscalías Provinciales	1.142.270,48
Fiscalías de Área	224.695,14
Fiscales Superiores, Provinciales y de Área	56.577,89
Total 1/2021	1.698.975, 45

Las cantidades relativas al segundo semestre de 2021 están determinándose en el momento de redactar estas líneas.

5.9 **Sobre el Fichero de Titularidades Financieras (FTF)**

Por las razones que se expresan en aquel lugar, este epígrafe pasa a formar parte del apartado 8 del Capítulo I de esta memoria, correspondiente a la memoria de la actividad del Delegado de Protección de Datos.

6. UNIDAD DE APOYO DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

6.1 **Gobernanza**

6.1.1 Oficina Fiscal

A pesar del tiempo transcurrido desde la activación del modelo, todavía hay territorios sin implantación y con unos ritmos muy heterogéneos. Se halla pendiente en La Rioja, Andalucía (parcial), Asturias, Cataluña y Navarra. 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 relaciona con 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 da lugar a 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 recibirse el informe de evaluación del Consejo de Trasparencia y Buen Gobierno, en el que se ponían de manifiesto las líneas de actuación para una plena convergencia con sus directrices, en este

momento se han ejecutado todas las actuaciones precisas, de manera que se accede a la sección de trasparencia desde la *home* de fiscal.es, distribuyéndose la información en cuatro áreas estratégicas: institucional y organizativa y registro de actividades de tratamiento, información de relevancia jurídica, información económica, presupuestaria y estadística e información patrimonial. Además, se establece un canal para la solicitud de información pública. En toda la información consta traza de actualización.

Durante el año 2021 se han atendido motivadamente 14 solicitudes de información pública (9 el año anterior), todas ellas contestadas en plazo, siendo 11 estimatorias y 3 estimatorias parciales de la información solicitada.

En el apartado sobre solicitud de información pública se relaciona el conjunto de expedientes tramitados desde 2014 en la forma prestablecida por el Consejo, con acceso, en su caso, a la resolución desestimatoria, debidamente anonimizada.

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 mantiene entre la Unidad de Apoyo y el Ministerio de Justicia y el resto de las Comunidades con competencias en la materia.

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

En ellas se abordaron cuestiones sobre:

– Medios materiales e infraestructuras.

– Medios personales, fundamentalmente el personal al servicio de la Administración de Justicia que compete a estas Administraciones y otro personal que presta la colaboración y que igualmente depende de las mismas.

Ante evidencia de que las fiscalías, en general, dedican entre una cuarta y la tercera parte de sus funcionarios exclusivamente al servicio de menores, este año se ha hecho un estudio pormenorizado de las

ratios cuando se excluyen esos funcionarios. El resumen de la situación en 2021 se concreta en las siguientes ratios:

	Ratios Fiscalías Nacional
Funcionarios / órgano judicial	0,40
Funcionarios / órgano penal	0,64
Funcionarios sin Menores / org. judicial sin Menores	0,37
Funcionarios sin Menores / org. sin Menores	0,58
Funcionarios / fiscal	0,68
Órganos judiciales / funcionario	2,58
Fiscales / funcionario	1,58

– Organización de las fiscalías, con especial incidencia sobre la oficina fiscal, modelo diseñado hace tiempo, pero 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

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 2021

Tipo reclamación	Total
Por correo electrónico	609
Por correo ordinario	107

Tipo reclamación	Total
Por derivación interna dentro de la institución	6
Por fax	0
Presentación personal en registro	7
Total	729

Por tipo de reclamación Comunicación Ciudadana en 2021

Tipo reclamación	Quejas	Denuncias	Peticiones de información	Otros	Total
Por correo electrónico	137	284	170	18	609
Por correo ordinario	27	56	11	13	107
Por derivación interna dentro de la institución	2	1	2	1	6
Por fax	0	0	0	0	0
Presentación personal en registro	1	5	1	0	7
Total	167	346	184	32	729

Por tipo de reclamación Comunicación Ciudadana referentes a la Ley de Transparencia en 2021

Tipo reclamación	Ley de Transparencia
Por correo electrónico	7
Por correo ordinario	5
Por derivación interna dentro de la institución	2
Por fax	0
Presentación personal en registro	0
Total	14

Comunicaciones recibidas del Defensor del Pueblo en 2021

Tipo	Total
Expedientes abiertos durante 2021	104
Expedientes pendientes al 01/01/2021	108
Expedientes pendientes al 31/12/2021	93

Orden jurisdiccional al que se refieren las reclamaciones formuladas por el Defensor del Pueblo en 2021

Orden jurisdiccional	Total
Civil	2
Contencioso administrativo	0
Militar	0
Penal	4
Social	0
Otros	1
Total	7

6.1.5 Indicadores sociológicos de la Carrera Fiscal

Los indicadores sociológicos de la Carrera Fiscal tienen por objeto proporcionar, de forma gráfica, 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, se introducen elementos para ofrecer un estado de los parámetros que tienen incidencia en ese ámbito.

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.

Con abstracción de la amplia exposición que obra en nuestro portal, en este apartado se hace referencia únicamente a los datos más significativos.

– Hay 2.620 fiscales de los cuales el 65% 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 2021 fue de 5,14 fiscales/100.000 habitantes frente al 5,02 de 2019. La ratio más alta está en las Fiscalías de Canarias, con 5,75 y de les Illes Balears con 5,63 y la más baja en la Fiscalía de la Comunidad Foral de Navarra, con 3,33.

– El porcentaje más elevado de fiscales se encuentra en el tramo de edad de 40 a 49 años, con un 33% de la plantilla, seguido del tramo de 50 a 59 años, con un 28 %. Los fiscales de edad inferior a 30 años representan el 3%. En cuanto a la relación edad/antigüedad, las fiscalías de órganos centrales y no territoriales presentan las medias más elevadas (59 años de edad y 32 años de antigüedad). En el sentido opuesto, las fiscalías de Cataluña, Canarias y País Vasco presentan la media de edad más baja (42 años la primera y 44 las otras) y la inferior media de antigüedad (13 años Cataluña, 14 Canarias y 15 País Vasco).

– En cuanto a la distribución por sexo, del total de fiscales, el 65% son mujeres. El porcentaje más elevado se encuentra en las fiscalías de País Vasco, Madrid, Cataluña, Navarra y Baleares, con índices superiores al 70% (el 77% en las dos primeras). En cuanto al rango de edad, el mayor porcentaje de mujeres se encuentra en los tramos de 40 a 44 años, donde su presencia supera el 71%. En los nuevos ingresos, que ocupan el menor rango de edad (25 a 29), el porcentaje de mujeres es del 72%. Por otra parte, en cuanto a cargos directivos, hay una mayor presencia de hombres: en la categoría de Fiscales de Sala 68%, frente al 71% del año anterior; en las jefaturas de Comunidad Autónoma 59%. frente al 63% del año anterior; en las jefaturas provinciales 59% frente al 63% el año anterior. Por el contrario, en el caso de las jefaturas de las Fiscalías de Área, son mujeres el 72% (el 67% el año anterior).

6.1.6 Protección de datos

La Instrucción 2/2019 de la FGE, sobre la protección de datos en el ámbito del Ministerio Fiscal señala especiales responsabilidades a esta Unidad en la materia.

Las líneas en las que ello se lleva a cabo se resumen fundamentalmente en lo siguiente:

– En la relación habitual con las Administraciones, fundamentalmente en el marco de las comisiones mixtas, se ha abordado la cuestión tanto en lo que concierne a los soportes tecnológicos como en lo que afecta a las infraestructuras materiales.

– Se ha plasmado en la web fiscal.es su adecuación a la normativa de protección de datos, con la generación de un espacio propio, con información general, ejercicio de derechos, registro de actividades de tratamiento y normativa.

– Se ha mantenido actualizado el registro e inventario de actividades de tratamiento, haciéndolo accesible a través de la propia sección de protección de datos y de la de trasparencia.

– Se ha abordado la cuestión en la implantación de concretas herramientas en el seno de la Fiscalía General del Estado, cual es el caso del registro y control de acceso a edificios.

– Se ha emitido comunicación a todos los órganos del Ministerio Fiscal relativa a las buenas prácticas relativas a la seguridad en el intercambio y portabilidad de la información.

– En el seno del CTEAJE, se participa activamente en el subcomité de seguridad.

– Se han despachado puntualmente expedientes instados por ciudadanos sobre el ejercicio de sus derechos en esta materia, fundamentalmente lo que se refiere al acceso a la información propia, oposición o supresión.

– Se colabora con el Delegado de protección de datos del Ministerio Fiscal en cuanto es menester. Tiene especial continuidad la revisión, tanto por este como por la red de adjuntos, de las cláusulas que tratan sobre esta materia en los convenios que se firman.

6.2 **Relaciones institucionales**

6.2.1 Universidades

Como consecuencia de la situación de pandemia, durante el ejercicio 2021 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. Se reanudan en 2022.

Eventualmente, durante el ejercicio se han llevado a cabo algunas charlas y conferencias telemáticas con las universidades que lo han solicitado y a medida que avanzaba el año se realizaron encuentros presenciales.

6.2.2 Convenios

A lo largo del ejercicio, el Ministerio Fiscal ha firmado doce Convenios con distintas Entidades y Administraciones.

N.º	Fecha de firma	Convenio
1	3/3	Convenio de Cooperación Educativa regulador de las prácticas académicas externas de estudiantes universitarios entre la Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir y Fiscalía Provincial de Valencia.
2	11/3	Protocolo General de Colaboración para el fomento de un lenguaje jurídico moderno y accesible para la ciudadanía.
3	17/3	Convenio de Colaboración entre la Universidad de Castilla-La Mancha y la Fiscalía de Castilla La Mancha para la realización de prácticas de estudiantes.
4	6/4	Convenio entre la Comunidad de Cantabria y la Fiscalía General del Estado para la creación de la «Comisión Mixta de coordinación de la administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria y el Ministerio Fiscal de dicha Comunidad Autónoma.
5	22/4	Convenio de Cooperación educativa entre la Universidad de Deusto y la Fiscalía de la Comunidad Autónoma del País Vasco para la realización de práctica académicas externas curriculares y extracurriculares del alumnado de la titulación del grado en derecho.
6	29/4	Convenio de Cooperación educativa entre la Universidad del País Vasco y la Fiscalía de la Comunidad Autónoma del País Vasco para la realización de las prácticas académicas externas curriculares y extracurriculares del alumnado de la titulación de grado en derecho y criminología.
7	26/5	Convenio para el desarrollo de programas de cooperación educativa entre la Universidad Rey Juan Carlos y la Fiscalía General del Estado.
8	27/5	Convenio de cooperación educativa entre Universidad de Cantabria y la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Cantabria.
9	3/6	Convenio de Colaboración entre el Ministerio Fiscal y la Fundación Amigos del Museo del Prado.
10	9/6	Convenio entre la Fiscalía General del Estado y la Administración de la Comunidad de Castilla y León para colaborar en la formación práctica en comunicación de titulados universitarios oficiales en periodismo.
11	1/7	Convenio de colaboración entre la Fiscalía Superior de la Comunidad Autónoma de Cataluña y la Fundación Instituto de Educación continua centro adscrito a la Universidad Pompeu Fabra para contribuir a la formación de los estudiantes de máster universitario en abogacía.

N.º	Fecha de firma	Convenio
12	9/9	Convenio marco de colaboración entre la Fiscalía General del Estado y la confederación Plena Inclusión España.
13	9 /11	Convenio de colaboración para la celebración de los trigésimos encuentros del Foro de derecho aragonés.
14	16/9	Convenio de colaboración entre la Universidad de Huelva y la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Andalucía, para la realización de prácticas de estudiantes de grado y posgrado.
15	12/11	Convenio entre la Fiscalía General del Estado y la Comunidad de Madrid a través de la Consejería de Presidencia, Justicia e interior para la creación de una unidad adscrita de agentes forestales y medioambientales en la Fiscalía Coordinadora de Medio Ambiente y Urbanismo.
16	15/11	Convenio de Cooperación educativa entre la Universidad de Alcalá de Henares y el Ministerio Fiscal.

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

6.3.1 Aplicaciones, herramientas y utilidades desarrolladas por el Ministerio de Justicia que tienen impacto directo en la transformación digital de las fiscalías

El subconjunto formado por «GEISER», «Textualización», «Dictado de voz», «SICC», «Cita previa» y «EVID» han sido presentadas y aprobadas en el marco de cogobernanza del CTEAJE y estarán financiadas por los Fondos Next Generation EU en el ámbito del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia, que contribuirá a reparar los daños económicos y sociales causados por la pandemia de la COVID-19. El resto, «Calculadora 988», «Nuevo registro de víctimas vulnerables» y «Expedientes Gubernativos del Ministerio Fiscal», son proyectos presentados dentro del ámbito de la transferencia tecnológica entre Administraciones, como competencia del CTEAJE, en el que el Ministerio de Justicia actúa como proveedor de servicios.

El Ministerio de Justicia las ofrece para todo el territorio, sin perjuicio de que las administraciones pueden optar por herramientas o implantaciones propias, siendo lo esencial una oferta de utilidades a todos los usuarios homogénea en todo el Estado y, en el caso de soluciones distintas, es preciso que estas sean interoperables.

6.3.1.1 *GEISER (Gestión Integrada de Servicios de Registro)*

Es una solución integral de registro que funciona en modo nube para prestar el servicio a cualquier organismo público. Cubre tanto la gestión de entrada/salida de sus oficinas de registro como la recepción y envío de registros. Proporciona los servicios de registro electrónico, registro presencial e intercambio de registros internos y externos a través de la plataforma del Sistema de Interconexión de Registros (SIR).

6.3.1.2 *Expedientes Gubernativos del Ministerio Fiscal*

Aplicación para centralizar y homogeneizar todos los expedientes gubernativos (no procesales) en un mismo sistema, con una tramitación electrónica. Permite la comunicación entre todos los órganos del Ministerio Fiscal y la disponibilidad de un expediente electrónico.

6.3.1.3 *Sistema de Información, Control y Consultas (SICC)*

Con cargo al Plan, se pretende (1) mejorar la cantidad, calidad y periodicidad de la información que se recibe desde los distintos sistemas de gestión procesal, (2) generalizar la oferta de estadísticas a todas las Fiscalías y (3) permitir que de los sistemas se extraiga la mayor cantidad posible que pueda alimentar la herramienta de determinación del complemento variable de los fiscales, a los que se ofrecerá a modo de borrador.

6.3.1.3.1 Cuadro de Mandos del Ministerio Fiscal

Alimentado por las bases de datos de todos los Sistemas de Gestión Procesal del territorio, la aplicación presenta multitud de análisis (sobre la base de tiempos y volúmenes) sobre diferentes aspectos derivados de la tramitación de procedimientos.

Permite la carga, revisión y modificación de las estadísticas anuales.

Existe un módulo de análisis de la carga de trabajo de las fiscalías según distintos criterios de ponderación.

Integra una herramienta de control de la calidad de la información procesal y de la estadística.

6.3.1.3.2 SICC Consultas

A partir de las bases de datos de todos los Sistemas de Gestión Procesal del territorio, permite la integración en un único sistema de la información procesal procedente de aquellos, accediendo a la misma a través de un extenso sistema de filtros. Es accesible para todo el colectivo del Ministerio Fiscal.

Permite acceder al detalle de cualquier procedimiento y consultar cierta documentación asociada a los trámites.

6.3.1.4 *Nuevo registro de víctimas vulnerables*

Es una base de datos para el registro de información relativa a víctimas vulnerables inmersas en procedimientos judiciales. Permite al Ministerio Fiscal conocer en tiempo real la situación de estas, a efectos de poder promover la adopción de medidas para su protección y la explotación de los datos a través de estadísticas. Supone un punto único de consulta para las fiscalías y homogeniza los datos en todo el territorio. Se parte de un sistema de alimentación manual, con la pretensión de que se integre en las aplicaciones de gestión procesal.

6.3.1.5 *Textualización*

Sin carácter de acta ni transcripción, la herramienta permite la generación automática del texto a partir de las grabaciones realizadas durante las actuaciones orales procesales (vistas y declaraciones). El fichero de textualización permite búsquedas, visualización y descarga de la textualización o la creación de etiquetas. Su disponibilidad se asocia fundamentalmente a las herramientas de grabación y a los visores de los expedientes electrónicos.

6.3.1.6 *Reconocimiento de voz*

La herramienta emplea las últimas tecnologías en reconocimiento de voz para dictar y transcribir documentos automáticamente, con certeza y a gran velocidad. Actúa en tablet, ordenador o teléfono móvil, contiene un diccionario de siglas y términos jurídicos, permite editar y formatear texto, insertar textos personales y preceptos legales, abrir y gestionar aplicaciones (Word, Outlook, bloc de Notas…), así como crear correos.

La herramienta se suministra, en principio, a los fiscales del territorio gestionado por el Ministerio de Justicia. Para el resto de territorios y usuarios, la disponibilidad de Office 365 les permite acceder a una herramienta de reconocimiento de voz de alto rendimiento.

6.3.1.7 *Calculadora 988*

Aplicación Web que, de forma automática, gestiona el cálculo del algoritmo de acumulación de condenas, conforme a las premisas legales aplicables. A partir del registro de la información asociada a las sentencias, para un sujeto, muestra el resultado de la combinación más favorable de acumulación. El algoritmo se fundamenta en el artículo 988 LECrim, artículo 76 del CP, así como los Acuerdos y jurisprudencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo. Está disponible e implantada para todos los miembros del Ministerio Fiscal.

6.3.1.8 *Cita previa*

Permite habilitar la cita previa en todos los ámbitos necesarios de la Administración de Justicia y sus órganos. El ciudadano puede acceder al servicio desde plataformas web o a través de terminales instalados en las dependencias de la Administración de Justicia. Las fiscalías pueden solicitar el alta de cuantos servicios se acomoden a este funcionamiento.

6.3.1.9 *Escritorio virtual de identidad digital*

Como quiera que se camina hacia un escenario en el que una parte relevante de los trámites e interacciones de la Administración de Justicia se van a llevar a cabo de una forma virtual remota, la herramienta permite gestionar trámites a través de videoconferencia con un orden del día predefinido, unos elementos a ser contestados por el o los intervinientes, un espacio compartido de documentación, grabación de la sesión y generación de todas las evidencias electrónicas necesarias para dotar de las garantías necesarias durante su realización, así como la custodia de las mismas.

El sistema permite la concertación de cita, la integración con cl@veJusticia para la identificación de los intervinientes, de manera que la identificación del ciudadano y su acceso a la sala se hace mediante certificado electrónico; brinda un intercambio seguro de documentación, ofrece una grabación de la sesión almacenada como

evidencia, elabora un documento justificativo con plantillas en el que integra firma digital no criptográfica y código seguro de verificación (CSV). El sistema de videoconferencia es sencillo y multidispositivo.

6.3.1.10 *Office 365*

El Ministerio dota de licencias a todos los fiscales en todo el territorio, con posibilidad de acceso al conjunto de herramientas colaborativas y de comunicación de la plataforma Teams. En el caso de los fiscales con destino en territorios administrados por el Ministerio, la herramienta se integra en sus sistemas. Al resto de los fiscales se les facilita un acceso web a sus herramientas y prestaciones.

6.3.2 Los sistemas de gestión en los territorios

En el momento actual se avanza de forma decidida e inequívoca hacia la disponibilidad de entornos homogéneos basados en el expediente judicial electrónico, la digitalización de la justicia y la interoperabilidad entre los sistemas y las distintas herramientas. Todo ello desde el mantenimiento de la autonomía de las distintas administraciones y de sus sistemas de gestión procesal propios.

Siguen conviviendo en el Estado distintos sistemas de gestión procesal que dan servicio a los órganos del Ministerio Fiscal. Aun encaminados todos en la dirección antedicha, la situación es todavía heterogénea, ya que la consolidación y extensión de los escenarios de expediente judicial electrónico y digitalización de la justicia difiere entre territorios. Mientras que los más consolidados en esa materia son los que funcionan con las aplicaciones Minerva (judicial)/Fortuny (fiscal), Avantius, Vereda o Atlante, que se encuentran, en general, cercanos a disponer de una tramitación digital en todos los órdenes jurisdiccionales, tienen distintos estadios de evolución los territorios que trabajan con otras herramientas como Madrid, Andalucía, Valencia, Cataluña y el País Vasco. El firme compromiso de las administraciones y el espacio de colaboración que supone el CTEAJE puede ser fundamental para consolidar un escenario homogéneo de servicios para los operadores y los usuarios de la Justicia y acelerar los avances.

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, la Inspección, la Secretaría Técnica, la Unidad de Apoyo, las Unidades Coordinadoras y la Fiscalía del Tribunal Supremo.

La gestión del gasto de caja fija en el ejercicio 2021 se resume en:

Reparaciones, mantenimiento y conservación	20.000 €
Material, suministros y otros	92.790 €
Atenciones protocolarias y representativas de la FGE	20.790 €
Estudios y trabajos técnicos	7.000 €
Indemnizaciones por razón del servicio	165.000 €
Publicaciones	20.000 €
Total asignado	365.450,00 €
Total ejecutado	297.750,00 €

La Fiscalía General del Estado, como unidad editora, ha tenido una asignación presupuestaria de 20.000 € para el Plan de Publicaciones anual. Se han ejecutado las siguientes actuaciones:

– Revista del Ministerio Fiscal: Revista n.º 10 «La transversalidad del principio de igualdad y género».

– Código Ético del Ministerio Fiscal. Reimpresión.

– «40 años del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal al servicio de la sociedad». Con motivo de la celebración del 40 aniversario del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

La gestión de la asignación presupuestaria del Plan nacional contra la droga a la Fiscalía especial antidroga para 2021 ha ascendido a 64.467,30 €, que se han destinado a la puesta en marcha de una plataforma e-learning de capacitación a distancia, la Junta de la Fiscalía Especial Antidroga en noviembre de 2021 y la Reunión de la Red Fiscales antidroga de Iberoamérica en Buenos Aires.

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 y atención 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

El programa editorial de 2021 se ha centrado, como en años anteriores, en dos objetivos: contribuir a la formación de los fiscales ofreciéndoles un canal de difusión de su doctrina y, así mismo, divulgar al público general la labor que desarrollan.

Respecto al formato, a fin de conseguir la mayor difusión posible, por motivos económicos y de sostenibilidad, todas las publicaciones se distribuyen en formato digital. En los casos en que se ha realizado una pequeña tirada en papel ha sido por motivos estrictamente protocolarios.

En 2021, además de las publicaciones ya habituales (la Memoria anual y un nuevo número de la Revista del Ministerio Fiscal que en esta ocasión ha llevado por título *La transversalidad del principio de igualdad y género*), como resultado del convenio firmado con la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, se ha llevado a cabo la actualización del *Código del Ministerio Fiscal* (en papel, pdf y epub) y de la base de datos *Doctrina de la Fiscalía General del Estado*, que ofrece múltiples posibilidades de recuperación de la información relativa a la doctrina elaborada por el Ministerio Fiscal.

En noviembre, y para conmemorar la celebración del 40 aniversario del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, se presentó públicamente en la Fiscalía General del Estado el libro titulado *40 años del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. Al servicio de la sociedad*. La publicación hace balance de este periodo y recopila contribuciones de personas de la más alta relevancia en el panorama jurídico e institucional.

6.5.2 Visitas y actividades culturales

Por tener su sede en el Palacio de Fontalba, la Fiscalía General del Estado apoya decididamente las iniciativas de las instituciones que organizan visitas guiadas para difundir el patrimonio cultural.

A pesar de que 2021 ha sido otro año marcado por la COVID, la Fiscalía General del Estado ha acogido a los numerosos ciudadanos que a través de los programas culturales *¡Bienvenidos a Palacio!* (Comunidad de Madrid) o *Madrid otra Mirada* (Ayuntamiento) han manifestado su deseo de visitar el Palacio.

A pesar de las restricciones, en febrero se realizaron también cuatro visitas a los fiscales de nuevo ingreso de la 59 Promoción.

Coincidiendo con la fecha del nacimiento de Melchor de Macanaz (31-01-1670) se difundió el vídeo conmemorativo que se grabó meses antes en la Fiscalía. La grabación se encuentra disponible en YouTube.

Sirvió este vídeo como despedida a la exposición sobre Melchor de Macanaz, que durante años se ha exhibido en el hall de la Fiscalía General del Estado. La exposición se ha sustituido por una muestra permanente cuyo objetivo es visibilizar al máximo al Ministerio Fiscal en varias temáticas: objetos y fotografías que simbolizan la profesión de fiscal (toga, birrete, insignias, condecoraciones, fotografías…); publicaciones del Ministerio Fiscal, dándole especial relevancia a las memorias anuales; y, finalmente, objetos curiosos ligados a la Institución y su sede.

6.5.3 Biblioteca

En la biblioteca de la Fiscalía General del Estado han ingresado en 2021, 776 monografías (463 por compra y 313 por donación). El número de títulos de revista a los que está suscrita la biblioteca (por compra o gratuitamente) asciende a 7 títulos en papel y a 57 en formato electrónico. En este momento, se ha mejorado notablemente el servicio a todos los Fiscales permitiendo que cada uno pueda acceder directamente al contenido y descarga de los artículos de las revistas de la editorial Aranzadi (22 títulos).

Se han realizado 703 préstamos domiciliarios, 86 de ellos de carácter interbibliotecario.

El número de documentos electrónicos enviados a los peticionarios como resultado de las búsquedas documentales se eleva a 3.605.

La biblioteca sigue realizando periódicamente la elaboración y el envío al colectivo de fiscales de dos boletines electrónicos: el de monografías, de periodicidad variable en función de las compras, y el de revistas jurídicas, de periodicidad mensual.

Se ha prestado una especial atención a la difusión de las bases de datos a las que tienen acceso los fiscales de todo el territorio nacional.

6.5.4 Archivo

El número de incorporaciones al archivo ha sido de 241 unidades de instalación y 15 expedientes. El número de préstamos y devoluciones de expedientes realizados por la Biblioteca ha sido de 94.

La reorganización y automatización del archivo de la Fiscalía General del Estado sigue siendo un tema pendiente. La Unidad de Apoyo ha presentado este año un informe al Ministerio de Justicia a fin de que se incluya el proyecto del archivo de la Fiscalía dentro de las acciones que se van a llevar a cabo en 2022 con cargo a los fondos Next Generation de la Unión Europea.

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 147/2022, de 22 de febrero y se completa con la Instrucción 3/2013 de la Fiscalía 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 reforma de 2022 intenta, entre otras cosas, dar un giro en tal sentido. 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, suponen un impacto en las fiscalías y disminuyen sus posibilidades para hacer general la sustitución profesional. En el siguiente ejercicio, habrá que estar atentos al impacto de la reforma.

6.6.2 Sustituciones en la carrera fiscal

En el portal de trasparencia 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.

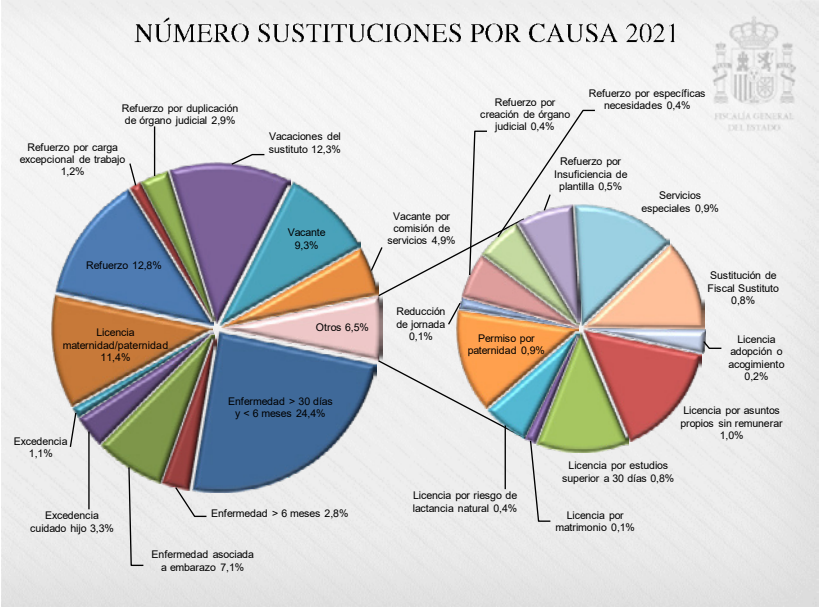
En el año 2021 se tramitaron 927 sustituciones (1099 el año anterior), de las cuales 826 fueron externas (972 el año anterior) y 101

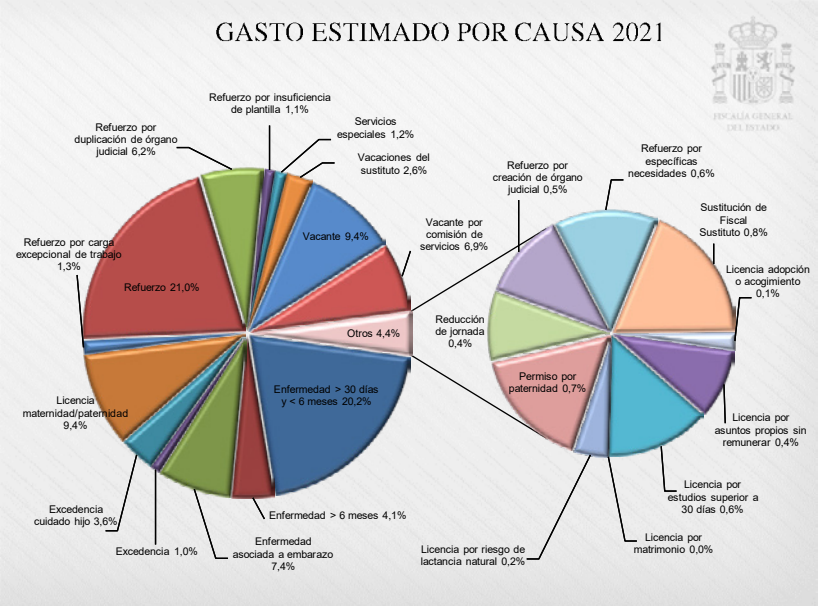
profesionales (127 el año anterior). Su coste y causas se agrupan en tres grandes bloques:

– Por plazas no cubiertas por su titular (vacantes, excedencias, licencias y servicios especiales): 203 sustituciones, con un coste de 3.681.240 €.

– Por ausencias reglamentarias de su titular (bajas por enfermedad, licencias, permisos y reducciones de jornada): 554 sustituciones, con un coste de 6.895.085 €.

– Por refuerzos (propios, por carga excepcional de trabajo, por creación o duplicación de órgano judicial y por insuficiencia de plantilla): 170 sustituciones, con un coste de 4.697.740 €.





7. SECRETARÍA TÉCNICA

El artículo 13.1 del 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 la plantilla.

El apartado tercero del mismo artículo se refiere 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*. En cuanto a sus funciones el precepto atribuye a este órgano *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 formación de los miembros de la carrera fiscal cuya competencia corresponda 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 2021 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.

Se han contabilizado 766 expedientes, que incluyen la revisión de 254 solicitudes de prórrogas de diligencias de investigación y el estudio de 80 daciones de cuenta de asuntos de especial relevancia o trascendencia.

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

7.1 Circulares, Consultas e Instrucciones

Una de las funciones que estatutariamente tiene atribuida la Secretaría Técnica se refiere al estudio de cuestiones sustantivas y/o procesales que se plantean en el trabajo cotidiano de la carrera fiscal. Esta actividad constituye la base sobre la que se construye la doctrina de la Fiscalía General del Estado a través de las Circulares, Instrucciones y Consultas.

Durante el ejercicio correspondiente al año 2021 se han elaborado dos borradores de Circulares y dos borradores de Instrucción.

Se procede a plasmar de forma sucinta la problemática que se viene a solventar con los textos aprobados, sin perjuicio de que el texto completo forma parte del Anexo que se adjunta al final de esta obra.

– *Circular 1/2021 de 8 de abril, sobre los plazos de investigación judicial del artículo 324 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.*

En esta Circular se actualizan las pautas que deben regir la actuación de los/as fiscales con arreglo al nuevo sistema de plazos introducido por la Ley 2/2020 de 27 de julio, proporcionando criterios unificados de actuación. Se hace un balance de los 5 años transcurridos desde la entrada en vigor del sistema de plazos en la investigación delictiva, evidenciándose la no consecución de la celeridad que se pretendía y el riesgo de creación de espacios de impunidad. El texto examina las novedades normativas introducidas, la naturaleza de los plazos y su cómputo, la responsabilidad de su control, las consecuencias del agotamiento de los plazos con la jurisprudencia actualizada, así como el régimen jurídico de las diligencias practicadas extemporáneamente. Se impulsa la promoción de la actividad de los/as fiscales en el marco extraprocesal, potenciando sus posibilidades de investigación.

– *Circular 2/2021, de 30 de abril sobre el tratamiento de la competencia territorial en el orden jurisdiccional civil.*

El artículo 3.8 del EOMF atribuye al Ministerio Fiscal la función de mantener la integridad de la jurisdicción y competencia de los órganos judiciales, siendo materia de interés público el respeto a las normas de competencia. La regla general que contempla el artículo 54 de la LEC es la del carácter dispositivo de los fueros territoriales, si bien y en atención a diferentes criterios, junto a esta norma coexisten múltiples fueros imperativos. La finalidad de la Circular tal y como la misma expone, es servir de ayuda a los/las fiscales proporcionando los criterios y fundamentos de sus dictámenes sobre la competencia, dado que han de intervenir en todos los procedimientos en los que el juez plantee esta cuestión de oficio, con el objetivo de evitar en lo posible los conflictos de competencia y por ende las dilaciones que los mismos generan en estos procedimientos. El texto incorpora el análisis detallado de los supuestos que dan lugar a mayores problemas y las soluciones asentadas, da respuesta a casos dudosos, sistematiza las materias, ordena criterios, analiza de manera individualizada los diferentes procedimientos y los fueros especiales, y proporciona un índice detallado que, a modo de guía, sirva de ayuda a los/as fiscales.

– *Instrucción 1/2021 sobre los criterios de actuación en los recursos contencioso-administrativos en relación con la entrada en vigor del Real Decreto Ley 8/2021.*

La trascendencia de las medidas urgentes adoptadas en el RDL 8/2021 en el orden sanitario, social y jurisprudencial y que fueron de aplicación tras la finalización del estado de alarma declarado por Real Decreto 926/2020 de 25 de octubre, hicieron necesaria esta instrucción, en la medida que implica una importante reforma en la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa (Ley 29/1998 de 13 de julio) incidiendo directamente en el recurso de casación. El texto responde a la necesidad de proporcionar a los/as fiscales las pautas de actuación a las que acomodar su actuación desde la notificación del auto por el que se acuerda o deniega la autorización o ratificación de las medidas solicitadas por la autoridad sanitaria.

– *Actualización de 2021 de la Instrucción 2/2011, de 11 de octubre, sobre el/la Fiscal de Sala de criminalidad Informática y las secciones de criminalidad Informática de las fiscalías.*

Constituye esta Instrucción la actualización de la Instrucción 2/*2011 sobre el/la Fiscal de Sala de Criminalidad Informática y las*

secciones de criminalidad informática de las fiscalías, en respuesta a la evolución de las formas de criminalidad vinculadas a la utilización de las nuevas tecnologías y de las redes sociales en el desarrollo de las relaciones económicas y sociales. El texto incorpora las novedades que se introdujeron en la reforma operada en el Código Penal por LO 1 y 2 de 2015 y en la disposición final sexta de la LO 8/2021. El escrito actualizado introduce igualmente varias de las previsiones recogidas 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*. Así, se menciona en el marco de las funciones de coordinación y supervisión del/la Fiscal de Sala Coordinador/a y con la finalidad de garantizar la unidad de criterio de actuación y de respuesta en todo el territorio nacional, la de convocar a uno o varios delegados para el análisis conjunto de cuestiones jurídicas u organizativas. Se añade también la designación con carácter obligatorio de fiscales de enlace con el delegado provincial en aquellos órganos territoriales del Ministerio Fiscal en los que no se encuentre ubicada la delegación y se reitera la necesidad de una mayor participación de la Fiscalía Coordinadora en las actividades formativas en lo que al ámbito de la especialización se refiere.

7.2 **Formación inicial**

Los planes docentes de la carrera fiscal no son estancos e inamovibles, sino que 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.

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 y continuada de la carrera fiscal. Tal y como consta en el nuevo artículo 22 del Real Decreto 312/2019, de 26 de abril, *por el que se aprueba el Estatuto del Organismo Autónomo del Centro de Estudios Jurídicos*, 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.

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 derechos humanos, derecho comparado, europeo e internacional.

Durante el año 2021 se desarrolló la integridad del curso selectivo de la 59.ª promoción.

La 59.ª promoción de acceso a la carrera fiscal ha estado 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/as por CC. AA. de origen, es la siguiente:

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

Dada la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, se diseñó un plan docente en el que se han combinado las clases pre-

senciales de asistencia obligatoria durante seis semanas, con otras cuatro semanas que se han impartido de forma *on line*, adaptando su contenido a un formato más reducido y flexible. Con ello, se combinó presencialidad física y virtual.

Dicho proceso selectivo constaba de dos etapas:

1. Fase teórica-práctica que se desarrolló en formato semipresencial a lo largo de 10 semanas, concretamente del 18 de enero al 2 de abril de 2021, conforme al siguiente cronograma:

– Del 18 de enero al 26 de febrero de 2021, tuvo lugar la fase presencial que tuvo lugar en las aulas del Centro de Estudios Jurídicos.

– Del 1 al 26 de marzo de 2021 se celebró una segunda parte, íntegramente virtual, combinando sesiones síncronas y asíncronas.

Respecto a las horas académicas, en las que se desarrolló esta primera fase del curso teórico-práctico, fueron un total de 225 horas lectivas aproximadamente.

Dada la situación de crisis sanitaria, se contempló un escenario en el que se adoptaron las medidas sanitarias necesarias para garantizar la impartición de las sesiones presenciales en condiciones de seguridad, facilitada por la creación de grupos restringidos.

Con respecto al personal docente. Durante el curso selectivo, en su fase teórico-práctica, desarrollaron su labor docente un total de 104 profesores.

Total		Hombres		Mujeres	
Personal docente.	104	54,80% del total.	57	45,20% del total.	47

El personal docente se detalla en la siguiente tabla:

Módulo 1: El Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal	Diego Villafañe Díez (Coord.). Fausto Cartagena Pastor. Agustín Hidalgo de Morillo Jiménez. María Ester Pérez Jerez.

Módulo 2: Práctica Procesal Penal	Rafael Escobar Jiménez (Coordinador). Fernando Prieto Rivera (Coordinador). Antonio Ruiz-Risueño Riera. Ana Victoria Rojo Alonso. Pedro Díaz Torrejón. Mercedes Torres Escobar. Marcelo Juan de Azcárraga Urteaga. María Luisa Llop Esteban. Gemma Martín Peinador. M.ª del Carmen Martín Fusellas. Carlos Díaz Roldán. Marta García de la Concha Álvarez. Lorenzo Bernal Marsalla. Olga Herranz Sanz. Mario García de Miguel. Alfonso Sánchez Ovejero. M.ª Inmaculada Urías Gamonal. Beatriz Prado Benayas. Carlos Miguel Bautista Samaniego. Ignacio Miguel de Lucas Martín. José Francisco Ortiz Navarro. José Vicente Guillamón Senent. José Perals Calleja. Silvia Albert Pérez.
Módulo 3: El Fiscal en la Jurisdicción de Menores	Francisco Manuel García Ingelmo (Coordinador). Guadalupe Rodríguez González. Isabel Fernández Olmo. Antonio Jesús Huélamo Buendía. Pedro Díaz Torrejón. Carlos Eloy Ferreirós Marcos. Rosa Henar Hernando García. Carmen Rubio Vicente. Daniel J. Valpuesta Contreras.
Módulo 4: El Fiscal en la Jurisdicción Civil	Cristóbal Francisco Fábrega Ruiz (Coordinador). Elena Valdivieso Barrera. Francisco Javier Gutiérrez Hernández. Gonzalo Alfonso López Ebri. Avelina Alía Robles.
Módulo 5: El Fiscal Garante de los Derechos de los Ciudadanos	Jesús José Tirado Estrada (Coordinador). Pablo Vicente Contreras Cerezo. Eduardo Esteban Rincón. Fernando Cabedo Villamón. Teresa Peramato Martín. Anabel Alonso González.

Módulo 6: Perspectiva de Género	Elsa García Maltrás de Blas (Coordinación). Félix Martín González. José Fernando Martínez Quiroga. Gabriel González Fernández. Pilar Fernández Pérez. Susana García-Baquero Borrell.
Módulo 8: Medicina Legal y Forense	Fausto Cartagena Pastor.
Especialidad: Vigilancia Penitenciaria	Natividad Plasencia Domínguez. Ana Victoria Gámez Sánchez. Juan Manuel Fernández Aparicio. Emilio Sáez Malceñido.
Especialidad: Extranjería	María Isabel Martín López. Luis Lafont Nicuesa. María de los Ángeles Sánchez López-Tapias. Beatriz Sánchez Álvarez.
Especialidad: Cooperación Internacional	Borja Jiménez Muñoz. María Illán Medina. Ignacio Miguel de Lucas Martín. Marta Holgado Madruga.
Especialidad: Criminalidad Informática	Elvira Tejada de la Fuente. Jorge Armando Bermúdez González. Francisco José Hernández Guerrero. Ana María Martín de la Escalera. Patricia Rodríguez Lastras.
Especialidad: Delitos Contra el Medioambiente	Antonio Vercher Noguera. Antonio Colmenarejo Frutos. M.ª del Milagro Martínez-Pardo Cabrillo. Francisco Javier Sarria Pueyo.
Valoración del daño corporal y baremo del tráfico	Mario Jesús Sanz Fernández-Vega. Carmen González Vivancos.
Psicología del Interrogatorio	Margarita Diges Junco.
Competencia digital	Jorge Armando Bermúdez González.
Siniestralidad Laboral	Félix Pantoja García.
Código deontológico	Rafael Carlos de Vega Irañeta.
Libro de estilo del Ministerio Fiscal	María Antonia Sanz Gaite.

Justicia Restaurativa y conformidades	Beatriz López Pesquera.
Encuentro entre fiscales jefes, fiscales veteranos y nuevos fiscales	Ana Mireya Gómez Baquero. Montserrat Poderoso Martínez. Enrique Valdés Solís Iglesias. José Luis del Valle Ojeda. Javier González Gutiérrez. Isaac Merino Muñoz. Marina Rabasa Martínez.
Jurisdicción Social	María Asunción Gómez Martín.
Protección de datos	Rafael Carlos de Vega Irañeta.
Investigación de las macrocausas	M.ª Pilar Izaguirre Gracia.
Delitos de odio	Miguel Ángel Aguilar García.
Contencioso Administrativo	Pedro Crespo Barquero.
Protección de las Personas con discapacidad y mayores	María José Segarra Crespo.
Periodismo y comunicación en la Carrera Fiscal	M.ª Pilar López Fondón. Roberto Sánchez Ruiz. Antonio Muñoz López.
Habilidades de comunicación	Pilar Sardá Magdalena.
Oficina de Gestión y Recuperación de Activos	Luis María Uriarte Valiente.
Violencia sobre la mujer	M.ª Pilar Martín Nájera. Rosa María Giralt Martínez. Ana M.ª Galdeano Santamaría. Gracia Rodríguez Velasco. Jesús Gil Trujillo.

2. La fase de prácticas tuteladas se inició el día 5 de abril de 2021 y concluyó el día 11 de junio.

Esta segunda etapa pretende completar la formación de los/as alumnos/as 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.

Se nombraron 54 equipos tutoriales. Los datos del equipo tutorial, distribuidos por género son los siguientes:

Total		Hombres		Mujeres	
N.º de personas que integraron los Equipos Tutoriales.	191	32,46% del total.	62	67,54% del total.	129

Los equipos tutoriales se detallan en la siguiente tabla:

Localidad/Fiscalía	Equipo	Personas que integran el equipo
A Coruña.	1	José Luis Pillado López. Juan Aguirre Seoane. Antonio Miguel Lovera Tejedor. Mercedes Vérez Vilas.
Ferrol.	2	Daniel Jove Martínez. María Encarnación Mayán Santos. Inmaculada Pascual de Sá. Luisa Bouza Cereijo.
Santiago de Compostela.	3	Marta Sixto Tejo. Fuencisla Ladrón de Cegama Escudero. Beatriz Pacios Yáñez. Pilar Fernández Pérez.
Albacete.	4	Faustino García García. Juan Fernando Martínez Gutiérrez. Carmen Mansilla Lozano.
Alicante.	5	María Illán Medina. Martín López Nieto. Inmaculada Palau Benlloch. María José Peral Pascual.
Jerez de la Frontera.	6	Andrés Álvarez Medialdea. Juan Carlos Padín Juy. Carmen Ares Bachiller. Álvaro Conde Lozano. José Javier Yagüe Bermejo.
Castellón.	7	Raquel Juan Ahis.
Ciudad Real.	8	Jesús Gil Trujillo. Rocío Bernal Monteagudo. Carmen López de la Torre. Carmen Mendiola Gómez.
Córdoba.	9	Alejandro Izuel Gastón. Fernando Santos Urbaneja. Yolanda Pedrajas Ramada. Montserrat Palma Carazo.
Córdoba.	10	Cristina Ruiz Rodríguez. Azahara María Buendía López. María del Carmen Rubio Vicente. Montserrat Palma Carazo.

Localidad/Fiscalía	Equipo	Personas que integran el equipo
Granada.	11	Francisco Javier Hernández Guerrero. M.ª Paz Corral Hermoso. Jesús María Anguita Sánchez. María Rosa Guerrero Rodríguez. Concepción Rodríguez Cabezas.
Granada.	12	Álvaro Navarro García. María Vanesa Coya Linares. Cristina Escobar Jiménez. Susana Vega Torres.
Huelva.	13	Pablo Mora Díez. Julio Jesús López Ordiales. María del Pilar Asencio Aguilar. María Victoria Valverde Toquero.
Jaén.	14	Juan Manuel Fernández Aparicio. Juana Caballero Olivares. Silvia Muñoz Mesa. María Eloísa Velasco Vargas. María José López Muñoz. David Ocaña Rojo.
Logroño.	15	Santiago Herraiz España.
Las Palmas de Gran Canaria.	16	Cristina Coterón Romero. María Rosa Rubio Ramos. Aurora Pérez Abascal. María Luisa Ordóñez de Barraicua Velasco.
León.	17	Francisco Javier Gutiérrez Hernández. Mónica Alonso Lumbreras.
Málaga.	18	María Luisa Ales Gambero. Pilar Vázquez Presencio. María Teresa Soriano Villanueva. María Ángeles Sedano Rueda.
Málaga.	19	Fernando Bentabol Manzanares. Pilar Vázquez Presencio. María Teresa Soriano Villanueva. María Ángeles Sedano Rueda.
Málaga.	20	Alicia Ferrol Rosa Antonio González Fernández. Isabel Fernández Olmo. María Sedano Rueda.
Málaga.	21	Ana Lobillo Garcia. Antonio González Fernández. María Teresa Soriano Villanueva. María Sedano Rueda.

Localidad/Fiscalía	Equipo	Personas que integran el equipo
Mallorca.	22	Eduardo Navarro Domínguez. María Dolores Rial de la Calle. Clara Lavado Autric. Miguel Nuevo de la Torre. Amparo González Molina.
Murcia.	23	Diego López Rodríguez. Beatriz Ramos del Valle.
Ourense.	24	Carmen Eiró Bouza.
Oviedo.	25	Rodríguez Fernández, Alberto. Miguel Rodríguez Marcos. Enrique Valdés-Solis Iglesias. Jorge Fernández Caldevilla.
Pamplona.	26	Paula Peñas Jiménez. Ana Marcotegui Barber. Adela Sanclemente Lanuza. Vicente Martí Cruchaga.
Salamanca.	27	Ester Mateos Fernández. Marta Sánchez Sánchez. María Pilar Tejedor Gil.
Santa Cruz de Tenerife.	28	Alejandro Salinas Casado. Jaime Serrano-Jover González. Manuel Campos Davo. José Luis Sánchez-Jáuregui Alcaide.
Sevilla.	29	Gabriel González Fernández. María Consuelo Torres Mourullo. María Susana Hernando Ramos. Isabel Bienvenida Vázquez Berdugo. Fátima Domínguez Castellano.
Sevilla.	30	José Manuel Ojeda Bastida. María Consuelo Torres Mourullo. Susana Hernando Ramos. Isabel Bienvenida Vázquez Berdugo. Fátima Domínguez Castellano.
Sevilla.	31	Francisco Javier Soto Díaz. M.ª Susana Hernando Ramos. Rosario Paricio Rodríguez. Itziar de Blas Gorordo.
Tarragona.	32	Ana María García-Reyes Parra. Carlos Luis Domínguez López. Patricia Julia Nieto Sánchez. Inés Amparo Rodríguez Torrentí.
Valencia.	33	José Vicente Guillamón Senent. Amparo Belén Mata Llorca. Macarena Correro Segura. Socorro Zaragoza Campos.

Localidad/Fiscalía	Equipo	Personas que integran el equipo
Valencia.	34	Cristina López Amat. Maria Teresa Calvo García. Juan Bautista Iranzo Velasco. Susana Gisbert Grifo.
Valencia.	35	Álvaro Terol Garaulet. Juan Bautista Iranzo Velasco.
Valencia.	36	Antonio Gastaldi Mateo. María del Pilar Saro Sánchez de Rivera. Macarena Correro Segura. Socorro Zaragoza Campo.
Valencia.	37	Arturo López Belenguer. Josefina Sánchez Cabello. Macarena Correro Segura. Socorro Zaragoza Campos.
Zamora.	38	Belén Fernández Vizan. Ascensión Castillo Ávila. Evaristo Antelo Bernárdez. Ángela Pérez González.
Zaragoza.	39	Francisco Javier Checa Fernández. Alfonso Villacampa Abadía. Sonia María Rubio Anaya. María José Martínez Rodríguez.
Zaragoza.	40	Rafael Soteras Escartín. José María Ortín Martín. Ana María Díez Giménez. Paloma Sopeña Biarge.
Alcalá de Henares.	41	Mónica García Guzmán. Rosalía Sánchez Paredes. Gemma Martín Peinador.
Alcalá de Henares.	42	Miryam Hernández Marcos. María Llamas Morón. Gemma Martín Peinador.
Alcalá de Henares.	43	María Elena Pertusa Rodríguez. María del Carmen García de Quesada Delgado. Ana Novo Paz.
Alcalá de Henares.	44	Inmaculada Urías Gamonal. María Dolores Ramírez Gordillo. M.ª Araceli Almendra Sánchez.
Getafe-Leganés.	45	Pedro Díaz Torrejón. Gema Pellicer Domínguez. María Isabel Sánchez Díaz. Victoria Bonilla García.
Getafe-Leganés.	46	Mario García de Miguel. María Isabel Sánchez Díaz. María del Carmen Martín Fusellas.

Localidad/Fiscalía	Equipo	Personas que integran el equipo
Madrid capital.	47	Mercedes Torres Escobar. María de los Ángeles López-Torres Martínez. Isabel Gil Ángela. Manuel José Rivas Martín. María García Macías.
Madrid capital.	48	Lorenzo Raimundo Bernal Marsalla. Gema Pellicer Domínguez. M.ª Dolores Gimeno Tolosa. Victoria Bonilla García.
Madrid capital.	49	José Miguel Company Catalá. Isabel Carballido González. Dolores Gimeno Tolosa. Eva Rodero Navarro.
Madrid capital.	50	Olga Milagros Herranz Sanz. Isabel Carballido González. Araceli Almendra Sánchez. Eva Rodero Navarro.
Madrid capital.	51	Julián Salto Torres. Juan Ignacio Marín López. Begoña López Leonor. Eva Rodero Navarro.
Madrid capital.	52	Ignacio Stampa Fuente. Juan Ignacio Marín López. Ana Novo Paz. Victoria Bonilla García,.

La 60.ª promoción de la carrera fiscal, que superó la oposición en el año 2021, desarrollará la integridad del curso selectivo teórico-práctico en el año 2022. Dicha promoción estará integrada por un total de 127 personas. A continuación, se muestran los datos de distribución por género:

Género	Número	Porcentaje
Hombres	33	25,99
Mujeres	94	74,01
Total	127	100,00

Edad media: 29,5 años

La distribución de alumnos por CC. AA. de origen, es la siguiente:

CC. AA. de procedencia	Número
Andalucía	40
Aragón	5

CC. AA. de procedencia	Número
Asturias	4
Baleares	1
Canarias	6
Castilla y León	10
Castilla-La Mancha	4
Cataluña	8
Comunidad Valenciana	12
Extremadura	3
Galicia	4
La Rioja	3
Madrid	20
Murcia	5
Navarra	1
País Vasco	1

7.3 **Formación continuada**

7.3.1 Cursos realizados

La formación continuada de la carrera fiscal ha estado orientada hacia la consecución de los mismos ejes estratégicos que han encauzado la formación inicial y en los que la perspectiva deontológica y de género han estado presentes de forma transversal en la mayor parte de las actividades formativas.

Por decisión del Centro de Estudios Jurídicos, tras la situación de crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, todas las actividades formativas celebradas en el año 2021 se han desarrollado con una metodología *on line*.

Ante la evolución de la pandemia y la intención del Centro de Estudios Jurídicos de celebrar las jornadas de especialistas de 2021 en formato virtual, en el mes de junio la Fiscal General del Estado adoptó la decisión de celebrarlas presencialmente.

Por primera vez la Secretaría Técnica decidió asumir con el Ministerio de Justicia la gestión y organización de las jornadas de especialistas, lo que ha supuesto el inicio del camino hacia la plena autonomía formativa, siguiendo la senda marcada por la Fiscal General del Estado en todos los ámbitos de actuación incluida la formativa.

En la ejecución del Plan de formación continuada 2021 de la carrera fiscal, se han desarrollado en formato *online*, las siguientes actividades formativas:

1. Curso sobre Eurojust. Director: D. Pedro Pérez Enciso.

2. Equipo conjunto de investigación desde una perspectiva práctica. Directora: D.ª María del Carmen Baena Olabe.

3. Aspectos penales de la delincuencia vial, con especial tratamiento de la LO 2/2019 en materia de imprudencia vial y abandono del lugar del accidente. Director: D. Bartolomé Vargas Cabrera.

4. Cambios introducidos en la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor. Directora: D.ª Rosa María Henar Hernando García.

5. Corrupción política/pública: delitos contra la administración pública. Director: Director: D. José Rogelio Muñoz Oya.

6. Cuando la mercancía es el ser humano: trata y tráfico de personas. Análisis práctico de los delitos. Directora: D.ª Beatriz Sánchez Álvarez.

7. Curso de Derecho Penal: cuestiones y soluciones prácticas para fiscales en la fase de instrucción. Director: D. Juan Luis Ortega Calderón.

8. Curso de especialización en Extranjería. Directora: D.ª María Pilar Izaguerri Gracia.

9. Curso de formación de formadores sobre la aplicación de la reforma del sistema de valoración del daño corporal. Director: D. Pablo Lanzarote Martínez.

10. Curso de liderazgo para cuadros directivos del Ministerio fiscal. Directora: D.ª Esmeralda Rasillo López.

11. Curso *on line* 2021 sobre cooperación judicial internacional. Directora: D.ª Ana Cristina Sanz Álvarez.

12. Curso *on line* responsabilidad penal del menor y protección octava edición 2021. Director: D. Carlos Eloy Ferreiros Marcos.

13. Cursos sobre el fiscal europeo. Directora: D.ª Myriam Segura Rodrigo.

14. Curso sobre las nuevas tecnologías en materia de seguridad vial y reconstrucción de accidentes. Directora: D.ª Isabel López Riera.

15. Delitos de odio y discriminación. Delimitación conceptual y aspectos de investigación y enjuiciamiento. Director: D. Miguel Ángel Aguilar García.

16. Curso sobre la modernización del discurso jurídico y lenguaje inclusivo. Directora: D.ª Inés María Herreros Hernández.

17. El blanqueo de capitales: especial referencia a la responsabilidad penal de las personas jurídicas. Directora: D.ª María Antonia Sanz Gaite.

18. El comiso: normas administrativas, sustantivas y procesales: especialidad en los delitos contra la salud pública; el proceso de decomiso autónomo. Director: D. Fernando Bentabol Manzanares.

19. El derecho a la Protección de Datos personales y el Ministerio fiscal. Director: D. Agustín Hidalgo de Morillo Jiménez.

20. El nuevo reglamento 2018/1805 de 14 de noviembre de 2018 sobre el reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales de embargo y decomiso. Director: D. Ángel Bodoque Agredano.

21. El teletrabajo en la administración de Justicia. El Ministerio fiscal. Director: D. Julio Jesús López Ordiales.

22. Grupos y organizaciones criminales. Reciente tratamiento jurisprudencial. Director: D. Manuel Lorenzo Bodas Ríos.

23. Igualdad y no discriminación. Hacia un nuevo modelo de respuesta ante situaciones de intimidatorias. Directora: D.ª Teresa Peramato Martín.

24. Ingreso de menores con problemas de conducta en centros de protección específicos. Director: D. Carlos Eloy Ferreiros Marcos.

25. Iniciación a la siniestralidad laboral. Director: D. Ángel Javier Muñoz Marín.

26. Introducción al derecho marítimo para fiscales. Director: D. José Ignacio Monreal Bueno.

27. La incorporación al proceso de datos informáticos relacionados con las comunicaciones como medio de investigación criminal y prueba en el proceso penal. Director: D. Rafael Payá Aguirre.

28. La justicia restaurativa en la violencia de género y la violencia sexual. Directora: D.ª Ana María Galdeano Santamaría.

29. La prueba anticipada en el ámbito del derecho comparado. Justicia restaurativa. Directora: D.ª María Pilar Fernández Pérez.

30. Localización con embargo y realización anticipada de efectos judiciales. La función de la oficina de recuperación y gestión de activos en auxilio del Ministerio fiscal. Director: D. Luis María Uriarte Valiente.

31. Neurociencia, ética y derechos humanos: posibilidades aplicativas en el marco de los procesos jurisdiccionales penal y civil. Director: D. Manuel Ruiz Martínez-Cañavate.

32. Normativa ambiental relacionada con los delitos contra el medio ambiente. Director: D. Antoni Pelegrín López.

33. Nuevas formas de defraudación a través de las tecnologías de la información y la comunicación. Investigación y tipificación penal de estas conductas. Directora: D.ª Soledad Martín Nájera.

34. Orden europea de investigación y resolución de embargo. Directora: D.ª Myriam Segura Rodrigo.

35. Organizaciones y grupos criminales: principales problemas procesales y organizativos en la instrucción de esta clase de procedimiento de especial complejidad. Director: D. Alfredo Blanes Chacón.

36. Particularidades en el tratamiento de los delitos contra patrimonio histórico. Director: D. Antonio Colmenarejo Frutos.

37. Perspectiva jurídica de los movimientos migratorios. Directora: D.ª Susana García-Baquero Borrell.

38. Reciente jurisprudencia del TJUE el TC sobre OEDE y extradiciones. Director: D. Carlos Miguel Bautista Samaniego.

39. Suspensión y sustitución de la ejecución de las penas privativas de libertad. Sistema europeo de información de antecedentes penales (ECRIS) y la consideración de resoluciones condenatorias de otros Estados miembros. Acumulación jurídica de las penas. Directora: D.ª María Jesús Blanco Quintana.

40. Sustracción internacional de menores. Directora: D.ª María Pilar Sánchez Alcaraz.

41. Taller sobre la aplicación de la reforma del sistema de valoración del daño corporal. Directora: D.ª María del Carmen González Vivancos.

42. Taller sobre la estafa 2FA mediante el intercambio de tarjeta SIM o «SIM SWAPPING». Director: D. Víctor Pillado Quintas.

43. Violencia de género e Igualdad. Directora: D.ª Rosa María Guiralt Martínez.

En el marco de la colaboración con otras instituciones, desde la Secretaría Técnica se han ofertado los siguientes cursos:

1. Con Cátedra Deblanc: IV Jornadas sobre delitos económicos y blanqueo de capitales.
2. Con Cátedra Deblanc: Marco normativo de las criptomonedas en España.
3. Con Cátedra Deblanc: Criptomonedas y blanqueo de capitales.
4. Con AIAMP: Independencia de los Ministerios Públicos.
5. Con AIAMP: Finanzas ilícitas y sus vínculos con delitos graves y conexos.
6. Con AIAMP: Taller básico sobre argumentación.
7. Con AIAMP: Sistema acusatorio: la planificación estratégica del proceso penal.
8. Con AIAMP: Investigación del delito de trata de personas en el sistema acusatorio.
9. Con el PAcCTO: III taller regional sobre delitos medioambientales.

La Secretaría Técnica continuando con la estela marcada por el Decreto de ampliación del Plan de Formación aprobado por la Fiscal General del Estado el 27 de octubre de 2020, 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 Centro Universitario de la Guardia Civil y el Centro de Estudios Jurídicos. Durante el año 2021 se han celebrado los siguientes webinarios:

1. Reflexiones sobre la prueba ilícita en el proceso penal a la luz de la STC 97/2019, sobre el caso Falciani. Excmo. Sr. D. Cándido Conde-Pumpido Tourón.
2. La Fiscalía de Violencia sobre la Mujer apuesta por la igualdad. Ilma. Sra. D.ª Flor de Torres Porras.
3. Jurisprudencia del Tribunal Supremo en perspectiva de género. Excmo. Sr. D. Vicente Magro Servet.
4. Aplicaciones Forenses de la Genética y la Genómica en el Siglo XXI. D. Antonio Alonso Alonso.
5. Nuevos criterios de aplicación del art. 324 LECrim. La Circular de la FGE núm. 1/2021. Excmo. Sr. D. Álvaro García Ortiz.
6. La intervención del Ministerio Fiscal ante el Tribunal Constitucional. Excmo. Sr. D. Juan José González Rivas.
7. El delito de trata de seres humanos, desde la perspectiva de la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Excma. Sra. D.ª Ana María Ferrer.
8. Los delitos contra la libertad sexual. Jurisprudencia actual y perspectivas de futuro. Excmo. Sr. D. Julián Sánchez Melgar.
9. La digitalización y su impacto en la administración de justicia. D. Pedro José Garrido Chamorro.
10. El crimen como servicio (CaaS). Entre la coautoría y el grupo criminal. Ilmo. Sr. D. Francisco J. Hernández Guerrero.
11. Los riesgos derivados de las nuevas tecnologías y el acoso. D.ª Mar España Martí.
12. Las consecuencias legales de la nueva regulación en el marco de las negligencias sanitarias. Ilmo. Sr. D. Juan Calixto Galán Cáceres.
13. El liderazgo. Excmo. Sr. D. Francisco de Paula Bisbal Pons.
14. El Fiscal y los derechos de las personas con discapacidad. Una nueva perspectiva. Excma. Sra. D.ª María José Segarra Crespo.
15. Libertad de expresión, delitos de odio y enaltecimiento del terrorismo. Excmo. Sr. D. Rafael Rebollo Vargas.
16. Reflexiones sobre la Ley de reforma civil y procesal para el apoyo a la capacidad jurídica. Excma. Sra. D.ª María José Segarra Crespo.
17. Nuevos retos en la protección de las víctimas de la violencia de género a la luz de las últimas reformas. Excma. Sra. D.ª Teresa Peramato.

18. El fiscal ante un asunto de especial complejidad: enseñanzas del crimen de la Guardia Urbana. Ilmo. Sr. D. Félix Martín.

19. Análisis criminológico del delito de denuncia falsa. D. José Antonio Ramos.

20. Justicia y periodismo. D. Fernando Garea Baragaño.

21. La especialidad de Seguridad Vial y movilidad sostenible. Reflexiones jurídicas y culturales. Excmo. Sr. D. Bartolomé Vargas Cabrera.

22. Problemática actual de las entradas en domicilio en el procedimiento de inspección. Excmo. Sr. D. Jesús Tirado Estrada y D. Javier Hurtado Puerta.

23. Ética para Fiscales. Sesión final del curso HELP del Consejo de Europa.

24. Obtención y tratamiento de evidencias digitales. D. Manuel López Guerra.

25. Visión del Ministerio Fiscal desde la Abogacía. D. Antonio Garrigues Walker.

26. El Anteproyecto de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y la Ley Orgánica del Tribunal del Jurado. Ilma. D.ª Elena Contreras Galindo.

27. El rostro: una nueva herramienta para la identificación y la investigación. D. Sergio Castro Martínez.

28. La comisión por omisión. Consideraciones generales y referencia particular a la delincuencia empresarial. Excmo. Sr. D. Jesús María Silva.

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 2022.

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.

En fecha 23 de julio de 2021 se dio traslado del borrador del Plan de Formación a los integrantes de la Comisión de Formación y a los/as Fiscales de Sala Coordinadores/as y Delegados/as, a fin de que pudiesen efectuar aportaciones y sugerencias al documento. A la vista de sus aportaciones, la Secretaría Técnica redactó una nueva versión del Plan de Formación que sería aprobada por Decreto de la Fiscal General del Estado.

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 2022: la formación en perspectiva de género e igualdad; la lucha contra la corrupción y criminalidad organizada; la modernización, gestión del cambio y liderazgo; la transparencia, comunicación y deontología; la formación en el nuevo modelo de proceso penal. El fiscal investigador; formación para la especialización y la formación en derechos humanos, estado de derecho, derecho comparado, europeo e internacional. Nuevos modelos de justicia: mediación, justicia restaurativa y el papel de las conformidades.

La formación en las distintas especialidades (civil; menores; vigilancia penitenciaria; extranjería; criminalidad informática; cooperación internacional; odio y discriminación; discapacidad y personas mayores; violencia sobre la mujer; delitos económicos y delitos contra la salud pública) se ha convertido en el eje vertebrador del Plan de Formación 2022 con un significativo aumento de horas lectivas. Asimismo, se han introducido dos materias de especial interés: los delitos de odio y la formación en personas con discapacidad y mayores.

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.

Ello responde a una necesidad formativa ineludible, alcanzar la igualdad real y efectiva de hombres y mujeres en la carrera fiscal, tanto en su acceso como en el desarrollo de su profesión conforme al Plan de Acción 2021-2022, en desarrollo del Plan de Igualdad de la

carrera fiscal y en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 310 LOPJ –modificado por Ley Orgánica 5/2018, de 28 de diciembre, *sobre medidas urgentes en aplicación del Pacto de Estado en materia de violencia de género*–, según el cual todas las pruebas selectivas para el ingreso y la promoción en las carreras judicial y fiscal habrán de contemplar el estudio del principio de igualdad entre mujeres y hombres, incluyendo las medidas en materia de violencia sobre la mujer.

Debe también destacarse, el compromiso de la Fiscalía General del Estado con la formación en materia de derechos humanos y la excelente cooperación que al efecto se ha establecido entre la Secretaría Técnica y el equipo del programa HELP del Consejo de Europa, para la formación *on line* de profesionales de la justicia en estas materias, en colaboración con la Escuela Judicial y el Consejo de la Abogacía.

En 2022 se seguirá fomentando la realización de cursos HELP tanto en formación inicial como en continuada.

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

De conformidad con 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 los vocales y que, lógicamente, puede ser asumido o no, de forma total o parcial, por el Consejo».

Durante el año 2021 se han efectuado los trabajos preparatorios de los informes que el Consejo Fiscal ha emitido en la tramitación preparlamentaria de diversas reformas legislativas que afectan, de una u otra manera a la estructura, organización o funciones del Ministerio Fiscal. Por orden cronológico son los siguientes:

– Proyecto de modificación del Reglamento 2/2011, de 28 de abril, de la Carrera Judicial de conformidad con la Ley Orgánica 5/2018, de 28 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, de Medidas Urgentes en aplicación del Pacto de Estado en materia de Violencia de Género, firmado por la Fiscal General del Estado el día 22 de enero de 2021.

– Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 10/2010, de 28 de abril, de la Prevención del Blanqueo de Capitales y de la

Financiación del terrorismo, firmado por la Fiscal General del Estado el día 22 de enero de 2021.

– Anteproyecto de Ley Orgánica de Garantía Integral de Libertad Sexual, firmado por la Fiscal General del Estado el día 2 de febrero de 2021.

– Anteproyecto de Ley Orgánica por la que se adapta el ordenamiento nacional al Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea, firmado por la Fiscal General del Estado el 12 de marzo de 2021.

– Anteproyecto de Ley de Memoria Democrática, firmado por la Fiscal General del Estado el 30 de abril de 2021.

– Anteproyecto de Reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, firmado por la Fiscal General del Estado el 7 de julio de 2021.

– Anteproyecto de Ley por el que se adapta al ordenamiento nacional el Reglamento (UE) 2018/1727 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de noviembre de 2018 sobre Eurojust y se regulan los conflictos de jurisdicción, las redes judiciales de cooperación internacional y el personal dependiente del Ministerio de Justicia en el exterior, firmado por la Fiscal General del Estado el 6 de mayo de 2021.

– Anteproyecto de Real Decreto por el que se modifica el Reglamento de LO 5/2000 de 12 de enero reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores, aprobado por el Real Decreto 1774/2004 de 30 de julio, en relación con la disposición adicional única de prórroga de nombramientos de Abogados Fiscales, aprobado el 29 de abril de 2021.

– Anteproyecto de Ley de Medidas de Eficiencia Procesal del Servicio Público de Justicia, firmado por la Fiscal General del Estado el 22 de julio de 2021.

– Anteproyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento del Ministerio Fiscal, firmado por la Fiscal General del Estado el 7 de junio de 2021.

– Anteproyecto de Ley Orgánica por la que se establecen normas que faciliten el uso de información financiera y de otro tipo para la prevención, detención, investigación o enjuiciamiento de infracciones penales, firmado por la Fiscal General del Estado el 7 de octubre de 2021.

– Anteproyecto de Ley Orgánica de Eficiencia Organizativa del Servicio público de Justicia, por el que se modifica la Ley 6/1985, de 1 de julio del Poder Judicial, para la implantación de los Tribunales de Instancia y las Oficinas de Justicia en los Municipios, firmado por la Fiscal General del Estado el 26 de octubre de 2021.

– Anteproyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica de 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, en materia de eficien-

cia en los Juzgados de lo Mercantil, para la trasposición de la Directiva (UE) 2019/1023 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre marcos de restructuración preventiva, exoneración de deudas e inhabilitaciones, y sobre medidas para aumentar la eficiencia de los procedimientos de reestructuración, insolvencia y exoneración de deudas, y por la que se modifica la Directiva (UE) 2017/1132, firmado por la Fiscal General del Estado el 26 de octubre de 2021.

– Anteproyecto de Ley de Reforma del Texto Refundido de la Ley Concursal, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, para la trasposición de la Directiva (UE) 2019/1023 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, sobre marcos de reestructuración preventiva, exoneración de deudas e inhabilitaciones, y sobre medidas para aumentar la eficiencia de los procedimientos de reestructuración, insolvencia y exoneración de deudas, y por la que se modifica la directiva (EU) 2017/1132 (directiva sobre reestructuración e insolvencia), firmado por la Fiscal General del Estado el 28 de diciembre de 2021.

– Proyecto de Real Decreto por el que se regula el procedimiento para la selección y designación de la terna de candidatos a Fiscal Europeo y candidatos a Fiscal Europeo Delegado en España, firmado por la Fiscal General del Estado el día 11 de enero de 2022.

– Proyecto de Real Decreto por el que se regula el régimen de sustituciones y medidas de apoyo o refuerzo en el Ministerio Fiscal, firmado por la Fiscal General del Estado el día 26 de noviembre de 2021.

En las materias que por su naturaleza y contenido así lo requirieron, se emitió igualmente informe por los Fiscales de Sala especialistas, sin perjuicio del borrador elaborado por la Secretaría Técnica, de acuerdo con la Instrucción 1/2017 de la FGE.

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 variada índole en la que se precisa su participación, bien porque así esté dispuesto legalmente o bien porque sea solicitado por algún organismo o institución.

La Secretaría Técnica ha participado este año activamente en las siguientes comisiones:

1. Comisión Nacional para el uso forense del ADN, constituida en octubre de 2008 y que tiene por objeto la acreditación, coordina-

ción, elaboración de protocolos oficiales y la determinación de las condiciones de seguridad de los laboratorios facultados para contrastar perfiles genéticos en la investigación y persecución de delitos y la identificación de cadáveres. La Comisión Permanente se reunió el 4 de marzo de 2021.

2. Comité Técnico de la Comisión Nacional de la Policía Judicial, se reunió el 4 de junio de 2021. En dicha reunión se abordaron los siguientes temas: 1. Problemática asociada al elevado volumen de datos, vinculado a los distintos sistemas de intervención de las comunicaciones. Gestión y control judicial; 2. Problemática de la grabación de perfiles genéticos en la base de datos policial sobre identificadores obtenidos a partir del ADN; 3. Ratificación del protocolo general de actualización entre el Ministerio del Interior y la Agencia Española de Protección de Datos, para la atención a personas cuyos datos se han obtenido y difundido ilegalmente; 4. Problemática en la localización de desaparecidos a través de la geolocalización mediante la intervención de dispositivos móviles de comunicación; 5. Reglamento Interno del Comité Técnico de Unidades de Policía Judicial.

3. Comisión para la Violencia, Racismo, Xenofobia e Intolerancia en el Deporte (CVRXID), constituida en marzo de 2008 que tiene por objeto la determinación de un conjunto de medidas dirigidas a la erradicación de la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte en las competiciones deportivas oficiales de ámbito estatal, que se organicen por entidades deportivas en el marco de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte, o aquellas otras organizadas o autorizadas por las federaciones deportivas españolas. La Comisión Permanente se reunió el 18 de marzo 2021.

4. Comisión Médico Forense Legal (CML), constituida en diciembre de 2014 y que tiene por objeto el Consejo Médico Forense que se constituye como un órgano consultivo y de asesoramiento científico-técnico en materia de medicina legal y ciencias forenses, cuyo último fin es contribuir al logro de una respuesta pericial uniforme y de calidad por parte de los distintos profesionales, quienes tienen encomendada la función de apoyo y auxilio al funcionamiento de juzgados y tribunales y al ejercicio de la función jurisdiccional, habiéndose reunido en 2021 la Comisión permanente el 25 de febrero de 2021.

5. En el mes de octubre de 2021 el Ministerio de Justicia constituyó el Grupo de Trabajo Interinstitucional para la revisión del Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal, una vez aprobado el informe al texto prelegislativo por unanimidad del Consejo Fiscal,

reunido al efecto en el Pazo de Mariñán (A Coruña) entre los días 5 y 7 de julio de 2021.

En este grupo de trabajo, conformado por integrantes del Poder Judicial, el cuerpo de letrados de la Administración de Justicia, el Ministerio del Interior, la Academia y los Colegios Generales de la Abogacía y la Procuraduría, el Ministerio Fiscal estuvo representado por el Teniente Fiscal de la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado, el Ilmo. Sr. D. Diego Villafañe Díez. La sesión constitutiva tuvo lugar el día 27 de octubre de 2021 y contó con la asistencia de la Ministra de Justicia, la Excma. Sra. Dña. Pilar Llop Cuenca.

El objetivo de este grupo de trabajo fue articular un foro permanente de debate desde la perspectiva de cada una de las instituciones que conforman el sector de la Justicia, que cristalizase en una mejora del anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal aprobado por el Consejo de Ministros en fecha 24 de noviembre de 2020.

La representación de la Fiscalía puso a disposición de esta comisión las propuestas para la modificación del anteproyecto de mayor interés en aras a agilizar y hacer más eficiente el procedimiento diseñado por el prelegislador y a atribuir al Ministerio Fiscal una verdadera posición de director de la investigación penal. Estas propuestas fueron fruto de la profunda y rigurosa reflexión que desde el mes de noviembre de 2020 la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado venía realizando con el objetivo de elaborar una propuesta o borrador de informe al Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal, que en su amplia mayoría fue asumido por el Pleno del Consejo Fiscal. Ese análisis y estudio del texto prelegislativo realizado por todos los integrantes de la Secretaría Técnica contó con la inestimable colaboración de la carrera fiscal, que realizó numerosas aportaciones en las juntas extraordinarias convocadas a instancia de la Fiscal General del Estado, y con la asistencia de representantes de Ministerios Públicos de diversos países europeos e iberoamericanos, quienes mantuvieron extensas y detalladas reuniones telemáticas con integrantes de la Secretaría Técnica.

Esta comisión interinstitucional, que inició sus reuniones de trabajo quincenales el día 1 de diciembre de 2021, en las cuales se analizó pormenorizadamente el texto prelegislativo y se realizaron y debatieron multitud de propuestas de modificación, estuvo constituida

hasta el 18 de abril de 2022, fecha en la que la Ministra de Justicia clausuró formalmente la mesa de trabajo.

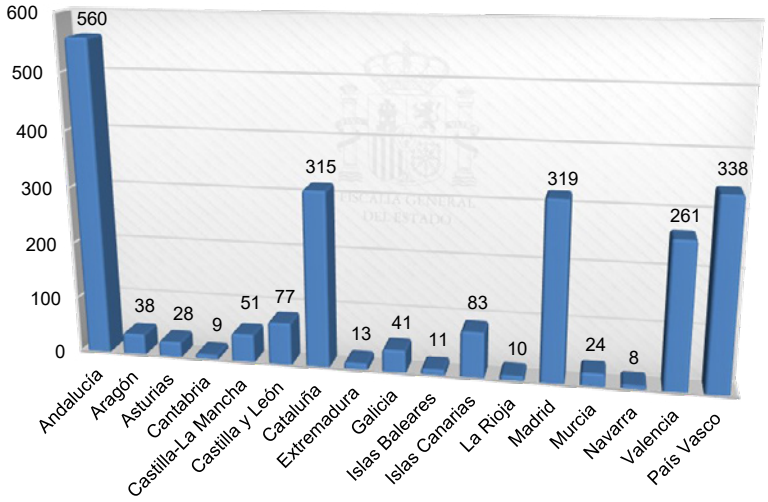
7.6 Labor de coordinación en materia de sustracción de recién nacidos

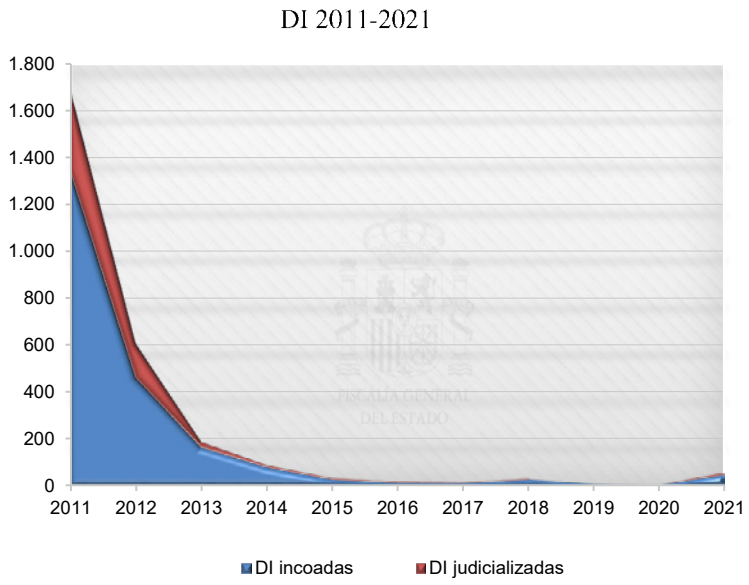
Como se señalaba en Memorias de años anteriores, conviene destacar la importancia que la Fiscalía General del Estado viene dando a esta cuestión dada la especial trascendencia social de esta materia.

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
AÑOS 2011-2021





En el año 2021 se ha producido un considerable aumento del número de diligencias de investigación incoadas en las fiscalías territoriales frente a la tendencia de años anteriores, habiéndose incoado 47 diligencias de investigación frente a las 3 incoadas el año 2020 o las 7 incoadas el año 2019**,** derivadas de la denuncia presentada en el mes de noviembre de 2020 por la Plataforma Foro Internacional de Víctimas de Desapariciones Forzadas Infantiles «Te estamos buscando» en nombre y representación de múltiples víctimas por hechos acaecidos en distintas localidades del territorio español, de posteriores denuncias presentadas por particulares y de la denuncia presentada en nombre de las Asociaciones de Interés Social y Sin Ánimo de Lucro Colectivos Sin Identidad en fecha 11 de mayo de 2021 en relación al tráfico de menores llevado a cabo durante la dictadura franquista en las islas de Tenerife y Las Palmas al amparo de instituciones de acogida de menores en situación familiar desestructurada o de abandono, como el Jardín de Infancia de la Sagrada Familia o Casa Cuna de Tenerife. De las 47 diligencias de investigación incoadas, 6 de ellas han sido judicializadas.

La Secretaría Técnica FGE ha incoado expediente de coordinación para el seguimiento centralizado de todas las investigaciones realiza-

das en las distintas fiscalías territoriales competentes y/o que se incoen a partir de la remisión de las denuncias presentadas.

En el año 2021 la Fiscalía General del Estado ha asumido la presidencia de las reuniones celebradas 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 en fecha 26 de febrero de 2013 para dar respaldo institucional a los posibles afectados en casos de sustracción de recién nacidos y facilitarles el proceso de búsqueda y recopilación de la información y documentación relativas a su filiación natural.

La Comisión de seguimiento se ha reunido en el año 2021 en dos ocasiones, el 26 de marzo y el 14 de octubre, estando representada la Fiscalía General del Estado por una fiscal de la Secretaría Técnica y presidiendo la reunión del día 14 de octubre el Fiscal Jefe de la Secretaría Técnica. En ellas se abordaron por los representantes de cada una de las instituciones las actuaciones realizadas en relación al seguimiento del Acuerdo de colaboración y se planteó la posibilidad de explorar nuevas formas de colaboración institucional para mejorar la respuesta a las víctimas que acuden al Servicio de Información. Asimismo, se procedió a la revisión de los nuevos formularios/modelos de solicitud de información del Servicio de Información a afectados por casos de sustracción de recién nacidos elaborados por el Ministerio de Justicia para simplificarlos y adaptarlos a la normativa de protección de datos.

A lo largo de 2021, también se han atendido las solicitudes de las organizaciones de la sociedad civil que lo han instado, y en concreto:

– El 14 de abril de 2021 el Fiscal Jefe de la Secretaría Técnica y la fiscal responsable de la materia se reunieron con miembros de Amnistía Internacional para abordar las cuestiones planteadas por dicha asociación en relación a los casos de sustracción de recién nacidos en su informe publicado en fecha 26 de marzo titulado «*Tiempo de verdad y justicia. Vulneraciones de derechos humanos en los casos de bebés robados*».

– El día 8 de junio de 2021 se celebró una reunión con el Vicepresidente y Portavoz de las Asociaciones de Interés Social y sin ánimo de lucro «Colectivos sin Identidad» a la que asistieron el Fiscal Jefe y la fiscal responsable de la materia en la Secretaría Técnica, en relación

con la denuncia presentada en la Fiscalía General del Estado en fecha 11 de mayo.

– El 3 de noviembre de 2021 el Fiscal Jefe y la fiscal responsable se reunieron con la Presidenta Asociación S. O. S. BEBÉS ROBADOS HUELVA de afectados por trata de bebés.

En definitiva, la Fiscalía General del Estado continúa mostrando su especial compromiso en dar respuesta a estas situaciones, escuchando a particulares y asociaciones que han solicitado un encuentro para exponer sus demandas, impulsando las investigaciones tanto en vía preprocesal como jurisdiccional y llevando a cabo una adecuada coordinación, centralizada en la Fiscalía General del Estado a través de su Secretaría Técnica, de la actuación del Ministerio Fiscal en todo el territorio español.

7.7 Informe de Convenios

La Secretaría Técnica ha intervenido o emitido informe a lo largo de 2021 en la tramitación de 15 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 encomendadas al Ministerio Fiscal.

Se han informado los siguientes convenios:

1. Convenio suscrito entre la Fiscalía General del Estado y el Ministerio de Justicia en materia de colaboración y apoyo al funcionamiento de la Oficina de recuperación de Activos.
2. Convenio entre la Fiscalía General del Estado y la Administración de la Comunidad de Castilla y León para colaborar en la formación práctica en comunicación de titulados universitarios oficiales en periodismo.
3. Convenio de colaboración entre el Ministerio Fiscal y la Fundación Amigos del Museo del Prado.
4. Convenio entre la Fiscalía General del Estado y la Consejería de Justicia, Interior y Victimas de la Comunidad de Madrid para la colaboración a través de la Unidad Técnica Adscrita a la Fiscalía Coordinadora de Medio Ambiente y Urbanismo.
5. Convenio Marco de colaboración entre la Fiscalía General del Estado y la Confederación Plena Inclusión España.
6. Convenio entre el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Igualdad, las Comunidades Autónomas de Andalucía, Aragón, Astu-

rias, Canarias, Cantabria, Cataluña, Comunitat Valenciana, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco, La Rioja, la Fiscalía General del Estado, el Consejo General de la Abogacía Española, el Consejo General de Procuradores de España y el Consejo General de Colegios Oficiales de Graduados Sociales, para la lucha contra la violencia de género.

7. Convenio entre Consejo General del Poder Judicial, La Fiscalía General del Estado, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Trabajo y Economía Social para la investigación eficaz y rápida de los delitos contra la vida, la salud, la integridad física de los trabajadores y la ejecución de las sentencias condenatorias.

8. Convenio para suscribir con el Ministerio de Justicia un plan de prevención de riesgos laborales para el Ministerio Fiscal con el correspondiente servicio de prevención propio.

9. Convenio de Cooperación Institucional entre la Fiscalía del Tribunal de Cuentas de España y la Fiscalía General de Cuentas de la República de Panamá.

10. Convenio de colaboración entre la Generalitat, el Consejo General del Poder Judicial y la Fiscalía General del Estado en materia de auxilio, colaboración y apoyo mutuo en aquellos procedimientos de investigación penal relacionados con el régimen económico financiero público de la Generalitat Valenciana.

11. Convenio entre la Agencia estatal, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) y la Fiscalía General del Estado en materia de asesoramiento y peritaje.

12. Escrito suscrito por ADEVI, ANAVA-RC, ADAVIAC en relación a las consecuencias del acuerdo entre UNESPA y los representantes de los centros sanitarios privados, adscritos al convenio de asistencia a lesionados de accidentes de tráfico.

13. Convenio de colaboración entre la Generalitat a través de la Conselleria de Justicia, Interior y Administración Pública, el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado y la Universitat de Valencia, para el desarrollo de la cátedra universitaria de aplicación de metodologías estadísticas, económicas y de aprendizaje automático, para la detención de delitos financieros y blanqueo de capitales Catedra Deblanc.

14. Convenio entre el Centro de Estudios Jurídicos del Ministerio de Justicia y la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de actividades formativas para fiscales, letrados de la Administración de Justicia y Médicos Forenses.

15. Convenio de formación de Haciendas Forales de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa.

La Secretaría Técnica ha emitido informe en 2021 en relación con los siguientes protocolos:

1. Instrumento de ratificación del Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre Trabajo Forzoso de 1930, hecho en Ginebra el 11 de julio de 2014.
2. Protocolo General de Actuación entre el Ministerio de Justicia, el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el desarrollo, para la realización de acciones de cooperación para el desarrollo en el sector de la Justicia.
3. Protocolo de Coordinación para evaluar la edad de los niños, niñas y adolescentes sin referentes familiares respecto de los que existan dudas sobre su minoría de edad.
4. Protocolo de actuación de la Sindicatura de Comptes de Les Illes Balears y la Fiscalía de Tribunal de Cuentas para la coordinación de actuaciones a fin de promover la exigencia de responsabilidad contable.
5. Protocolo de Coordinación para la atención inmediata a las Víctimas en Siniestros Laborales.

7.8 **Gabinete de comunicación**

7.8.1 Introducción y reflexiones generales

La Fiscalía General del Estado asume la tarea de difundir, dentro de su ámbito, 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, de conformidad con el art. 4.5 EOMF y la Instrucción 3/2005, de 7 de abril, *sobre las relaciones del Ministerio Fiscal con los medios de comunicación*, y de acuerdo con la configuración y funciones de gabinete de comunicación 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, un año más debemos incidir en la necesidad de 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/a la 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 por los/as fiscales superiores, fiscales jefes/as y portavoces, 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 Protección de datos

Con el fin de dar cumplimiento a la normativa en materia de protección de datos, así como de implementar las recomendaciones dirigidas a la Fiscalía General del Estado respecto del ejercicio de las funciones de comunicación a la opinión pública que recoge el art. 4.5 EOMF, en fecha 6 de octubre se remitió a los/as fiscales jefes/as de las distintas fiscalías un oficio trasladando diversas pautas a seguir por quienes desempeñan funciones de portavocía, relativas a cumplimiento del principio de minimización y disociación de datos personales, así como a la incorporación de la advertencia de protección de datos tanto en las notas de prensa como en los documentos y/o escritos que sean difundidos por el Ministerio Fiscal.

El gabinete de comunicación de la Fiscalía General del Estado ha continuado dando cumplimiento a las medidas adoptadas en el año 2020, referentes a las acreditaciones de prensa, la aplicación del principio de minimización y la inclusión de la advertencia de protección de datos personales, que ya fueron recogidas en la Memoria del pasado año.

7.8.3 Comunicación externa

7.8.3.1 *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 2021 se han publicado un total de 275 noticias web, acompañadas de 966 fotografías y 24 vídeos, frente a las 207 publicaciones, 624 fotos y 22 vídeos del año anterior. Con ello se trata de dar impulso a la difusión de la actividad llevada a cabo por la Fiscalía General del Estado, la Fiscal General, los/as fiscales de sala, el Consejo Fiscal y las distintas fiscalías territoriales.

En la web se han recogido también las noticias relativas a las publicaciones de la Fiscalía General del Estado, con un resumen de las mismas y de sus objetivos principales. A ellas se incorpora un enlace directo al documento, a fin de facilitar su acceso tanto a los/as miembros del Ministerio Fiscal como a la ciudadanía. Destacan aquí las publicaciones relativas a las Circulares e Instrucciones de la Fiscalía General del Estado, la Guía de actuación con perspectiva de género, el Plan de Acción 2021-2022 en ejecución y desarrollo del Plan de Igualdad de la Carrera Fiscal, el Plan de Formación de la Carrera Fiscal y la Revista del Ministerio Fiscal, dedicada a «La transversalidad del principio de igualdad de género».

Asimismo, se ha dado cobertura a la realización de actividades formativas en la sede de la Fiscalía General del Estado, al ciclo semanal de webinarios «Viernes Formativos de la Fiscalía General» que dio comienzo en el año 2020, así como a la celebración de las jornadas de fiscales especialistas.

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.

Página web fiscal.es

Temas	Noticia	Fotos	Vídeos
Fiscalía General del Estado	65	349	14
Consejo Fiscal	14	35	–

Temas	Noticia	Fotos	Vídeos
Supremo (penal, civil, social, contencioso y militar)	14	38	–
Constitucional y Cuentas	1	5	–
Audiencia Nacional	1	8	–
Fiscalías Especiales: Antidroga y Anticorrupción	6	21	1
Cooperación Penal Internacional + AIAMP	16	64	1
Violencia sobre la Mujer y perspectiva de género	25	111	4
Medio Ambiente	4	12	–
Menores	2	15	–
Siniestralidad Laboral	37	15	–
Criminalidad Informática	7	17	–
Discapacidad y Mayores	14	41	–
Seguridad Vial	10	38	2
Extranjería	5	17	–
Contra delitos de Odio y discriminación	11	27	–
Víctimas del Proceso Penal	1	5	–
Fiscalías Territoriales	32	115	2
Obituario	10	33	–
Total	275	966	24

7.8.3.2 *Redes sociales*

El perfil en Twitter de la Fiscalía General del Estado *@fiscal_es* contaba con 20.149 seguidores a fecha 31 de diciembre de 2021, 5.249 más que al concluir el año 2020, lo que supone un incremento del 35,22%. Se consolida la tendencia ascendente del año anterior, en que el aumento fue de un 24,89%.

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

Los Infofiscalías elaborados por la Secretaría Técnica, en los que se recogen resúmenes de la última jurisprudencia nacional e internacional, de los dictámenes de los/as fiscales de sala y otra información de interés de la Fiscalía General, también han sido objeto de difusión a través de Twitter, contado con una respuesta muy positiva y con un notable éxito de visualizaciones e interacciones.

Durante el año 2021 se publicaron 816 tuits, 752 fotografías y 67 vídeos.

TWITTER

Temas	Tuits	Fotos	Vídeos
Fiscalía General del Estado	241	238	22
Consejo Fiscal	19	21	–
Supremo (penal, civil, social, contencioso y militar)	25	25	9
Constitucional y Cuentas	2	4	1
Audiencia Nacional	1	3	–
Fiscalías Especiales: Antidroga y Anticorrupción	15	11	9
Cooperación Penal Internacional + AIAMP	36	59	4
Violencia sobre la Mujer y perspectiva de género	67	79	5
Medio Ambiente	5	6	–
Menores	8	10	–
Siniestralidad Laboral	13	13	1
Criminalidad Informática	13	14	4
Discapacidad y Mayores	25	26	3
Seguridad Vial	15	22	3
Extranjería	13	12	2
Contra delitos de Odio y Discriminación…	34	23	3
Víctimas del Proceso Penal	3	1	–
Vigilancia Penitenciaria	0	0	0
Fiscalías Territoriales	69	108	1
BOE	128	–	–
Obituario	21	15	–
Infofiscalía (Jurisprudencia y FGE)	63	62	–
Total	816	752	67

La cuenta de Instagram de la Fiscalía General *@fge.fortuny4* disponía de 1.617 seguidores al final de 2021, 433 más que el año anterior. En ella se recogen de un modo gráfico actos institucionales, fotografías y vídeos de interés.

INSTAGRAM

Temas	Post	Fotos	Vídeos
Fiscalía General del Estado	72	237	12
Consejo Fiscal	8	24	–
Supremo (penal, civil, social, contencioso y militar)	12	27	6
Constitucional y Cuentas	1	5	–
Audiencia Nacional	1	8	–
Fiscalías Especiales: Antidroga y Anticorrupción	5	17	3
Cooperación Penal Internacional + AIAMP	15	46	4
Violencia sobre la Mujer y perspectiva de género	24	85	4
Medio Ambiente	3	8	–
Menores	4	17	–
Siniestralidad Laboral	4	9	1
Criminalidad Informática	6	14	–
Discapacidad y Mayores	12	31	2
Seguridad Vial	8	25	2
Extranjería	2	8	1
Contra delitos de Odio y discriminación…	10	22	1
Víctimas del Proceso Penal	1	5	–
Vigilancia Penitenciaria	0	0	0
Fiscalías Territoriales	11	64	1
Obituario	3	13	–
Total	202	665	37

La Fiscalía General cuenta con un canal de Youtube que permite retransmitir en directo actos institucionales y comparecencias.

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

7.8.3.3 *Correo electrónico, WhatsApp y atención telefónica*

El gabinete de prensa dispone de 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.

En el mes de diciembre de 2021 estaban incluidos/as en estas listas de difusión un total de 162 periodistas acreditados/as de todo tipo de medios, nacionales e internacionales.

7.8.3.4 *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, con los datos personales 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 2021, se emitieron un total de 80 notas de prensa de la Fiscalía General y se difundieron otras 14 facilitadas por la Fiscalía Especial contra la Corrupción y el Crimen Organizado.

Tras la conclusión de cada Consejo Fiscal se elabora una nota de prensa para informar sobre los principales temas tratados y acuerdos alcanzados, que también se publica en la web fiscal.es y se difunde a través de Twitter. En los casos en que se dirimen propuestas de nombramiento para cargos discrecionales, se acompaña su motivación y un resumen del currículum de la persona propuesta para mayor transparencia.

7.8.3.5 *Ruedas de prensa y encuentros con los medios*

Durante 2021 la realización de ruedas de prensa y encuentros con los medios continuó viéndose 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, se celebraron seis ruedas de prensa en la sede de la Fiscalía General del Estado.

El 21 de enero la Fiscal General del Estado y la Fiscal de Sala Coordinadora de los servicios especializados en la protección de las personas con discapacidad y atención a mayores comparecieron ante los medios para presentar la nueva figura creada por Real Decreto de 255/2019, de 12 de abril, e informar de la actividad de la Fiscalía en relación con la situación de las personas mayores en residencias. En el encuentro se entregó a la prensa un anexo actualizado con datos desagregados de las diligencias preprocesales civiles de protección y de investigación penal tramitadas.

El 18 de marzo la Fiscal General del Estado acompañó al Fiscal de Sala Coordinador de Seguridad Vial en un encuentro con los medios sobre la actividad de la Fiscalía en materia de protección de los derechos de las víctimas de accidentes de tráfico, en la que también participaron representantes de las asociaciones de víctimas y de la sociedad civil. En materia de Seguridad Vial, el Fiscal de Sala ofreció otras tres ruedas de prensa el 27 de mayo, el 21 de junio y el 29 de julio.

El 28 de mayo, tras la publicación de la sentencia dictada por la sección tercera de la Audiencia Nacional sobre los atentados terroristas del 17-A en Barcelona y Cambrils, comparecieron ante los medios el Fiscal de Sala Jefe de la Audiencia Nacional y los/as fiscales del caso para valorar el fallo y tener un recuerdo y reconocimiento a las víctimas y sus familiares.

7.8.3.6 *Entrevistas*

La Fiscal General del Estado concedió durante el año 2021 seis entrevistas a distintos medios escritos y radiofónicos. Asimismo, intervino en el programa especial sobre narcotráfico «Cruzar la Línea» de Antena 3 y publicó dos tribunas en el diario El País: «España no va a abandonar a Afganistán» y «Juan Ignacio Campos, una especial sensibilidad contra la injusticia», con motivo del fallecimiento del Teniente Fiscal del Tribunal Supremo.

Los/as fiscales de sala especialistas, por su parte, concedieron un total de 24 entrevistas a una pluralidad de medios: seis la Fiscal de Sala contra la Violencia sobre la Mujer, cuatro la Fiscal de Sala de Protección a las personas con discapacidad y mayores, tres el Fiscal de Sala de Siniestralidad Laboral, tres el Fiscal de Sala de Delitos de Odio y Discriminación, dos la Fiscal de Sala de Criminalidad Informática y una los Fiscales de Sala de Medio Ambiente, Seguridad Vial, Extranjería, de lo Contencioso-Administrativo, de Anticorrupción y de Antidroga.

La fiscal adscrita al Fiscal de Sala de Extranjería concedió una entrevista sobre trata de seres humanos e intervino en el programa de RTVE «Todxs por Igual. Objetivo Igualdad». En materia de delitos de odio, el Fiscal Delegado de Barcelona ofreció una amplia entrevista a la Agencia EFE.

7.8.4 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.

7.8.4.1 *Infofiscalías FGE*

Además de los resúmenes de jurisprudencia, la Secretaría Técnica remite por correo electrónico a toda la carrera Infofiscalías FGE conteniendo información de especial interés para los/as fiscales sobre la actividad de la Fiscalía General del Estado y los recursos y herramientas a su disposición que les puedan ser de mayor utilidad.

7.8.4.2 *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 remitido cada mañana a toda la carrera a través del correo electrónico.

En 2021 se remitieron un total de 210 boletines.

7.8.4.3 *Grupos de WhatsApp*

El gabinete de comunicación ha mantenido abierto un grupo de WhatApp 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.

7.8.5 Actividad informativa destacada

El año 2021 finalizó con la triste noticia del fallecimiento el 15 de diciembre del Teniente Fiscal del Tribunal Supremo, Juan Ignacio Campos, de lo que se informó a los medios a través de nota de prensa. Se dio también cobertura informativa a la capilla ardiente instalada en la sede de la Fiscalía General del Estado, a la que acudieron a presen-

tar su cariño y respeto multitud de compañeros y compañeras, así como numerosas personalidades del ámbito de la Justicia y representantes de las instituciones. La Fiscal General del Estado publicó un obituario en El País titulado «Juan Ignacio Campos, una especial sensibilidad contra la injusticia».

Desde aquí nuestro recuerdo a quien fue ejemplo de profesionalidad, discreción, lealtad y honestidad, así como un referente para la carrera fiscal.

7.8.5.1 *Informe del Consejo Fiscal al Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal*

La elaboración del borrador de informe del Consejo Fiscal al Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal, realizado por la Secretaría Técnica con la participación de toda la carrera, ha sido uno de los hitos de 2021, tanto por su trascendencia para la institución y la administración de justicia como por el novedoso sistema de trabajo empleado, que aglutinó las aportaciones de todas las fiscalías territoriales, órganos centrales, fiscalías especiales y unidades especializadas. Por ello, se fue informando tanto a la carrera como a los medios de comunicación y a la sociedad de todo el proceso hasta su resultado último.

El 10 de febrero de 2021 se informó de la carta remitida por la Fiscal General del Estado a todos/as los/as fiscales para proponerles el análisis conjunto del Anteproyecto y establecer la metodología de trabajo.

Entre los días 5 y 7 de julio el Consejo Fiscal se reunió en el pazo de Mariñán (A Coruña), de lo que se informó puntualmente a los medios mediante nota de prensa. El día 7 concluyó el Pleno con la aprobación unánime del informe al Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal, de lo que también se difundió nota de prensa informativa. La Fiscal General del Estado, además, compareció ese día ante los medios para explicar el trabajo realizado y las líneas principales del informe aprobado. Al día siguiente se remitió a la prensa el comunicado del Consejo Fiscal. Todo ello tuvo una importante repercusión en los medios.

7.8.5.2 *40.º aniversario del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal*

El 22 de noviembre de 2021 se celebró en la sede de la Fiscalía General del Estado el acto institucional conmemorativo del 40.º aniversario del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, que contó con la intervención de la Fiscal General del Estado, la Ministra de Justicia y

el Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial. Al acto asistieron más de 80 invitados/as, entre los que se encontraban, entre otros, ex fiscales generales, fiscales superiores, representantes del Consejo Fiscal y las asociaciones, fiscales de sala y numerosos representantes de las instituciones.

Durante el acto se presentó el libro «40 años del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. Al servicio de la sociedad», editado para la ocasión y que contó con la participación de S. M. el Rey y de representantes de las más altas instituciones del Estado y del ámbito de la Justicia.

Asimismo, se proyectó el vídeo de igual título elaborado por la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado, en el que se hace un recorrido por las cuatro décadas de historia democrática de la institución, así como por su presente y sus proyectos de futuro.

Tanto el libro como el vídeo se remitieron por correo electrónico a toda la carrera. También están disponibles al público en la web fiscal.es, cuyos enlaces se compartieron en las redes sociales de la Fiscalía General del Estado.

Todo el acto se pudo seguir en *streaming* a través del canal de YouTube de la Fiscalía General, cuyo enlace se facilitó a la carrera por correo electrónico y al público en general a través de la web y las redes sociales. Más de una veintena medios de comunicación de prensa escrita, digital, radio y televisión cubrieron presencialmente su celebración, proporcionándoseles la señal en directo.

7.8.5.3 *Apertura del Año Judicial y presentación de la Memoria*

Como cada año, el gabinete de prensa ha dado una amplia cobertura a la intervención de la Fiscal General del Estado en el acto de Apertura del Año Judicial celebrado en la sede del Tribunal Supremo bajo la presidencia de S. M. el Rey. Su discurso está además disponible en la web fiscal.es.

La Memoria se encuentra accesible al público en el apartado correspondiente de la web. Para su más fácil manejo por los medios se elaboró un dosier de prensa con un resumen de su estructura y los datos estadísticos más relevantes.

Asimismo, se dio difusión a través de notas de prensa, noticias web y redes sociales de la entrega de la Memoria por la Fiscal General del Estado a S. M. el Rey, al Presidente del Gobierno, presidentes/as de los órganos constitucionales, así como a los/as titulares de diversos Ministerios y representantes de otras instituciones.

De igual manera se dio cobertura a las comparecencias de la Fiscal General del Estado para la presentación de la Memoria ante la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados y del Senado, de acuerdo con el art. 9.1 EOMF.

7.8.5.4 *I Concurso de Fotografía 8M*

Durante 2021 el gabinete de comunicación ha seguido con su actividad informativa y de sensibilización con motivo de la celebración de los días internacionales relacionados con las funciones del Ministerio Fiscal. Se han publicado entrevistas con fiscales especialistas y vídeos didácticos sobre cada materia.

Para conmemorar el 8 de marzo, Día Internacional de la Mujer, la Fiscalía General del Estado convocó el I Concurso de Fotografía 8M, a fin de visibilizar el compromiso de los/as fiscales con la igualdad de género y los derechos de las mujeres. El jurado estuvo presidido por la Fiscal de Sala contra la Violencia sobre la Mujer, la presidenta y vocales de la Comisión de Igualdad del Consejo Fiscal y la fiscal de la Secretaría Técnica responsable de comunicación. El premio fue otorgado a la obra «¿Encuentras las diferencias?», realizada por la fiscal de la Fiscalía de Área de Ibiza D.ª Bárbara Moreno. Tanto la fotografía ganadora como las Menciones Especiales, finalistas y participantes se publicaron en la web fiscal.es y en las redes sociales de la Fiscalía General del Estado. El premio fue entregado por la Fiscal General en un acto celebrado telemáticamente el 22 de marzo, al que también se dio difusión.

7.9 **Otras actividades**

En la anualidad a que se refiere este texto, continua el servicio de coordinación y asistencia de la Fiscal General en su función institucional en materia de relaciones internacionales y derechos humanos. Con ocasión de la misma, la Secretaría Técnica fue oída por la Comisión Europea en la elaboración del informe anual sobre el Estado de Derecho (que empezó en el año 2020) en lo que respecta a la Fiscalía, reunión que tuvo lugar en abril de 2021. En la misma fecha y en representación de la Fiscalía General la ST participó en la elaboración del Informe intermedio de España para el 2.º ciclo del Examen periódico universal (EPU) coordinando la respuesta de las fiscalías especializadas, igual que hizo con la respuesta al informe CEDAW.

Por designación de la Fiscal General, la ST participó en la primera reunión del Grupo de trabajo sobre la autonomía e independencia de

los Ministerios Públicos AIAMP (Asociación iberoamericana de los Ministerios Públicos) que tuvo lugar en marzo de 2021 mediante la elaboración de un informe con propuestas sobre dicha independencia así como dando respuesta al cuestionario remitido.

La ST también intervino en febrero de 2021 en la reunión de coordinación de la Evaluación del Convenio de la OCDE de lucha contra la corrupción de agente público extranjero en las transacciones comerciales, en la evaluación de la cuarta fase Grupo de trabajo Bribery, y un primer borrador del informe se remite en diciembre de 2021.

Por otra parte, la ST representa al Ministerio Fiscal en el Grupo de Asuntos Jurisdiccionales (Sección española del Comité Permanente Hispano-Norteamericano), junto con un Asesor Jurídico Militar y Presidido por un representante del Ministerio de Justicia. Se abordan casos penales en que aparecen involucrados militares EE. UU., y el grupo decide ante la petición de renuncia de la jurisdicción española en favor de las Autoridades Militares de EE. UU. si emite o no recomendación favorable a dicha renuncia, conforme a la normativa aplicable y en particular el art. 39 apartado 2.2 del Convenio de Cooperación para la Defensa entre España y EE. UU.

Asimismo, en el año 2021 se dio el curso correspondiente a los escritos remitidos por el Defensor del Pueblo a la Fiscalía General, dándose traslado a las Fiscalías territorialmente competentes. Concretamente esta anualidad presentó un escrito en su condición de mecanismo nacional de prevención de la tortura y otros tratos y penas crueles, comunicando el resultado de su visita al centro socioeducativo «El Mussol» en Palma de Mallorca en el que se hacían una serie de sugerencias, y otro relativo al Hospital psiquiátrico de Conxo de Santiago de Compostela por presunto delito de abuso sexual a un interno por parte de un trabajador del centro.

Dentro de la organización del trabajo interno de la Secretaría Técnica, se analizaron las conclusiones de seminarios y jornadas de especialistas celebradas en 2021, tras lo cual se dio difusión de las mismas a los miembros de la carrera fiscal para su conocimiento.

Diariamente por este órgano se elaboran y remiten a todos los fiscales mediante correo electrónico los *Infofiscalia* (información de la Fiscalía General del Estado), que constituyen breves artículos de distinta naturaleza. En su gran mayoría se refieren a sentencias del Tribunal Supremo en los que se sintetizan los criterios adoptados por el Alto tribunal respecto de cuestiones jurídicas relevantes para el quehacer cotidiano de los/as fiscales. En otras ocasiones se utilizan los *Infofiscalia* para dar publicidad a todos los compañeros/as de las novedades normativas con incidencia para la profesión, así como de

las instrucciones y dictámenes de las especialidades de la carrera para su rápido y puntual conocimiento. También constituyen la vía adecuada, en el marco del plan de actuaciones de la FGE dirigido a proporcionar a los/as fiscales las herramientas prácticas que puedan resultarles de utilidad en su trabajo cotidiano, para dar difusión de los medios tecnológicos que se dispone, facilitando su acceso y manejo mediante tutoriales.

En 2021, se ha celebrado el Aniversario de los 40 años del Estatuto del Ministerio Fiscal, evento relevante para la carrera y al que hay referencia en otros apartados de este texto. En esta especial efeméride para la carrera fiscal hay que destacar la implicación en la misma de los integrantes de la Secretaría Técnica, habiéndose publicado un Libro que se adjunta en el Anexo de la Memoria, *«40 años del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, Al servicio de la sociedad»*. El día 22 de noviembre, con ocasión del acto institucional de su celebración en la sede de la Fiscalía General del Estado, se visionó el vídeo elaborado por la Secretaría Técnica en el que se recoge la vida de la institución durante las últimas cuatro décadas, que constituye un auténtico reflejo de la vocación de servicio público, de la defensa del Estado de derecho, de los valores constitucionales y de la sociedad que encarnan todos los miembros del Ministerio Fiscal.

8. MEMORIA DEL DELEGADO DE PROTECCIÓN DE DATOS Y DEL FISCAL AUDITOR DEL FTF DEL AÑO 2021

8.1 **Introducción**

El año 2021, en materia de protección de datos, ha venido marcado por la entrada en vigor (BOE de 27 de mayo de 2021) de la Ley Orgánica 7/2021 de 26 de mayo, *de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales.*

La LO 7/2021 transpone, finalmente [1], 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

[1] La Directiva fijaba como plazo de transposición al derecho interno el 6 de mayo de 2018,

fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo.

Dicha Directiva completa el marco normativo en materia de protección de datos cuyo pilar fundamental lo constituye 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* (Reglamento General de Protección de Datos) el cual, sin perjuicio de su aplicación directa, fue adaptado al ordenamiento jurídico nacional mediante la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, *de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, adaptó el Reglamento General de Protección de Datos, en lo que respecta al tratamiento de los datos personales y a la libre circulación de estos datos.*

El Delegado de Protección de Datos emitió dictamen respecto del Anteproyecto de Ley Orgánica (APLO) que finalmente dio lugar a la Ley Orgánica 7/2021, en cumplimiento de la función de asesoramiento al Ministerio Fiscal en aquellas cuestiones relativas a la protección de datos, y en este caso, a fin de auxiliar en la función consultiva que corresponde al Consejo Fiscal en aquellos aspectos del proyecto legislativo que podían afectar a la estructura, organización y funciones del Ministerio Fiscal.

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 efectuaron diversas observaciones, recomendaciones y propuestas de modificación y, entre otras, las siguientes:

a) En diversos apartados del dictamen se insistió en el hecho de que el Ministerio Fiscal realiza tratamientos de datos con fines jurisdiccionales. A diferencia de lo recogido en el Anteproyecto, la LO 7/2021 admite, tal como proponía el DPD en su informe, la naturaleza jurisdiccional del tratamiento de datos realizado con ocasión de la tramitación por el Ministerio Fiscal de los procesos y diligencias en los que es competente.

Así, en su artículo 2.2 dispone que el tratamiento de los datos personales llevado a cabo con ocasión de la tramitación por los órganos judiciales y fiscalías de las actuaciones o procesos de los que sean competentes, así como el realizado dentro de la gestión de la Oficina

judicial y fiscal se regirá por lo dispuesto en la presente Ley Orgánica, sin perjuicio de las disposiciones de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, las leyes procesales que le sean aplicables y, en su caso, por la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal [2].

De igual modo, la LO 7/2021, en su Disposición final tercera, modifica la Ley Orgánica 6/1985 de 1 de julio, del Poder Judicial [3]. En el art. 236 bis LOPJ se distingue entre el tratamiento de los datos personales con fines jurisdiccionales y los tratamientos no jurisdiccionales. Tiene finalidad jurisdiccional el tratamiento de los datos que se encuentren incorporados a los procesos que tengan por objeto el ejercicio de la actividad jurisdiccional, a su vez, el artículo 236 ter LOPJ reconoce el carácter jurisdiccional del tratamiento de los datos personales llevado a cabo con ocasión de la tramitación por las fiscalías de los procesos, diligencias o expedientes de los que sea competente.

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 dado que en su redacción original se otorgaba a las mismas un aparente control sobre el cumplimiento por parte de la autoridad requirente de la conveniencia y legalidad de lo solicitado. Dichas consideraciones fueron atendidas, al no incluirse la referida exigencia en el artículo 7 de la LO 7/2021 el cual regula dicha cuestión.

c) Se insistió, tal como ya se recogió en la Memoria del pasado año, en la necesidad de la creación de la Unidad de Protección de Datos (exigencia que se había reclamado por el DPD ya desde sus primeros informes del año 2018 dirigidos a la Fiscalía General del Estado) como órgano específico de supervisión del tratamiento de datos con fines jurisdiccionales realizado por el Ministerio Fiscal. Dicho órgano no se contemplaba en el APLO.

La LO 7/2021, en su Disposición final segunda, modifica el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (arts. 12 y 20) [4], creando así la Unidad de Supervisión y Control de Protección de Datos (en adelante

---

[2] En virtud de la Disposición final cuarta también se modifica la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, incluyendo un nuevo apartado 5 en el artículo 2 con una redacción semejante.

[3] Concretamente los artículos 234, 235, 235 bis, 236 y 236 bis a 236 decies.

[4] *Disposición final segunda.*

Uno. Se modifica el artículo 12 para incluir en nuevo apartado n) con la siguiente redacción:

UPD) la cual ejercerá las competencias que corresponden a la autoridad de protección de datos con fines jurisdiccionales sobre el tratamiento de los mismos realizado por el Ministerio Fiscal de acuerdo con lo establecido en el art. 236 octies de la LOPJ, en concreto:

– Supervisar el cumplimiento de la normativa de protección de datos personales mediante el ejercicio de la labor inspectora otorgada en la presente Ley y el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

«n) La Unidad *de Supervisión y Control de Protección de Datos.*»

Dos. Se modifica el artículo 20 incluyendo un nuevo apartado Cuatro con la siguiente redacción:

«Cuatro. En la Fiscalía General del Estado, de igual modo, existirá la Unidad de Supervisión y Control de Protección de Datos que ejercerá las competencias que corresponden a la autoridad de protección de datos con fines jurisdiccionales sobre el tratamiento de los mismos realizado por el Ministerio Fiscal, de acuerdo con lo establecido en el artículo 236 octies de la Ley Orgánica del Poder Judicial en el ámbito de sus competencias y facultades. Su regulación se remitirá a los términos previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial en cuanto le sea de aplicación.

Al frente de la Unidad de Supervisión y Control de Protección de Datos se nombrará por mayoría absoluta del Pleno del Consejo Fiscal una persona titular de la Unidad, de entre juristas de reconocida competencia con al menos quince años de ejercicio profesional y con conocimientos y experiencia acreditados en materia de protección de datos.

La duración del mandato de la persona titular de la Unidad de Supervisión y Control de Protección de Datos será de cinco años, no renovable. Durante su mandato permanecerá, en su caso, en situación de servicios especiales y ejercerá exclusivamente las funciones inherentes a su cargo. Sólo podrá ser cesada por incapacidad o incumplimiento grave de sus deberes, apreciados por el Pleno mediante mayoría absoluta.

El régimen de incompatibilidades de la persona titular de la Unidad de Supervisión y Control de Protección de Datos será el mismo que el establecido para los Fiscales al servicio de los órganos técnicos de la Fiscalía General del Estado. La persona titular de la Unidad de Supervisión y Control de Protección de Datos deberá ejercer sus funciones con absoluta independencia y neutralidad.

La persona titular y el resto de personal adscrito a la Unidad de Supervisión y Control de Protección de Datos estarán sujetos al deber de secreto profesional, tanto durante su mandato como después del mismo, con relación a las informaciones confidenciales de las que hayan tenido conocimiento en el cumplimiento de sus funciones o el ejercicio de sus atribuciones. Este deber de secreto profesional se aplicará en particular a la información que faciliten las personas físicas a la Unidad de Supervisión y Control de Protección de Datos en materia de infracciones de la presente normativa.

La composición, organización y funcionamiento de la Unidad de Supervisión y Control de Protección de Datos será regulada reglamentariamente. Se deberá velar porque la Unidad cuente, en todo caso, con todos los medios personales y materiales necesarios para el adecuado ejercicio de sus funciones.»

– Promover la sensibilización de los profesionales de la Administración de Justicia y su comprensión de los riesgos, normas, garantías, derechos y obligaciones en relación con el tratamiento.

– Emitir informe sobre los códigos de conducta destinados a contribuir a la correcta aplicación de la normativa de protección de datos personales en la Oficina judicial y fiscal.

– Previa solicitud, facilitar información a cualquier interesado en relación con el ejercicio de sus derechos en materia de protección de datos.

– Tramitar y responder las reclamaciones presentadas por un interesado o por asociaciones, organizaciones y entidades que tengan capacidad procesal o legitimación para defender intereses colectivos, en los términos que determinen las leyes de aplicación al proceso en que los datos fueron recabados.

No obstante, pese a haberse recogido en la LO 7/2021 la demanda de creación de dicha Unidad, esta no se materializa de modo adecuado ya que, en el artículo 20.4 del EOMF, se establece que al frente de la misma se nombrará por mayoría absoluta del Pleno del Consejo Fiscal [5] una persona titular de la Unidad, de entre juristas de reconocida competencia con al menos quince años de ejercicio profesional y con conocimientos y experiencia acreditados en materia de protección de datos. De igual modo se dispone que la duración del mandato de la persona titular de dicha Unidad será de cinco años, no renovable y que durante su mandato permanecerá, en su caso, en situación de servicios especiales.

Por tanto, la modificación del EOMF operada por la Ley Orgánica 7/2021, en este aspecto, altera injustificadamente las atribuciones y funciones de distintos órganos del Ministerio Fiscal e impone unas exigencias ajenas al modelo vigente y en concreto:

– Posibilidad de que el responsable de la UPD no sea fiscal:

Respecto a esta cuestión se considera que ha de ser un/a fiscal el que asuma con plena independencia la condición de Fiscal responsable de la Unidad de Protección de Datos, una alternativa distinta, alguien extraño a la Institución y, presumiblemente, ajeno y desconocedor de su organización, funcionamiento y singularidades, constituye una innecesaria e insólita excepción respecto de la elección de los responsables de cualesquiera órganos o unidades del Ministerio

[5] En el nuevo art. 14.4 letra l) se atribuye al Consejo Fiscal la facultad de nombrar por mayoría absoluta a la persona titular de dicha unidad de supervisión.

Fiscal, siendo el único supuesto de «externalización» de un cargo para el ejercicio de funciones en el seno del Ministerio Fiscal.

Por otro lado, con el fin de dotar de mayor autoridad e independencia al cargo, y facilitar el ejercicio efectivo de su misión, el/la fiscal responsable de la Unidad de Protección de Datos, debiera de pertenecer a la primera categoría. No obstante, de no pertenecer a ella, deberá tener, a todos los efectos y durante el tiempo de su mandato, la consideración de Fiscal de Sala.

– Exigencia de que el responsable, de ser fiscal, haya de pasar de servicio activo a la situación de servicios especiales:

En relación a esta exigencia se considera que el/la Fiscal responsable de la UPD ha de estar en servicio activo y no en servicios especiales ya que no se alcanza a entender la razón por la que, dirigiendo un órgano del Ministerio Fiscal, dicho fiscal al mismo tiempo deba encontrase fuera de la Carrera Fiscal.

– Periodo de mandato por cinco años no renovables:

Se considera absolutamente injustificada la limitación temporal impuesta en la reforma del EOMF. Se ha de tener en cuenta que la renovación del mandato, por al menos un nuevo periodo, es un factor fundamental de estabilidad que dota al cargo de mayores garantías de independencia y ello teniendo en cuenta factores clave en esta materia como son la especialización y la experiencia en una materia tan compleja. Así se contempla, por ejemplo, respecto de la Presidencia y del Adjunto de la Agencia Española de Protección de Datos (art. 48.5 L. O. 3/2018) y en los mismos términos respecto del mandato del Supervisor Europeo de Protección de Datos [art. 53.1 y 53. 3 Reglamento (UE) 2018/1725].

– Atribución al Consejo Fiscal de la facultad de nombrar al/la responsable de la UPD.

La competencia para designar al responsable de la Unidad que en la reforma del EOMF se otorga al Consejo Fiscal, no solo carece de justificación desde la perspectiva de protección de datos ya que no dota a la UPD de un superior estatus o grado de independencia sino que, más bien al contrario, sienta un precedente en virtud del cual se dota de facultades de designación de cargos de la Carrera Fiscal a un órgano de naturaleza corporativa (carente de una exigible legitimación democrática de la que, por ejemplo sí que goza el CGPJ), y constituye una anomalía y una injustificada excepción a lo previsto en el art. 14 EOMF y en el Real Decreto 437/1983, de 9 de febrero, sobre constitu-

ción y funcionamiento del Consejo Fiscal, ya que, en la actualidad, es al Gobierno, a propuesta del Fiscal General del Estado (oído el Consejo Fiscal), al que le corresponde proveer los nombramientos de la Carrera Fiscal (art. 13.1 EOMF).

– Identificación del nuevo órgano como «Unidad de Supervisión y Control de Protección de Datos».

La denominación «Unidad de Supervisión y Control de Protección de Datos» constituye una innecesaria y avasalladora reiteración léxica, por lo que se propone la de «Unidad de Protección de Datos del Ministerio Fiscal», denominación más amable y suficientemente descriptiva de la labor encomendada la cual, además, resulta similar a la de otros órganos que componen la estructura organizativa de la Institución.

Aspectos todos ellos que sería deseable que fueran corregidos en una próxima y urgente reforma legislativa con carácter previo a que se lleve a efecto tanto el correspondiente desarrollo reglamentario, a fin de definir la composición, organización y funcionamiento de la Unidad, como la designación de la persona responsable de la misma.

8.2 Exposición sucinta de las actuaciones realizadas por el DPD en el curso del año 2021

En el curso de 2021 se puso de manifiesto el incremento de la actividad de la Unidad del Delegado de Protección de Datos, habiéndose registrado un total de 73 expedientes frente a los 21 del año anterior; expedientes que dan soporte a actuaciones iniciadas de oficio, o generadas como consecuencia de consultas y reclamaciones.

Entre las actuaciones realizadas, cabe señalar las siguientes:

8.2.1 Informes de anteproyectos legislativos

Además del antes mencionado y que dio lugar a la promulgación de la LO 7/2021, se emitió informe en relación a:

8.2.1.1 *Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal*

Respecto a la protección de datos personales (regulada en el Capítulo I del Título VIII del Libro III, arts. 514 a 520 del APLECr), son tres, básicamente, las cuestiones relativas al Anteproyecto que merecían una especial atención:

Primera. En relación al descubrimiento y comprobación del hecho investigado o de la identidad del autor se recogían cuatro modos de investigación basados en la obtención de datos personales, así:

a) Obtención de datos por medio de fuentes abiertas de información. Se encuentra habilitada la policial judicial por si, o por orden del Ministerio Fiscal, salvo que esta actuación se realice de forma sistemática y continuada, en cuyo caso se requiere autorización del Juez de Garantías (art. 514).

b) Obtención de datos personales contenidos en ficheros públicos o privados. El Ministerio Fiscal puede reclamarlos, con la motivación exigida en el precepto, salvo que para ello expresamente se requiera autorización judicial. En cuanto a los ficheros mantenidos por personas físicas en el ejercicio de actividades personales o domésticas, se establece que, en defecto de consentimiento, se estará a lo dispuesto en el anteproyecto para el registro de documentos ordenadores y dispositivos (art. 515).

La identificación de titulares o terminales o dispositivos de conectividad, podría llevarse a cabo mediante este precepto, pero este medio de investigación expresamente se regula el art. 371 el cual limita esta diligencia a los delitos que enumera el art. 355 (pena superior a tres años, cometidos por medio de instrumentos informáticos o delitos de una singular naturaleza, gravedad o modo de comisión –terrorismo, tráfico de drogas, armas, trata de seres humanos, por medio de organizaciones criminales, etc.–).

El Anteproyecto recogía los supuestos medios de investigación de obtención de datos de ficheros públicos o privados que precisan autorización judicial, así: la incorporación al proceso de datos electrónicos conservados por los prestadores de servicios o personas que faciliten la comunicación (art. 368), la identificación mediante la localización en base a una IP (art. 369), la localización de la persona investigada o sus movimientos (art. 397.2) y la de acceso a la historia clínica (art. 491).

Por tanto, la facultad que el art. 515 del Anteproyecto otorgaba al Ministerio Fiscal tenía un carácter residual dado que las diligencias de investigación más habituales, basadas en el acceso o cesión de datos personales obrantes en ficheros, ya son recogidas en otros preceptos, por lo que este artículo obra a modo de habilitación general de acceso a ficheros a los que en la actualidad dispone de esa legitimación (SIRAJ, Servicios del Punto Neutro Judicial, ADEXTTRA, Fichero de Titularidades Financieras, etc.).

c) Cruce automatizado de datos disponibles sobre la persona investigada con otros datos de la misma obrantes en otras bases de datos de titularidad pública o privada. Este medio de investigación precisaba la autorización judicial a instancia del Ministerio Fiscal y únicamente cuando se cumplieran determinados requisitos –fundados indicios, necesidad de la práctica de esta diligencia, delito con pena superior a tres años– (art. 516).

d) Búsquedas selectivas a partir de rasgos distintivos. Esta diligencia de investigación consiste en el cruce, mediante sistemas automatizados de datos obrantes en ficheros públicos y privados, a fin de comparar datos personales de múltiples sujetos que, en su mayoría, pueden ser completamente ajenos a los hechos, con la finalidad de encontrar a la persona que debe ser investigada, también se requiere autorización judicial previa, a instancia del Ministerio Fiscal restringido a que los delitos tengan pena superior a tres años y siempre que la información que se pretenda obtener no se pudiera conseguir por un medio menos gravoso (art. 517).

En relación a los mencionados medios de investigación se ha de señalar que si bien la Directiva 2016/680 no impide que, en las normas nacionales relativas a los procesos penales, los Estados miembros especifiquen operaciones y procedimientos de tratamiento relativos al tratamiento de datos personales por parte de tribunales y otras autoridades judiciales (Considerando 20), no obstante, el Ministerio Fiscal a los efectos de la misma se equipara a las autoridades judiciales (Considerando 80) y es «autoridad competente» dadas las funciones constitucionales y estatutarias que específicamente tiene atribuidas en el ámbito penal, debiendo tenerse en cuenta, además, que el derecho a la protección de datos personales, a diferencia del derecho a la intimidad, tiene un distinto alcance y protección ya que no se basa en una prohibición general de injerencia sino, fundamentalmente, en la existencia de una base legal legitimadora del tratamiento.

En virtud de ello, el DPD en su informe consideraba cuestionable que el prelegislador requiriese autorización judicial para actuaciones de investigación (basadas en operaciones de tratamiento de datos personales, tales como el acceso y el cotejo) respecto de las cuales bastaría con que lo dispusiese el Ministerio Fiscal cumpliendo los principios de necesidad, proporcionalidad y motivación. Y es que hay que tener en cuenta, además, que el posterior destino de los datos obtenidos no estarían desprovistos de garantías judiciales ya que estos, en términos generales, tendrán como finalidad recabar información suficiente para que la Fiscalía pueda fundamentar la petición, ante la autoridad judi-

cial, de medidas de investigación, en este caso sí, limitativas de derechos fundamentales distintos al de protección de datos personales y cuando, tal como dispone el artículo 520.1 del Anteproyecto, los datos obtenidos a través de esas diligencias solo tendrán efectos como fuentes de investigación ya que, con posterioridad, habrán de ser recogidos por alguno de los medios de prueba.

Segunda. Respecto del ejercicio de los derechos relativos a la protección de datos en el marco de los procesos penales, se ha de señalar que el Anteproyecto:

– No recogía todas las categorías de interesados, ya que el art. 518 del AP solo hace referencia a los derechos de los afectados por la práctica de las diligencias recogidas en los arts. 514 a 517, no incluyendo, por tanto, a los investigados que no hayan sido objeto de las mismas, ni a las víctimas, testigos y personas condenadas.

– No recogía todos los derechos de los que los interesados son titulares según la Directiva. Únicamente se recogen los derechos de información, acceso y rectificación, no incluyendo los de supresión ni el de limitación a su tratamiento.

– No establecía todas las limitaciones al ejercicio de estos derechos que recoge la Directiva como son: a) evitar que se obstaculicen indagaciones, investigaciones o procedimientos oficiales o judiciales; b) evitar que se cause perjuicio a la prevención, detección, investigación o enjuiciamiento de infracciones penales o a la ejecución de sanciones penales; c) proteger la seguridad pública; d) proteger la seguridad nacional, y, e) proteger los derechos y libertades de otras personas.

Tercera. El Anteproyecto debía entenderse, sin perjuicio de otras disposiciones, como una de las normas de trasposición de la Directiva, pese a ello eran múltiples las cuestiones relevantes que se omitían, entre otras:

– La identificación de las distintas categorías de interesados y de las distintas categorías de datos personales para los fines incluidos en el ámbito de aplicación de esta norma, así como los objetivos y finalidades del mismo, y también los plazos y procedimientos específicos para su supresión y revisión periódica.

– La plasmación normativa del principio de minimización del tratamiento de categorías especiales de datos personales.

– La prohibición de mecanismos de decisiones basadas únicamente en tratamientos automatizados y, en caso de autorización de las

mismas, las medidas para salvaguardar los derechos y libertades de los interesados.

En relación a las cuestiones que se recogen en los dos últimos apartados, cabía concluir que el Anteproyecto no trasponía adecuadamente la Directiva 2016/680.

8.2.1.2 *Anteproyecto de Ley Orgánica por la que se establecen normas que faciliten el uso de información financiera y de otro tipo para la prevención, detección, investigación o enjuiciamiento de infracciones penales*

El informe, en este caso, se emitió en la doble condición de Delegado de Protección de Datos y de Fiscal Auditor del Fichero de Titularidades Financieras.

Dicho Anteproyecto tiene por objeto incorporar al Derecho español la Directiva (UE) 2019/1153 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, por la que se establecen normas destinadas a facilitar el uso de información financiera y de otro tipo para la prevención, detección, investigación o enjuiciamiento de infracciones penales y por la que se deroga la Decisión 2000/642/JAI del Consejo.

Con la finalidad de prevenir e impedir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, la Ley 10/2010, de 28 de abril, crea el Fichero de Titularidades Financieras (FTF), del cual es responsable la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa siendo el encargado del mismo el Servicio Ejecutivo de la Comisión debiendo las entidades de crédito, las entidades de dinero electrónico y las entidades de pago declarar al mismo la apertura o cancelación de cuentas corrientes, cuentas de ahorro, depósitos y de cualquier otro tipo de cuentas de pago, así como los contratos de alquiler de cajas de seguridad y su periodo de arrendamiento, con independencia de su denominación comercial (art. 43.1 y 2).

En atención a la sensibilidad de los datos contenidos en el fichero, la Ley 10/2010 opta por restringir el acceso al mismo a los sujetos que enumera, con los requisitos que establece y para los fines que expresamente prevé. En la actualidad únicamente los órganos judiciales con competencias en investigación de delitos y el Ministerio Fiscal pueden acceder directamente a los datos contenidos en el FTF ya que, como consecuencia de la reforma introducida en el art. 43.3 de la LO 10/2010 (en virtud del art. 3.18 del Real Decreto-ley 7/2021, de 27 de abril), se amplió la inicial exigencia de autorización judicial o del

Ministerio Fiscal, que antes se imponía únicamente respecto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, al resto de los organismos autorizados (ex art. 43.3 LO 10/2010).

La Comisión Europea persigue con la Directiva (UE) 2019/1153, que es objeto de trasposición mediante este Anteproyecto, adoptar un instrumento jurídico independiente y específico para ampliar el acceso a los registros centralizados de cuentas bancarias y de pagos. En España, ese registro es el Fichero de Titularidades Financieras y cuyo acceso, en la actualidad, se encuentra limitado a la investigación de delitos relacionados con el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo.

En consecuencia, las modificaciones principales que, en este aspecto, introduce el APLO, son la ampliación de los organismos autorizados así como la supresión de la autorización previa, por la autoridad judicial o del Ministerio Fiscal, a los organismos y autoridades referidas en el art. 3 del APLO y en el 43.3 de la Ley 10/2010 para su acceso al FTF, modificación esta última que, con independencia de la valoración que pueda merecer, se deriva de la exigencia impuesta por la Directiva (UE) 2019/1153 de facilitar a las autoridades competentes el acceso directo e inmediato a la información relativa a las cuentas bancarias con la finalidad de mejor prevenir, detectar, investigar o enjuiciar delitos graves (Considerandos 1 y 7 y art. 4) evitando así retrasos susceptibles de afectar a dichas actuaciones.

En el informe se puso de manifiesto, entre otras cuestiones, la necesidad de adaptar también el art. 43 de la Ley 10/2010 así como el art. 50 del RD 304/2014, ampliando la finalidad del FTF a la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de delitos graves entendiendo por tales las formas de delincuencia enumeradas en el anexo I del Reglamento (UE) 2016/794; de igual modo debía modificarse el párrafo 2.º del apartado 1 del art. 52 del RD 52.1 del RD 304/2014, en el que se especifican los concretos puntos únicos de acceso a través de los cuales, necesariamente, cada uno de los organismos autorizados habrán de efectuar las respectivas solicitudes de datos del Fichero de Titularidades Financieras.

Específicamente se propuso, dadas las funciones atribuidas en el Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea y en la Ley Orgánica 9/2021, de 1 de julio, de aplicación de dicho Reglamento, que esta fuera incluida en la relación de organismos autorizados del apartado 3 del art. 43 de la Ley 10/2010, así como en la relación de puntos únicos de acceso del párrafo 2.º del apartado 1 del art. 52 del RD 52.1 del RD 304/2014.

8.2.2 Consultas elevadas al DPD

1. Se aperturó expediente gubernativo para dar respuesta a la consulta efectuada por la jefatura de una fiscalía provincial relativa a la solicitud que se efectuó a la misma por el Decanato del correspondiente Colegio de Abogados relativa a la posibilidad de que por dicha fiscalía se le remitiera una relación de los/las fiscales con su asignación de trabajo con el fin de facilitárselo a los colegiados, resolviéndose que no procedía acceder a dicha petición atendiendo, básicamente, a lo siguiente:

a) Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (EOMF) dispone que el Ministerio Fiscal es único para todo el Estado (art. 22.1), pudiendo los miembros del Ministerio Fiscal actuar y constituirse no solo en cualquier punto del territorio de su fiscalía sino en cualquier punto del territorio de la correspondiente comunidad autónoma e incluso, con la correspondiente autorización del Fiscal General del Estado en cualquier punto del territorio nacional (art. 21.5).

Por otro lado, corresponde a los fiscales jefes de cada órgano ejercer la dirección de este, así como organizar los servicios y la distribución del trabajo entre los Fiscales de la plantilla (art. 22.2).

En este aspecto, la Instrucción 1/2003, de 7 de abril, *de la Fiscalía General del Estado sobre aspectos organizativos de las fiscalías y sus adscripciones con motivo de la reforma parcial de la Ley de Enjuiciamiento Criminal,* insta a que por los fiscales jefes se introduzca la máxima racionalidad en los servicios, señalamiento de vistas y comparecencias que exijan la intervención del Ministerio Fiscal, así como a que se ordene y distribuya la carga de trabajo del modo más equitativo posible y a que se rentabilice la dedicación de los fiscales.

No obstante, la referida Instrucción 1/2003, también recuerda que los fiscales jefes tienen la facultad de alterar el sistema establecido cuando la organización de la correspondiente fiscalía así lo requiera puesto que a los mismos se les exige la adopción de cuantas medidas permitan el efectivo cumplimiento de los cometidos del Ministerio Fiscal en el íntegro ámbito territorial de cada Fiscalía.

b) El Ministerio Fiscal, como responsable de tratamiento, dispone de los datos de identificación de los fiscales con la finalidad de gestionar su situación administrativa, profesional y económica, constituyendo este un tratamiento necesario para el cumplimiento de una obligación legal y para el ejercicio de poderes públicos [arts. 6.1. c),

6.1. e) y 9.2 b) RGPD] y amparado en los correspondientes artículos del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

c) La solicitud de comunicación de los datos de identificación de los fiscales «con su asignación de trabajo para facilitarlo a los colegiados» no indica la base legal en que pudiera justificarse dicha transmisión de información, circunstancia esta que ya es suficiente, por si misma, como para desestimar la solicitud efectuada, dado que no se explica que utilidad podría reportar a dicho Colegio el conocimiento de que fuese uno u otro fiscal el que realizase cualquiera de las actuaciones en las que debe intervenir el Ministerio Público.

Por otro lado, de accederse a la petición formulada, no solo se incumpliría con el principio de minimización de datos, el cual exige que el tratamiento de datos personales sea adecuado, pertinente y limitado a lo necesario en relación con los fines para los que los datos son tratados [art. 5.1 c) RGPD], sino que dicha información quedaría más fácilmente expuesta a una difusión ilícita con las consecuencias que esto podría suponer para los fiscales teniendo en cuenta los riesgos que se derivan del singular ejercicio de sus funciones. Por otra parte, se ha de señalar que, de comunicarse los datos solicitados, el correspondiente colegio de abogados y sus colegiados, adquirirían la condición de responsables de tratamiento sujetos a las correspondientes obligaciones que se derivan de la normativa de protección de datos, así como a las consecuencias derivadas de su incumplimiento (art. 4 7) RGPD y art. 70.1 LO 3/2018).

Tampoco sería el interés legítimo una base legal para la operación de tratamiento consistente en la comunicación por transmisión de los referidos datos al referido Colegio dado que corresponde al legislador establecer por ley la base jurídica para el tratamiento de datos personales realizado por las autoridades públicas –en este supuesto, el Ministerio Fiscal– lo cual impide que dicha base legitimadora pueda aplicarse al tratamiento que este efectúa en el ejercicio de sus funciones cuando en este caso, además, prevalecen los intereses de los fiscales a la vista de sus expectativas razonables, basadas en su relación con el Ministerio Fiscal como responsable del tratamiento, de que no sean transferidos sus datos personales salvo en los supuestos previstos legalmente [Considerando 47 y art. 6.1 f) RGPD].

Finalmente, se consideró que tampoco podría fundarse la petición en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, *de Transparencia, Acceso a la información Pública y Buen Gobierno* ya que, en virtud de lo antes argumentado, prevalece el derecho a la protección de datos personales y de otros derechos constitucionalmente protegidos (en este caso, la

seguridad) de los fiscales, sobre el interés público en la divulgación de aquellos (arts. 17.1 y 18.4 CE y art. 15.2 de la Ley de Transparencia).

2. A la vista de la consulta efectuada por la Fiscalía General del Estado relativa a la posible afectación de la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales en relación a la existencia de las comisiones de videovigilancia, creadas por Real Decreto 596/1999, de 16 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Desarrollo y Ejecución de la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, de las que forma parte el Ministerio Fiscal, el DPD se inclinó por la pervivencia de las mismas, en base a una serie de argumentos que se exponen a continuación de manera sucinta:

– Una de las dificultades de la «convivencia» de las Comisiones de Videovigilancia con la actual regulación se encuentra en el art. 16.1 LO 7/2021, el cual dispone que *«[E]n las vías o lugares públicos donde se instalen videocámaras fijas, el responsable del tratamiento deberá realizar una valoración del citado principio de proporcionalidad en su doble versión de idoneidad e intervención mínima. Asimismo, deberá llevar a cabo un análisis de los riesgos o una evaluación de impacto de protección de datos relativo al tratamiento que se pretenda realizar, en función del nivel de perjuicio que se pueda derivar para la ciudadanía y de la finalidad perseguida*, añadiendo el art. 16.2 que *[E]sta disposición se aplicará asimismo cuando las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad utilicen instalaciones fijas de videocámaras de las que no sean titulares y exista, por su parte, un control y dirección efectiva del proceso completo de tratamiento.*

Estos preceptos generaron la duda de que el examen de los mencionados requisitos, al recaer en el «responsable del tratamiento» (en este caso, en las FFCCSS) y no en las Comisiones de Videovigilancia podían hacer innecesaria la existencia de estas, no obstante, estos preceptos se han de interpretar como una exigencia previa e ineludible para las FFCCSS a realizar antes de recabar la autorización para la instalación de las videocámaras y que se sumaría a las ya previstas en el artículo 2 de la LO 4/1997. Por tanto, el art. 16 1 y 2, no se opondría a la LO 4/1997 sino que «actualizaría» la misma acomodándola a las nuevas exigencias que impone la vigente normativa de protección de datos.

– *Otra dificultad se podría derivar del art. 16.3 LO 7/2021 el cual dispone que: «[E]stas instalaciones fijas de videocámaras no estarán*

sujetas al control preventivo de las entidades locales previsto en su legislación reguladora básica, ni al ejercicio de las competencias de las diferentes Administraciones públicas, sin perjuicio de que deban respetar los principios de la legislación vigente en cada ámbito material de la actuación administrativa» y ello si de dicho precepto se quisiera interpretar que las instalaciones fijas de videocámaras ya no requieren la correspondiente autorización del Delegado del Gobierno.

No obstante, este precepto se refiere a que las instalaciones fijas de videocámaras de las FFCCSS, y a diferencia de videocámaras instaladas por personas jurídicas o privadas distintas a las FFCCSS (generalmente en el marco de la seguridad privada de personas, bienes e instalaciones), quedan fuera de las competencias de las administraciones públicas (y del control preventivo de las entidades locales) en ese ámbito.

– *Por otro lado, el apartado primero de la Disposición Adicional Primera de la LO 7/2021 cuando dice que el tratamiento de los datos personales procedentes de las imágenes y sonidos obtenidos mediante la utilización de cámaras y videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para los fines previstos en al artículo 1, se regirá por dicha Ley Orgánica,* básicamente se está remitiendo al art. 18 el cual regula el tratamiento una vez obtenida la captación de hechos, estableciendo que la grabación deberá ponerse a disposición de la autoridad judicial si pudieran ser constitutivos de delito, o de la autoridad competente si los hechos grabados son reveladores de una posible infracción administrativa relacionada con la seguridad pública.

– Otro argumento en favor de su pervivencia lo constituye el hecho de que el informe previo a las correspondientes autorizaciones de las Comisiones (vinculante en caso de ser negativos) y, por tanto, la propia existencia de las mismas, son una garantía frente a intromisiones ilegitimas de otros derechos distintos a los de la protección de datos personales (honor, intimidad personal y familiar y a la propia imagen).

3. A la vista de la consulta efectuada sobre si existía soporte normativo que justificase la remisión a Instituciones Penitenciarias de copia de informes de autopsia y toxicológicos que constan en diligencias previas se indicó que:

La normativa de protección de datos no es de aplicación al tratamiento de datos personales de personas fallecidas [art. 2.2 b) de la LO 3/18 y Considerando 27 RGPD], no obstante se señaló que no procedía solicitar los informes referidos dado que la autopsia y los informes toxicológicos son actuaciones que se realizan en el marco del proceso

penal (art. 343, 347 y 356 LECrim); las actuaciones penales son reservadas, incurriendo en responsabilidades todos aquellos intervinientes en el proceso que revelen indebidamente su contenido (art. 301 LECrim); dicho deber de reserva se justifica en la necesidad de garantizar la realización de todas aquellas actuaciones que sean precisas para averiguar y hacer constar la perpetración de los delitos y la participación de los autores y para que Instituciones Penitenciarias pueda acceder al contenido de dichos informes, de no estar personada en el procedimiento penal, debe existir una disposición legal habilitante que expresamente lo permita, la cual en el momento actual, no existe.

8.2.3 Reclamaciones ante la AEPD por actuaciones del Ministerio Fiscal

Se incoó expediente gubernativo a raíz de la recepción de una comunicación de la Agencia Española de Protección de Datos a la que se acompañaba reclamación de una ciudadana la cual reprochaba a una fiscalía provincial una actuación derivada de unas diligencias preprocesales que, según su versión, tuvo como consecuencia que sus datos personales fueran difundidos por diversos medios de comunicación sin su consentimiento.

El DPD, tras llevar a cabo las actuaciones que se estimaron pertinentes dio respuesta a la interesada, al tiempo que remitió copia de la misma a la AEPD, concluyéndose que la sospecha no podía recaer exclusivamente en la fiscalía ya que cabía la posibilidad de que dichos datos personales hubieran sido difundidos por una de las partes intervinientes en las diligencias de fiscalía. No obstante, y en virtud de ello, se trasladaron diversas consideraciones a la fiscalía provincial en cuestión entre las que cabe señalar las siguientes:

Se instó a la jefatura de la misma a que, en el futuro y atendidas las circunstancias concurrentes en cada supuesto, evitase, en virtud del principio de minimización, trasladar a terceros copia íntegra de los escritos de denuncia o dar a conocer los datos personales de las otras partes a los distintos intervinientes en expedientes y diligencias de Fiscalía, debiendo, siempre que no sea imprescindible para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva o indispensable para los fines de las diligencias que se lleven a cabo, anonimizar/seudonimizar los datos personales eliminándolos de las copias de las resoluciones y documentos que se notifiquen evitando de este modo su comunicación.

De igual modo, en relación a la conciliación de la facultad/deber de información con el derecho a la protección de datos personales se recordó que 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 insistió en que 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.

En consecuencia, 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.

Por la Sra. Directora de la Agencia Española de Protección de Datos se dictó resolución de archivo de actuaciones respecto de la reclamación efectuada acogiéndose los argumentos sostenidos por el DPD en la contestación a la reclamación efectuada.

8.2.4 Recomendaciones emitidas por el DPD

a) En relación a la conciliación de la facultad/deber de información con el derecho a la protección de datos personales, tal como se señaló en la Memoria del pasado año:

El DPD dirigió Nota Interior a la Fiscalía General del Estado que contenía diversas consideraciones y recomendaciones a cuyo cumplimiento se instaba, ello dio lugar a que por la Secretaría Técnica se dirigiese comunicación, de 6 de octubre de 2021, a todas las fiscalías, órganos y unidades del Ministerio Fiscal denominada «Implementación de las recomendaciones del Delegado de Protección de Datos del Ministerio Fiscal en materia de comunicación».

b) Como consecuencia de filtraciones de datos personales de un ciudadano a medios de comunicación o a redes sociales llevadas a cabo, presuntamente, por destinatarios de decretos dictados por el Ministerio Fiscal, se difundió Nota Interior a todas las unidades, órganos y fiscalías con el siguiente contenido:

«La protección de datos personales se basa en un sistema de controles y equilibrios para proteger a las personas físicas siempre que se traten sus datos personales, exigiendo el principio de minimización que los datos personales sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con los fines para los que son tratados (art. 5 RGPD).

Como consecuencia de ello, el Ministerio Fiscal, como responsable del tratamiento, está obligado a aplicar aquellas medidas técnicas y organizativas con miras a garantizar que, por defecto, solo sean objeto de tratamiento los datos personales que sean necesarios para cada uno de los fines específicos del tratamiento; esta obligación se extiende, entre otras, a la cantidad de datos personales recogidos, a la extensión de su tratamiento y a su accesibilidad (art. 25 RGPD).

Resulta preciso que, en el ejercicio de sus funciones, los miembros del Ministerio Fiscal actúen de conformidad con los principios que rigen la normativa de protección de datos, en este caso, con el principio de minimización, ya que en el supuesto de producirse una difusión ilícita de datos personales las consecuencias serían menos lesivas para sus titulares.

Por otro lado, se considera necesaria la incorporación de una cláusula de cumplimiento normativo en las notificaciones de las resoluciones, decretos o acuerdos dictados la cual, aunque no evite totalmente el riesgo, constituye una medida adecuada para reducir un posible tratamiento ilícito.

En consecuencia, se instó a la implementación de las siguientes pautas:

Primera. En el contenido de los decretos que se dicten en diligencias de investigación, diligencias preprocesales y expedientes gubernativos se habrá de procurar limitar, en la medida de lo posible, la consignación de aquellos datos personales que no sean precisos para pronunciarse o resolver sobre la cuestión planteada.

Por datos personales se ha de entender toda información sobre una persona física identificada o identificable (el interesado). Se considerará persona física identificable a toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un identificador, como por ejemplo un nombre, un número de identificación, unos datos de localización, un identificador en línea o uno o

varios elementos propios de la identidad física, fisiológica, genética, psíquica, económica, cultural o social de dicha persona (art. 4.1 RGPD).

Segunda. En la tramitación de las diligencias de investigación, diligencias preprocesales y expedientes gubernativos se procurará evitar el traslado de copia íntegra de los escritos de denuncia y/o queja cuando contengan datos personales que no precisen ser conocidos por el resto de las partes o por otros intervinientes en las mismas.

Tercera. En cada supuesto deberá examinarse, con el mayor rigor, la pertinencia de dar a conocer al resto de los intervinientes, en las diligencias de investigación, diligencias preprocesales y expedientes, datos personales o determinados datos personales de las otras partes (mereciendo singular cautela la comunicación de datos especialmente protegidos) procediendo, siempre que no sea imprescindible para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva o indispensable para los fines de las propias diligencias o expedientes, a la eliminación de determinados datos (por ej. datos relativos a la salud, domicilio, documento de identidad, teléfono, etc.) o a la disociación de los datos personales de las resoluciones y documentos que se notifiquen evitando, de este modo, su comunicación.

El proceso de disociación permite que la información no pueda asociarse a una persona concreta, identificada o identificable.

Se indicó que las anteriores pautas han de aplicarse de manera razonable y ponderada, teniendo siempre presente que el derecho de los interesados a la protección de datos no puede prevalecer sobre el derecho a la tutela judicial efectiva ni impedir el ejercicio de las funciones que el Ministerio Fiscal tiene encomendadas y que la aplicación del principio de minimización de datos no puede exacerbarse de tal modo que llegue a convertir en crípticas o incomprensibles las resoluciones que se dicten.

Cuarta. A fin de recordar el obligado cumplimiento del deber de confidencialidad, en los correspondientes oficios de remisión y/o notificación, así como en los correos electrónicos que tengan dicha finalidad, se habrá de incluir como pie de página la siguiente cláusula:

«La comunicación de los datos de carácter personal que pudieran figurar en el documento adjunto, no previamente disociados, se realiza en cumplimiento de las funciones legales y estatutarias encomendadas al Ministerio Fiscal y al amparo de la vigente normativa de protección de datos.

La referida normativa también es de aplicación al destinatario o destinatarios de esos datos personales los cuales no podrán ser objeto

de tratamiento ulterior con una finalidad distinta a la que ha motivado su actual comunicación. En todo caso deberán adoptarse las medidas necesarias para evitar cualquier tratamiento no autorizado o ilícito.»

c) En relación a la información de derechos a los interesados se emitió Nota Interior a todas la unidades, órganos y fiscalías adjuntando impreso de información de derechos actualizado al que se le añadió la referencia a la LO 7/2021, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales como consecuencia de su entrada en vigor, así como la nota al pie «Puede consultar información adicional sobre el derecho a la protección de datos en la dirección web fiscal.es» y ello a raíz de la entrada en producción la sección de protección de datos del portal fiscal.es.

Dicha entrada en producción ha permitido al Ministerio Fiscal cumplir con el deber de informar sobre el ejercicio de los derechos de protección de datos de conformidad con el art. 11.1 de la LO 3/2018 el cual establece que «cuando los datos personales sean obtenidos del afectado el responsable del tratamiento podrá dar cumplimiento al deber de información establecido en el artículo 13 del Reglamento (UE) 2016/679 facilitando al afectado la información básica a la que se refiere el apartado siguiente e indicándole una dirección electrónica u otro medio que permita acceder de forma sencilla e inmediata a la restante información». Dicha previsión también es aplicable para el tratamiento de naturaleza penal en base al art. 20 de la LO 7/2021.

De igual modo, en relación al deber de informar, y al haberse observado que, en gran parte de los correos electrónicos remitidos por un número significativo de fiscalías, y con independencia de a quien se dirijan, se incorpora como pie de firma genérico la información de derechos al interesado, se recordó que el deber de informar se ha de realizar únicamente a la primera comunicación que se establezca a raíz de la obtención de datos personales por parte del interesado. Se sugirió que, en los sucesivos correos, basta la inclusión de un pie de firma relativo al deber de confidencialidad del destinatario [6].

---

[6] Se sugería un pie de firma semejante al siguiente:

CONFIDENCIALIDAD: Este mensaje es privado y los archivos adjuntos al mismo son confidenciales y dirigidos exclusivamente a los destinatarios de los mismos. Por favor, si Ud. no es uno de dichos destinatarios, sírvase notificarnos este hecho y no copie o revele su contenido a terceros.

d) Por medio de una fiscal adjunta al DPD, que realizaba tutoría de fiscales en prácticas, se tuvo conocimiento de que en el Protocolo de Actuación para los Coordinadores de Tutorías y Fiscales Tutores de la Fase de Prácticas Tuteladas de la 59.ª Promoción de la Carrera Fiscal se establecía que al informe elaborado por el/la Fiscal Coordinador/a se debía acompañar informes, dictámenes o calificaciones con sus respectivos extractos elaborados por los fiscales en prácticas. Dicha circunstancia dio lugar a la incoación del correspondiente expediente y a la emisión de las siguientes consideraciones y recomendaciones dirigidas a la Secretaría Técnica a fin de que por esta se arbitrasen los medios para su implementación:

En base a los parámetros establecidos en el art. 6.4 RGPD, la comunicación al CEJ de esos informes conteniendo datos personales, no es compatible con el fin para el que los datos personales fueron inicialmente recogidos ya que:

– La remisión de dichos documentos, que se prevé a efectos de evaluación de los aspirantes en prácticas, supone un tratamiento de datos personales absolutamente desvinculado de las razones que motivaron su recopilación inicial que no se encuentra amparado en el consentimiento de los respectivos titulares ni en disposiciones legales pudiendo suponer la comunicación por transmisión de datos de naturaleza reservada, por formar de procedimientos judiciales, a un tercero que no es parte interviniente en los mismos.

– No existe relación alguna entre el tratamiento inicial (actividad jurisdiccional) y el ulterior (evaluación del desempeño), ni entre los titulares de los datos personales y el CEJ como responsable de este ulterior tratamiento.

– La habitual existencia, en los escritos y dictámenes de los fiscales, de datos relativos a condenas e infracciones penales y de categorías especiales datos, a los cuales se les ha de dispensar una especial protección.

En este aspecto, aunque el curso selectivo teórico-práctico de formación inicial de los aspirantes al ingreso en la Carrera Fiscal se desarrolle con sujeción al contenido y duración que se especifiquen en el plan de estudios elaborado por la Fiscalía General del Estado y exista un Director de Formación de la Carrera Fiscal, el responsable del tratamiento sería el Centro de Estudios Jurídicos al que el Real Decreto

312/2019, define como un organismo autónomo de los previstos en el artículo 98 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, adscrito al Ministerio de Justicia, el cual tiene personalidad jurídica diferenciada, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión y plena capacidad jurídica y de obrar y, dentro de su esfera de competencias, le corresponden las potestades administrativas precisas para el cumplimiento de sus fines, en los términos establecidos en dicho Estatuto (art. 1.1, 1.2 y 1.4).

En consecuencia, de mantenerse la exigencia de remisión al CEJ de informes, dictámenes y calificaciones con sus respectivos extractos, y al ser absolutamente inviable recabar el consentimiento de los titulares de los datos que figuren los mismos (el cual, de obtenerse, dotaría de legitimidad a ese tratamiento), la única alternativa posible es proceder a la efectiva anonimización de los datos personales que figuren en las copias de los documentos que vayan a ser remitidos a dicho organismo, proceso que, debidamente supervisado por los respectivos fiscales tutores y coordinadores, se recomienda sea llevado a cabo por los aspirantes a fiscales, lo que permitiría, a su vez, poner en práctica el objetivo formativo relativo al conocimiento del derecho a la protección de datos.

A la vista de todo ello y de cara a la futura elaboración de planes de formación o de protocolos de actuación en la fase de prácticas dirigidos a los coordinadores de tutorías y fiscales tutores, se recomendó suprimir la exigencia de remisión al CEJ de informes, dictámenes o calificaciones con sus respectivos extractos, ya que, por otro lado, resulta cuestionable la necesidad de su envío con la finalidad de su evaluación dado que los mismos habrán sido oportunamente corregidos y valorados por los respectivos tutores y visados por los fiscales encargado de ello.

e) En relación a los convenios de cooperación educativa con universidades se difundió Nota Interior a los Adjuntos territoriales facilitándoles un modelo de cláusula para cuando, de conformidad con la Instrucción FGE 2/2019, les correspondiera informar, en materia de protección de datos, los convenios educativos que se firmen entre las fiscalías de los respectivos territorios y las correspondientes universidades.

Se subrayó en dicha nota interna la importancia de que en el dictamen dando respuesta a la solicitud de informe se insistiese en que los fiscales tutores o responsables de la formación, en virtud del principio de minimización, únicamente deberán facilitar a los estudiantes el acceso a aquellos datos estrictamente precisos para el desarrollo de las prácticas universitarias, así como la conveniencia de recordar a los estudiantes su compromiso de confidencialidad el cual habrá de fir-

marse de manera individualizada. De igual modo, y en este aspecto, se insistió en la conveniencia de que en el entorno de las respectivas fiscalías efectuase una labor de concienciación en este sentido.

En este aspecto, se instó de la Unidad de Apoyo para que dirigiera comunicación a los Fiscales Superiores (la cual se llevó a efecto en noviembre de 2021) con el fin de que por los fiscales tutores se actuase conforme a lo antes expuesto.

8.2.5 Otras actuaciones

1. Habiendo tenido conocimiento de que por la Fiscalía Europea se solicitó formalmente a la Fiscalía General del Estado el acceso de los Fiscales Europeos Delegados, en modo consulta, al Sistema de Información Control y Consultas del Ministerio Fiscal y al de «Cooperación Jurídica Internacional» (en este caso sin mayor concreción), con el fin de disponer de información precisa para cumplir la función de asesoramiento que el DPD tiene encomendada así como a la vista de que el Reglamento (UE) 2017/1939 autoriza a dicha Fiscalía Europea a obtener la información que este conservada en base de datos de las autoridades públicas siempre que esta sea «pertinente» (art. 43):

Se interesó del Fiscal Jefe de la Unidad de Apoyo informe relativo al objeto y finalidad de cada una de las bases de datos cuyo acceso se pretende; las características y exigencias actualmente impuestas para el acceso, en modo consulta, a cada una de las referidas bases de datos debiendo especificarse, en concreto, la identificación del colectivo de usuarios autorizados, así como si los referidos accesos quedan registrados mediante una huella de usuario y tiempo y la naturaleza de los datos contenidos en cada una de ellas (personales, no personales, estadísticos, etc.).

2. A la vista de un Comunicado de la Unión Progresista de Fiscales en el que se pone de manifiesto que, en el Boletín Oficial del Estado (BOE), concretamente en el apartado «A. Nombramientos, situaciones e incidencias» de «II. Autoridades y personal», del Ministerio de Justicia, se publican datos relativos a licencias o excedencias voluntarias con el nombre y apellidos de la persona en cuestión, así como la fiscalía donde está destinada y también, en ocasiones, la fecha de nacimiento de la/el hija/hijo; así como de lo informado en el mismo sentido por el Adjunto al DPD de la Comunidad Autónoma de Andalucía, se dirigió nota interior a la Inspección Fiscal con las siguientes Consideraciones:

– La «gestión administrativa y económica de la plantilla de Fiscales» constituye una actividad de tratamiento de datos personales que se encuentra incluida en Registro de Actividades de Tratamiento del Ministerio Fiscal.

– El referido tratamiento resulta necesario para el cumplimiento de una obligación legal y para el ejercicio de poderes públicos [arts. 6.1. c), 6.1. e) y 9.2 b) Reglamento (UE) 2016/679, en adelante RGPD] y 52 EOMF.

– Los datos personales de las/los fiscales se encuentran a disposición de las distintas Fiscalías y órganos fiscales que integran el Ministerio para el ejercicio de sus funciones y, en su caso, del Ministerio de Justicia para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la finalidad referida y de conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto 1765/1994, de 5 de agosto, por el que se adecuan las normas reguladoras de los procedimientos de gestión de personal relativos a los miembros del Ministerio Fiscal y al personal al servicio de la Administración de Justicia a la Ley 30/1992 (en la actualidad Ley 39/2015).

– En el mencionado RD 1765/1994 no se establece la obligación de la publicación en el BOE de las licencias o excedencias voluntarias de las/los fiscales para que las mismas se puedan hacer efectivas por lo que, salvo que exista otra disposición normativa que así lo estableciera, la publicación o difusión de los mencionados datos personales carecería de la base legal legitimadora de dicho tratamiento.

– En cualquier caso, de existir una norma reglamentaria que estableciera la exigencia de la publicación en el BOE de las referidas situaciones, el Delegado de Protección de Datos considera que la misma pudiera ser contraria al principio de minimización en el tratamiento de datos personales el cual exige que los datos personales serán adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados [art. 5. 1 c) RGPD].

– El RGPD tiene un alcance general, obligatorio y directamente aplicable en cada Estado miembro (ex art. 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), A su vez, la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, en el apartado 3 de la Disposición Derogatoria Única, expresamente dispone que quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango contradigan, se opongan, o resulten incompatibles con lo dispuesto en el RGPD y en dicha ley orgánica.

En virtud de todo ello, se instó a que por la Inspección Fiscal únicamente se comunique al Ministerio de Justicia aquellos datos personales que sean imprescindibles para el reconocimiento y efectividad

de las licencias y excedencias de las/los fiscales, así como para que trasladen a dicho Ministerio las consideraciones antes expuestas a fin de evitar, en el futuro, la difusión por medio del BOE de datos personales de las/los fiscales que, en los términos antes expresados, pudiera ser contraria a la normativa de protección de datos personales.

3. Las actuaciones iniciadas en 2020 con el fin de promover de la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado la actualización de la web fiscal.es a la normativa vigente en materia de protección de datos culminaron, en septiembre de 2021, con la entrada en producción de la correspondiente sección.

Para ello por el DPD 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, así como el contenido de todos y cada uno de los registros de conformidad con lo establecido en el art. 31.2 de la LO 3/2018.

Como consecuencia de la promulgación de la LO 7/2021 se añadieron nuevos registros al inventario RAT, concretamente los relativos a gestión procesal penal, diligencias de investigación, menores de reforma y cooperación internacional.

4. En el marco de las funciones de concienciación y formación [ex art. 39.1 b)] por el DDP se asumió la dirección del curso «El derecho a la protección de datos personales y el Ministerio Fiscal» celebrado en diciembre de 2021 y organizado por el Centro de Estudios Jurídicos el cual tuvo como objetivo profundizar en el conocimiento del derecho a la protección de datos personales y su relevancia en las funciones encomendadas al Ministerio Fiscal.

8.2.6 Informe a la Fiscal General del Estado

El año 2021 culminó con la dación de cuentas del DPD a la Excma. Sra. Fiscal General del Estado en la que, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 38.3 RGPD y apartado 7.2 de la Instrucción FGE 2/2019, se dio cuenta sobre el grado de implementación de la normativa de protección de datos, así como las exigencias y retos que esta materia impondrá al Ministerio Fiscal.

Dadas las funciones encomendadas (entre las que se encuentran las labores de supervisión de las fiscalías, unidades y órganos fiscales), el notable incremento de la actividad desarrollada el reciente reconocimiento legal en virtud de la LO 7/2021 de la Unidad de Protección de Datos cuya implementación requerirá un profundo estudio

a fin de determinar su organización, funcionamiento e integración con la figura del DPD, y por ser el único modo de garantizar que el DPD, de conformidad con la normativa de protección de datos, «participe de forma adecuada y en tiempo oportuno en todas las cuestiones relativas a la protección de datos» (art. 38.1 RGPD), se trasladó a la Fiscal General del Estado la petición de que se arbitrasen los medios a fin de que, en el menor plazo posible, el DPD pudiera llevar a cabo sus funciones en exclusividad dado que, y hasta la fecha de la elaboración de la presente Memoria, las mismas se compatibilizan con la labor que también ejerce como Fiscal del Tribunal Supremo.

8.3 **Fichero de Titularidades Financieras**

El FTF (Fichero de Titularidades Financieras) se encuentra 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 SEPBLAC (Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención de Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias), 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 artículo 43.4 de la Ley 10/2010, dispone que «un miembro del Ministerio Fiscal, designado por el Fiscal General del Estado de conformidad con los trámites previstos en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal y que durante el ejercicio de esta actividad no se encuentre desarrollando su función en alguno de los órganos del Ministerio Fiscal encargados de la persecución de los delitos de blanqueo de capitales o financiación del terrorismo, velará por el uso adecuado del fichero, a cuyos efectos podrá requerir justificación completa de los motivos de cualquier acceso», como consecuencia de ello, y en sustitución del entonces Fiscal Jefe Inspector, D. Agustín Hidalgo de Morillo fue designado, el 4 de febrero de 2021 y en virtud de Decreto de la Fiscal General del Estado, Fiscal Auditor del FTF dada la vinculación de dicha labor con la de Delegado de Protección de Datos que dicho fiscal también tiene encomendada.

Los artículos 54 a 57 del Real Decreto 304/2014 que aprueba el Reglamento de la Ley 10/2010, disponen las funciones del Fiscal Audi-

tor: 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).

Cumpliendo con dichas disposiciones en el curso del año 2021 se realizaron, entre otras, las siguientes actuaciones:

– Se resolvió sobre la solicitud de información efectuada, a instancias de una representante del Ministerio Fiscal, por la Jefatura de Investigación Criminal y Policía Judicial de la Ertzaintza al Servicio Ejecutivo de la Comisión sobre datos contenidos en el Fichero de Titularidades Financieras en el sentido de que los fiscales, sin perjuicio de poder contar a estos efectos con la colaboración de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado cuando sea factible, tienen a su disposición, tal como establece el art. 52.1 del citado Real Decreto, el acceso al FTF a través del punto único de acceso designado a tal efecto en el Ministerio Fiscal.

– No se autorizó la solicitud de alta en producción efectuada por el Ministerio de Justicia, en base a lo dispuesto en el art. 54.2 del Real Decreto 304/2014 y dado que dicho organismo no figura como autorizado (ex art. 43.3 Ley 10/2010) ni tiene reconocido punto único de acceso (ex art. 52.1 RD 304/2014).

– Por la Fiscalía Europea se solicitó el acceso al FTF, resolviéndose, de conformidad con la normativa de aplicación, en el sentido de permitir el acceso de dicha Fiscalía por medio del punto único de acceso de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de las Policías Autonómicas con competencias estatutariamente asumidas para la investigación de los delitos de blanqueo de capitales. Dicha decisión fue recurrida en alzada ante la Fiscal General del Estado, siendo dicho recurso inadmitido por haberse dirigido dicho recurso a un órgano incompetente para resolver sobre el mismo dado que las actuaciones del Fiscal Auditor del FTF y las resoluciones por este dictadas, no se desempeñan ni se dictan en el marco orgánico o institucional del Ministerio Fiscal sino que se llevan a cabo con plena autonomía funcional, según lo establecido en la Ley 10/2010 y en su normativa de desarrollo.

– No se autorizó el acceso al Gobierno de una comunidad autónoma para la realización de consultas a los servicios del Fichero de Titularidades Financieras en el entorno de preproducción/producción, dado que la finalidad que se perseguía con dicho acceso no era conforme con la normativa de aplicación, así como por el hecho de no ser ninguno de los sujetos autorizados por el art. 43.3 de la Ley 10/2010.

– Ante la solicitud de acceso al Fichero de Titularidades Financieras por la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos (ORGA), se concluyó que la misma está facultada, previa autorización judicial o del Ministerio Fiscal, para obtener la información que suministra el Fichero de Titularidades Financieras en los términos que su normativa regula. No obstante, aun siendo deseable que así fuese, la ORGA no tiene reconocido punto único de acceso propio (ex art. 52.1 RD 304/2014).

En consecuencia, el Fiscal Auditor, en base a lo dispuesto en el art. 54 del Real Decreto 304/2014, a la vista de las diferentes restricciones fijadas a los PUA existentes en la actualidad que se derivan de la previa exigencia de autorización judicial o del Ministerio Fiscal y hasta en tanto le sea habilitado a la ORGA el correspondiente punto de acceso propio, autorizó el acceso de dicho organismo al FTF por medio del punto único de acceso de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de las Policías Autonómicas con competencias estatutariamente asumidas para la investigación de los delitos de blanqueo de capitales cuando le haya sido encomendada la localización de activos por los órganos judiciales o fiscalías, así como en la realización de sus funciones de intercambio de información con otras oficinas análogas de la Unión Europea o instituciones de terceros Estados cuyo fin sea el embargo o decomiso en el marco de un procedimiento penal y se trate de delitos relacionados con el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo.

– En cumplimiento del RD 304/2014 (art. 55.2), el SEPBLAC remitió los listados semestrales de accesos al FTF, tras el examen de las informaciones semestrales remitidas no se detectaron indicios de consulta o acceso irregular al FTF.

– Habiendo tenido conocimiento por medio del SEPBLAC de un posible acceso irregular al Fichero de Titularidades Financieras (FTF) realizado por la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos (ORGA) a través del punto único de acceso (PUA) del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), se acordó iniciar Actuaciones Previas en base a lo dispuesto en el artículo 56.2 del Real Decreto 304/2014.

Tras la práctica de las diligencias que se estimaron oportunas se procedió al archivo de dicho procedimiento al constatarse que el CGPJ procedió al inmediato bloqueo del acceso de la ORGA al FTF una vez tuvo conocimiento, por medio del Servicio Ejecutivo de la Comisión, de que el acceso a través de su PUA no cumplía con las exigencias formales impuestas en el art. 43.3 de la Ley 10/10 y que, en las actuaciones llevadas a cabo, no concurría el necesario elemento culpabilístico dado que se basaron en una interpretación incorrecta de la normativa existente.

CAPÍTULO II
ÓRGANOS CENTRALES DEL MINISTERIO FISCAL

1. FISCALÍA DEL TRIBUNAL SUPREMO

1.1 **Sección de lo Civil**

El año 2021 y tras la jubilación del Excmo. Sr. D. José María Paz Rubio el año anterior, y la jubilación a lo largo de 2020 de las Ilmas. Sras. Dña. Begoña Polo Catalán y Dña. Concepción Salinas La Casta, se ha producido la incorporación de nuevas y nuevos fiscales de manera que ha concluido la profunda reestructuración de la Sección de lo Civil.

A los nombramientos del año anterior de las Ilmas. Sras. Dña. Lourdes Rodríguez Rey y Dña. Rosa Pérez Martínez para cubrir las vacantes anteriores, se suma la incorporación del Ilmo. Sr. D. Agustín Hidalgo de Morillo Jiménez en fecha 22 de enero de 2021, si bien con un régimen limitado al 25% de trabajo por decisión de la Excma. Fiscal General del Estado, dada su calidad de fiscal responsable de la protección de datos de carácter personal dentro del ámbito del Ministerio Fiscal.

Desde la jubilación de D. José María Paz hasta la incorporación de la nueva Fiscal de Sala Jefe ha ejercido como Fiscal de Sala Jefe en funciones el Excmo. Sr. D. José Miguel de la Rosa Cortina, que se encargó igualmente de la elaboración de la memoria correspondiente al año anterior, a quien se agradece su trabajo y dedicación durante esos meses con tan reducida plantilla.

Por último, en fecha 9 de abril de 2021, tiene lugar la toma de posesión de la nueva Fiscal de Sala Jefe Excma. Sra. Dña. Pilar Martín Nájera y del Ilmo. Sr. D. Adrián Zarzosa Hernández, de manera que en menos de un año se han incorporado 5 nuevos fiscales lo que supone una renovación considerable en una plantilla de 8 personas, debiendo resaltar la importante ayuda y apoyo que hemos recibido las nuevas incorporaciones por parte de los fiscales que ya integraban la plantilla y que ha facilitado sobremanera nuestro trabajo y puesta al día.

El gran número de cuestiones de competencia y la necesidad de mejorar el nivel técnico de los dictámenes en las mismas, a la vez que intentar mantener la unidad de actuación del Ministerio Fiscal, y ayudar a reducir su número que retrasa la tramitación de asuntos, ha dado lugar a la publicación, a instancias de la Sección civil de la Circular FGE 2/2021, de 30 de abril, *sobre el tratamiento de la competencia territorial en el orden jurisdiccional civi*l, que está constituyendo una guía y ayuda para muchas Fiscalías territoriales.

1.1.1 Cifras de actividad de la Sección de lo Civil en el ejercicio de 2021

Estadística Fiscalía Sección Civil año 2021
Estadística anual (diciembre 2020 a noviembre de 2021 inclusive)

	2021	2020
Total	7.361	4.303
Casación:	4.891	2.706
Admisión	22	7
Inadmisión	494	377
Apoyo	11	17
Apoyo parcial	74	54
Dictamen	4.226	1.583
Adhesión	15	631
Impugnación	49	37
Infracción procesal:	1.830	1.213
Admisión	15	2
Inadmisión	241	174
Apoyo	4	8
Apoyo parcial	6	19
Dictamen	1.542	993
Adhesión	–	3
Impugnación	15	14
Exequatur:	–	–
Revisión	123	68
Competencia	426	278
Error judicial	52	26
Recurso de queja	6	1

	2021	2020
Asistencia jurídica gratuita	9	2
Laudo	–	–
Responsabilidad civil jueces y magistrados	–	–
Otros	1	–
Asistencia vistas	9	2
Procedimiento artículo 38 LOPJ	1	1
Procedimiento artículo 42 LOPJ	10	4
Procedimientos artículo 61 LOPJ	2	–
Impugnación asistencia jurídica gratuita	1	–

La tabla anterior 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 2021, 7.361, se produjo un notable incremento frente a los 4.303 de 2020, que fue inferior por la paralización judicial derivada de la pandemia de COVID-19, pero el incremento también es constatable comparando con los 6.308 dictámenes de 2019 y los 5.180 de 2018.

De los recursos de casación que se ha informado sobre admisión o estimación, en 122 casos el Ministerio Fiscal ha apoyado, total o parcialmente su admisión o estimación, lo que representa un 2%.

Respecto a los recursos por infracción procesal se ha solicitado la admisión o se ha apoyado la estimación en 25 casos, lo que supone un porcentaje próximo al 1%.

Se han formalizado dos recursos de casación por la Fiscalía. El primero por la Fiscalía de Madrid. La demanda reclamaba la filiación materna por posesión de estado de una mujer que no era la madre biológica y que concertó un contrato de gestación por sustitución sin aportar material genético, de un niño nacido en México, dando lugar al juicio verbal de filiación 174/2018 tramitado por el Juzgado de 1.ª instancia 77 de Madrid que desestimó la demanda. Recurrida en apelación, la Sección 22.ª de la AP dictó sentencia el 1 de diciembre de 2020, estimó el recurso y declaró la filiación materna por posesión de estado, por estimar que la protección del interés del menor justifica el reconocimiento de la maternidad de la persona que atiende adecuadamente a las necesidades afectivas y materiales del menor.

Contra esta sentencia recurre en casación la Fiscalía por vulneración del Art. 131 CC en relación con el Art. 10 de la Ley 14/2006 de 26 de mayo, sobre técnicas de reproducción asistida, e infracción de la doctrina jurisprudencial contenida en la STS de Pleno 835/2013, de 6 de febrero de 2014, siendo admitido a trámite por auto de fecha 15

de septiembre de 2021. A la hora de elaborar esta memoria se nos ha notificado la resolución del recurso por STS del Pleno 277/2022, de 31 de marzo que asume la postura del Ministerio Fiscal. La sentencia se apoya en el Art. 35 de la CDN, el informe del Comité de bioética de España sobre los aspectos éticos y jurídicos de la maternidad subrogada de 2017, el Art. 3 del protocolo facultativo de la CDN y la Convención de la ONU, CEDAW sobre eliminación de todas formas de discriminación sobre la mujer, afirmando que la gestación subrogada supone una vulneración de los derechos y la dignidad tanto de la madre gestante como del hijo al ser tratados como meros objetos, práctica por tanto contraria al orden público y añade que la satisfacción del interés superior del niño en estos casos y la determinación de la filiación es posible a través de la adopción.

Por su parte, la Fiscalía de Pontevedra interpone recurso de casación contra la SAP de fecha 19 de abril de 2021, que estimó el recurso formulado por Autopistas del Atlántico Concesionaria Española SA contra la sentencia del Juzgado de lo Mercantil n.º 1 de Pontevedra y, en consecuencia, desestimó la demanda formulada por el Ministerio Público en relación con la deficiente calidad del servicio prestado en la AP-9 por la Concesionaria, durante la realización de unas obras. En el recurso de casación lo que se discute es el carácter abusivo de las prácticas llevadas a cabo por la concesionaria, así como la naturaleza jurídica de la relación del usuario de la vía sujeta a peaje con la Concesionaria. El recurso se encuentra pendiente de admisión por el TS.

Entre los asuntos despachados por la Sección, los procedimientos de divorcio y regulación de relaciones paternofiliales o modificación de medidas ocupan el primer lugar, donde principalmente se discute la atribución de la guarda y custodia compartida y sus consecuencias en relación a la pensión de alimentos y la atribución de la vivienda familiar.

Esta litigiosidad podría reducirse si se hubiera aprovechado la reforma para regular con más detalle la guarda y custodia compartida y sus efectos, teniendo en cuenta que este sistema que inicialmente era minoritario, se ha ido imponiendo y ya supone el 41,4% del total de las sentencias dictadas en 2020, últimos datos publicados por el INE.

Las reformas introducidas en el régimen de visitas y en la guarda y custodia y patria potestad tanto por la Ley Orgánica 8/21 como por la Ley ordinaria 8/2021, aún no han tenido reflejo en el ámbito casacional ni ha existido pronunciamiento del Tribunal Supremo.

Siguen en volumen de trabajo, los procedimientos de protección de los derechos fundamentales, especialmente el derecho al honor, que han experimentado un notable incremento como consecuencia de

las reclamaciones de morosos por su inclusión en los archivos de insolvencia patrimonial.

Por último, las cuestiones de competencia territorial continúan representando un importante bloque de informes emitidos por la Sección, siendo muy frecuentes los conflictos competenciales en reclamaciones de suspensión o retraso por vuelos o contratos combinados y las demandas en solicitud de nulidad de contrato y nulidad de cláusulas abusivas especialmente derivadas de intereses usurarios.

Se han duplicado prácticamente las demandas de revisión y las de error judicial.

1.1.2 Resoluciones de la Sala de lo Civil

A lo largo de este año se han dictado numerosas 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 se destacan las siguientes, que se agrupan por materias.

1.1.2.1 *Discapacidad*

En la memoria del año anterior se comentaban diversas sentencias dictadas por el TS interpretando a la luz de la Convención de Nueva York la línea divisoria entre tutela y curatela y la necesidad de proteger el ámbito de autonomía e independencia individual de las personas con discapacidad y la toma de decisiones.

Este año, tras la profunda reforma producida en la materia por Ley 8/21 de 2 de junio, el Pleno del TS en sentencia n.º 589/21 de 8 de septiembre, abordó el nuevo régimen de provisión de apoyos judiciales a las personas con discapacidad y, en aplicación de la disposición transitoria sexta de la citada ley, acomoda a ella el contenido de la sentencia.

Se trataba de una persona de 66 años, aquejada del síndrome de Diógenes, que, según el médico forense, presenta un nivel de conciencia consciente, pensamiento y lenguaje adecuado, memoria correcta y un límite normal de inteligencia, posiblemente de nivel algo bajo, ello no resulta incompatible con la apreciación del trastorno de la personalidad que presenta, consistente en un trastorno de conducta con acumulo y recogida patológica de basura, que en dicho dictamen se refiere, acumulación obsesiva sin conciencia de afección, limitación ni enfermedad. La sentencia de instancia confirmada por la Audiencia estima la demanda del Ministerio Fiscal y

modificó la capacidad de D. Luis y acordó como medida de apoyo, la asistencia en el orden y (la) limpieza de su domicilio, de modo que se autoriza a la tutora del demandado la entrada en el domicilio (…) con la periodicidad que estime la tutora conveniente, a los efectos de limpiar y ordenar dicho domicilio.

La sentencia comienza recordando que en el enjuiciamiento de esta materia (antes la incapacitación y tutela, ahora la provisión judicial de apoyos) no rigen el principio dispositivo y el de aportación de parte. Son procedimientos flexibles, en los que prima que pueda adoptarse la resolución más acorde con las necesidades de la persona con discapacidad y conforme a los principios de la Convención.

Y entre sus razonamientos cabe destacar:

La reforma suprime la declaración de incapacidad y se centra en la provisión de los apoyos necesarios que una persona con discapacidad pueda precisar «para el adecuado ejercicio de su capacidad jurídica», con la «finalidad (de) permitir el desarrollo pleno de su personalidad y su desenvolvimiento jurídico en condiciones de igualdad» (art. 249 CC). Sin perjuicio de la adopción de las salvaguardas oportunas para asegurar que el ejercicio de las medidas de apoyo se acomoda a los criterios legales, y en particular, que atienda a la voluntad, deseos y preferencias de la persona que las requiera.

De la propia regulación legal, contenida en los arts. 249 y ss. CC, así como del reseñado art. 12 de la Convención, se extraen los elementos caracterizadores del nuevo régimen legal de provisión de apoyos: i) es aplicable a personas mayores de edad o menores emancipadas que precisen una medida de apoyo para el adecuado ejercicio de su capacidad jurídica; ii) la finalidad de estas medidas de apoyo es «permitir el desarrollo pleno de su personalidad y su desenvolvimiento jurídico en condiciones de igualdad» y han de estar «inspiradas en el respeto a la dignidad de la persona y en la tutela de sus derechos fundamentales»; iii) las medidas judiciales de apoyo tienen un carácter subsidiario respecto de las medidas voluntarias de apoyo, por lo que solo se acordaran en defecto o insuficiencia de estas últimas; iv) no se precisa ningún previo pronunciamiento sobre la capacidad de la persona; y v) la provisión judicial de apoyos debe ajustarse a los principios de necesidad y proporcionalidad, ha de respetar la máxima autonomía de la persona con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica y debe atenderse en todo caso a su voluntad, deseos y preferencias.

«A la hora de juzgar sobre la procedencia de las medidas de apoyo y su contenido, el juez necesariamente ha de tener en cuenta las directrices legales previstas en el art. 268 CC: las medidas tomadas por el juez en el procedimiento de provisión de apoyos deben responder a las necesidades de la persona que las precise y ser proporcionadas a esta necesidad, han de respetar la máxima autonomía de esta en el ejercicio de su capacidad jurídica y atender en todo caso a su voluntad, deseos y preferencias».

El párrafo tercero del art. 269 CC, marca el carácter excepcional y la exigencia de precisar el alcance de la representación, esto es, los actos para los que se precise esa representación: «sólo en los casos excepcionales en los que resulte imprescindible por las circunstancias de la persona con discapacidad, la autoridad judicial determinará en resolución motivada los actos concretos en los que el curador habrá de asumir la representación de la persona con discapacidad».

El Alto Tribunal se cuestiona si en un caso como el presente, en que la oposición del interesado a la adopción de las medidas de apoyo es clara y terminante, las mismas pueden acordarse en estas condiciones. Esto es, si en algún caso es posible proveer un apoyo judicial en contra de la voluntad manifestada del interesado.

Y responde argumentando que, si bien, ordinariamente, atender al querer y parecer del interesado supone dar cumplimiento al mismo, en algún caso, como ocurre en el que es objeto de recurso, puede que no sea así, si existe una causa que lo justifique. El empleo del verbo *atender*, seguido de *en todo caso*, subraya que el juzgado no puede dejar de recabar y tener en cuenta (siempre y en la medida que sea posible) la voluntad de la persona con discapacidad destinataria de los apoyos, así como sus deseos y preferencias, pero no determina que haya que seguir siempre el dictado de la voluntad, deseos y preferencias manifestados por el afectado.

En casos como el presente, en que existe una clara necesidad asistencial cuya ausencia está provocando un grave deterioro personal, una degradación que le impide el ejercicio de sus derechos y las necesarias relaciones con las personas de su entorno, principalmente sus vecinos, está justificada la adopción de las medidas asistenciales (proporcionadas a las necesidades y respetando la máxima autonomía de la persona), aun en contra de la voluntad del interesado, porque se entiende que el trastorno que provoca la situación de necesidad impide que esa persona tenga una conciencia clara de su situación. El trastorno no solo le provoca esa situación clara y objetivamente degradante, como persona, sino que además le impide advertir su carácter patológico y la necesidad de ayuda.

Concluye dejando sin efecto la declaración de modificación de capacidad, sustituye la tutela por la curatela, y, confirma las medidas de apoyo si bien conforme con la propuesta del Ministerio Fiscal, establece una revisión cada seis meses del resultado de las medidas y la incidencia práctica que hayan podido tener.

La STS n.º 706/21 de 19 de octubre, declara la nulidad de la sentencia por falta de motivación en base a que no exterioriza las razones, que necesariamente debían concurrir, para prescindir de la persona designada, en primer lugar, por la demandada, para el ejercicio del cargo de tutora (actualmente curadora), es decir a la hija, con la que convive desde hace años y asume de facto el papel de cuidadora principal, sin que baste al respecto la mera remisión, sin valoración crítica alguna, al informe elaborado por los servicios psicosociales, que dan una simple opinión, que debe ser apreciada críticamente. Afirma además que la demandada tiene capacidad procesal para recurrir, ya que venía estando asistida de letrado durante la sustanciación del procedimiento, es indiscutible su interés legítimo para ejercer el derecho de defensa y hacer valer su autotutela, sin que exista un pronunciamiento específico al respecto de limitación de tal derecho.

1.1.2.2 *Determinación de la edad de los menores extranjeros no acompañados*

A lo largo del año se han ido dictando una serie de SSTS: n.º 410/21 de 18 de junio, n.º 357/21 de 24 de mayo, n.º 412/2021 de 21 de junio, n.º 610/21 de 20 de septiembre y n.º 1976/2021 de 22 de noviembre, que configuran ya una doctrina consolidada, en el sentido de entender que debe dispensarse la debida protección al menor extranjero documentado no acompañado.(…) 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. (...)

«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».

Incluso cuando la impugnación ataca directamente el decreto de Fiscalía por vulneración de derechos fundamentales, el TS considera «que la admisibilidad de la impugnación del decreto es una exigencia del derecho a la tutela judicial efectiva y de la protección del menor puesto que, al declarar su mayoría de edad, el decreto de la Fiscalía excluye al demandante del sistema de protección reforzada constitucionalmente garantizado a los menores y le niega el reconocimiento de los derechos del niño…».

Es de esperar que la reforma prevista en la LO 8/21 de protección integral de la infancia y adolescencia, que regulará un nuevo procedimiento de determinación de la edad en estos casos, clarifique definitivamente la situación.

1.1.2.3 *Discriminación por razones de filiación*

La STS n.º 781/2021 de 15 de noviembre, resuelve una demanda donde se planteaba la vulneración de la prohibición de discriminación por razones de filiación respecto de derechos sucesorios. El supuesto fáctico se refiere a una sucesión que se abrió en 1962, fue aceptada ese mismo año por todos los herederos y legitimarios conforme al derecho vigente entonces, y la partición concluyó en 1965 con la protocolización notarial de la partición y adjudicación de los bienes del caudal relicto. No se ha producido posteriormente un nuevo acto, una nueva partición, un nuevo llamamiento a la herencia del padre en el que el demandante pretenda hacer valer su condición de hijo y que permita valorar si, por aplicación del principio de igualdad, debería beneficiarse ahora. El recurrente que era hijo extramatrimonial y cuya filiación fue reconocida en 2013, pretende que se actúe como si él hubiera sido llamado a la herencia cuando murió el padre.

El recurso de casación se desestima, pues la sentencia recurrida, al aplicar al caso la Disposición Transitoria 8.ª de la Ley 11/1981, de 11 de mayo, no solo es conforme a la doctrina de esta Sala, avalada por el Tribunal Constitucional, sino que además es respetuosa con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, pues la desestimación de la pretensión del actor de que se reconozcan sus derechos sucesorios, por las circunstancias del caso, es razonablemente proporcional al objetivo legítimo perseguido por la norma de respeto a los derechos adquiridos de los demandados.

1.1.2.4 *Concurso de Acreedores*

La STS n.º 726/21, de 26 de diciembre, aborda la responsabilidad del cómplice y señala: «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». La condena solidaria del cómplice no se acomoda a las exigencias legales en cuanto que no puede ser destinatario de esta responsabilidad ex art. 172 bis LC, al diferenciar esta responsabilidad de la prevista en el art. 172.2.3.º LC, de indemnización de daños y perjuicios. Respecto de los cómplices, la LC prevé una consecuencia general, consistente en la pérdida de cualquier derecho que tuvieran como acreedores en el concurso; y otras consecuencias particulares, en función de la conducta desarrollada, y que pueden consistir en la condena a devolver los bienes o derechos que hubieran obtenido indebidamente del patrimonio del deudor o recibido de la masa activa, o en la condena a indemnizar los daños y perjuicios causados.

La STS n.º 600/21 de 14 de septiembre, también relativa a la complicidad concursal, señala que el cómplice es un tercero, en tanto que cooperador en una conducta ajena del deudor o de quienes actúan por él, que determina la calificación culpable del concurso. Por ello, la persona que de alguna manera interviene en la realización de esa conducta no puede ser declarada al mismo tiempo persona afectada por la calificación, que equivale a autor responsable, y cómplice, que equivale a cooperador. La complicidad requiere dos requisitos: a) que el cómplice haya cooperado de manera relevante con el deudor persona física, o con los administradores o liquidadores del deudor persona jurídica, a la realización de los actos que han servido para fundamentar la calificación del concurso como culpable; b) la cooperación tiene que haberse realizado con dolo o culpa grave. Según su propio sentido gramatical, cooperar significa obrar juntamente con otro u otros para un mismo fin, de donde cabe deducir que cómplice será quien haya obrado juntamente con el concursado, o sus administradores y/o liquidadores, en la realización del acto que haya fundado la calificación

culpable, y tal colaboración resulte relevante a los efectos de dicha calificación. La actuación de los terceros que pueden ser declarados cómplices debe estar directamente relacionada con la conducta o conductas que han motivado la calificación del concurso como culpable. Además, resulta necesario atender no solo a dicha actuación, sino que también ha de constatarse su voluntariedad, esto es, que haya *consilium fraudis* o ánimo de defraudar o, cuando menos, *conscius fraudis* o connivencia con el concursado en la conducta que ha merecido la calificación culpable.

1.1.2.5 *Derecho al honor, intimidad y la propia imagen*

Los registros de morosos siguen generando litigiosidad y doctrina jurisprudencial en la misma línea reflejada en la memoria del año pasado, especialmente rigurosa en la observancia de los requisitos del previo requerimiento, si bien la regla general es que si la valoración de las pruebas practicadas lleva a los tribunales de instancia a concluir que el requerimiento fue practicado y recibido, esa conclusión probatoria no tiene acceso al recurso de casación, y solo de forma excepcional puede ser revisada a través del recurso extraordinario por infracción procesal.

En este sentido se posiciona la STS n.º 832/21, de 1 de diciembre, que desestima el recurso contra la sentencia que desestimó la demanda por considerar que en este caso, tras valorar los elementos de prueba, ha quedado acreditado el requerimiento previo por: 1.º) consta en autos que no han sido devueltas por correos; 2.º) que el domicilio al que se remitieron, aunque no era el que figuraba en la escritura de préstamo, sí era el señalado por el demandante, a efectos de notificaciones, en las comunicaciones que remitió a Experian y al Banco de España, así como el reflejado en su solicitud de justicia gratuita; y 3.º) que la propia Agencia Estatal de Protección de Datos se pronunció al respecto, entendiendo que el requerimiento previo de pago sí se había llevado a cabo.

La STS n.º 854/21, de 10 de diciembre, estima el recurso de casación y considera que existe vulneración del derecho al honor como había apoyado el Ministerio Fiscal, en un supuesto de una empresa de telefonía por impago de dos mensualidades que redondeando ascendía a 75 y 45 euros, al no haberse cumplido todos los requisitos para su inclusión. Destaca especialmente la trascendencia del requerimiento y señala que no es suficiente la remisión en bloque de unas cartas, de las que, una de ellas, es devuelta por destinatario desconocido; y la otra,

en la que no figura el contenido de la carta remitida, para determinar el cumplimiento de las advertencias legalmente exigidas en el mentado precepto, es enviada, además, a la misma dirección, de la otra carta con respecto a la cual constaba que el mismo destinatario era desconocido, lo que cuestiona la garantía de la recepción, que niega el demandante.

La STS n.º 671/21 de 5 de octubre, aborda la diferencia entre el fichero CIRBE del Banco de España y otros ficheros de solvencia patrimonial de titularidad privada, de manera que siendo distinta su finalidad y regulación, el principio de calidad de datos debe modularse. El fichero de la CIRBE, aunque procese datos que tienen relación con la solvencia, no es propiamente un registro de morosos, que son los regulados en el art. 29.2 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y, actualmente, en el art. 20 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. El fichero CIRBE recoge los riesgos asociados a personas y empresas (préstamos o créditos concedidos, avales prestados, etc.), sin necesidad de que se encuentren en mora. Su finalidad es, fundamentalmente, que las entidades financieras puedan evaluar el endeudamiento de quienes les solicitan financiación, y facilitar la supervisión de los organismos reguladores. La comunicación de estos datos al fichero CIRBE es una obligación legal, con un contenido fijado directamente por la Ley y controlado por el Banco de España, que no puede ser eludida voluntariamente por las entidades de crédito, a diferencia de los ficheros de morosos, en los que no existe obligación legal alguna y los datos se ceden de forma voluntaria por las entidades de crédito o servicios.

Otras resoluciones de interés son: La STS n.º 157/21 de 16 de marzo, Conflicto entre la libertad de información y el derecho a la intimidad de menores acusados de graves hechos delictivos. Información relativa a menores de los que no se facilitan datos que permitan su identificación para el lector medio del periódico. La Fiscalía presentó demanda de protección del derecho a la intimidad de los menores que fue desestimada en primera instancia, si bien la Audiencia Provincial estimó el recurso de apelación del Ministerio Fiscal y condenó al diario por vulneración del derecho a la intimidad. En el recurso de casación, el TS estima el recurso y considera que no hubo tal vulneración ya que existía un evidente interés público en la noticia publicada en el periódico, predicable no solo respecto del hecho en sí, sino también respecto de la autoría, causas y circunstancias del hecho delictivo. Los datos publicados en el artículo periodístico, cuestiona-

dos en la demanda y considerados como un «exceso» por la Audiencia Provincial, contextualizan y tratan de explicar las circunstancias en las que los menores llegaron a cometer hechos de relevancia penal tan graves, con fuerte impacto en la opinión pública, y son pertinentes no solo en lo que respecta a la información sobre el crimen del que estaban acusados, sino también en el debate público sobre la delincuencia juvenil que existía en esos momentos en la ciudad de Bilbao.

Aunque algunos de los datos publicados afectan a la intimidad de los menores (consumo de tóxicos, comportamientos conflictivos, ambientes familiares desestructurados), concluye que la afectación de la intimidad de los menores ha sido muy liviana, cuando no inexistente, pues el artículo periodístico cuestionado no permitía la identificación de los mismos. Las personas que ya conocían la implicación de los menores en los hechos (su entorno más próximo) eran las únicas que podían atribuir los datos publicados a esos menores.

La STS n.º 626/21 de 27 de septiembre, sobre el derecho a la propia imagen por publicar en un libro una foto de la ficha policial de una de las personas detenidas en el curso de la investigación. Caso Gurtel. Se estima el recurso y considera que la sentencia recurrida no ha ponderado, adecuada y razonablemente, las circunstancias concurrentes. La intromisión en el derecho a la propia imagen del demandante estuvo justificada por el derecho de información, dado su indudable interés periodístico, el artículo no era excesivo ni tendencioso, existía una clara relación entre la imagen publicada y el contenido de la información escrita.

La STS 278/21 de 10 de mayo, sobre el derecho a la intimidad, por la colocación inconsentida por un detective de un dispositivo de localización GPS en el vehículo del demandante.

La STS n.º 707/2021, de 19 de octubre, respecto de las afirmaciones hechas por un abogado en un escrito de queja ante el Consejo General del Poder Judicial con el fin de denunciar retrasos en la tramitación de asuntos que le afectaban y obtener una respuesta disciplinaria e incluso penal, concluye: «[E]l alcance limitadamente ofensivo de las afirmaciones realizadas en un escrito dirigido a exigir responsabilidades disciplinarias, el contenido específicamente resistente de la libertad de expresión del abogado en el ejercicio del derecho de defensa, el hecho de que las afirmaciones se efectuaran en un escrito de queja que se presentó por el cauce y ante el órgano competente para conocer de tal queja, buscando una respuesta disciplinaria, sin que el denunciante le diera publicidad, son elementos importantes en la ponderación que ha de realizarse entre el derecho al honor de los

demandantes y la libertad de expresión en el ejercicio del derecho de defensa del abogado demandado».

La STS n.º 777/21 de 11 de noviembre, analiza la intromisión ilegítima en el derecho a la propia imagen de un niño, con el consentimiento de los padres. Falta de perjuicio o vulneración del interés del menor.

1.1.2.6 *Derecho de asociación, libertad religiosa y no discriminación por razón de sexo*

La STS n.º 925/2021, de 23 de diciembre, dictada en un procedimiento por derechos fundamentales contra una asociación religiosa domiciliada en España donde, en esencia, se cuestiona la vulneración del principio de igualdad por discriminación por razones de sexo, dado que el art. 1 de los Estatutos de *La Pontifica Real y Venerable Esclavitud Del Santísimo Cristo De La Laguna* excluye a las mujeres como aspirantes a ser socio. La sentencia de instancia estimó la demanda por entender que aunque se trata de una asociación privada, su autonomía organizativa debe ser limitada en cuanto ostenta una posición de dominio y vulnera el principio de igualdad del art. 14 CE, sentencia confirmada en apelación. La sentencia del TS estima el recurso y aborda diversas cuestiones de sumo interés. En primer lugar, determinar cuál es el orden jurisdiccional civil o eclesiástico competente para conocer de este litigio, considerando competente el orden civil. En segundo lugar, los límites e interferencias entre la autonomía organizativa de la asociación conforme al art. 22 CE, el principio de no discriminación del art. 14 CC y el principio de libertad religiosa del art. 16 CE., ya que ninguno es absoluto. Recuerda la doctrina del TC sobre la aplicación matizada del principio de igualdad a las relaciones entre particulares, pues ha de hacerse compatible con otros valores o parámetros que tienen su último origen en el principio de la autonomía de la voluntad. Diferencia entre asociaciones privadas y aquellas también privadas que ostentan una posición dominante y considera que la asociación demandada no ostenta tal posición, por lo que no existe vulneración del principio de igualdad.

1.1.2.7 *Relaciones paternofiliales*

En primer lugar el TS ha reforzado la necesidad de la audiencia del menor, o su denegación motivada, cuyo incumplimiento provoca la nulidad de la sentencia y su devolución a la audiencia para que pro-

ceda a su exploración en las SSTS n.º 548/21 de 19 de julio y STS n.º 577/21 de 27 de julio, y resaltan que la audiencia o exploración del menor tiene por objeto indagar sobre el interés de este, para su debida y mejor protección y, en su caso, debe ser acordada de oficio por el tribunal; y, aunque no se puede decir que los tribunales están obligados a oír siempre al menor, pues eso dependerá de las circunstancias particulares de cada caso, atendiendo siempre a la edad, madurez e interés de aquel, por lo que es posible, precisamente en atención a la falta de madurez o de ponerse en riesgo dicho interés, y siempre que el menor tenga menos de 12 años, que se prescinda de su audición o que se considere más adecuado que se lleve a cabo su exploración a través de un experto o estar a la ya llevada a cabo por este medio, para que el tribunal pueda decidir no practicarla o llevarla a cabo del modo indicado, será necesario que lo resuelva de forma motivada.

Varias sentencias recuerdan la incompatibilidad del régimen de guarda y custodia compartida con la violencia de género, conforme establece el art. 92.7 CC. Así la STS n.º 175/21, de 29 de marzo, rechaza otorgar la custodia compartida a un hombre un año y medio después de haber sido condenado por maltratar durante años a su exmujer y que le fue concedida poco antes de la condena en vía penal. Reitera el Alto Tribunal que un condenado por violencia machista no puede tener este régimen de custodia, ya que «existe una dinámica de imposición y desconsideración hacia la madre, que además proyecta sobre la hija común», lo cual no genera un clima proclive a su establecimiento, pues requiere una intensa colaboración entre los progenitores y un modelo de respeto recíproco que además sirva de ejemplo o pauta de actuación para la menor, lo que en este caso no concurre por el comportamiento del padre (FJ 3). En la misma línea de incompatibilidad se pronuncia la STS n.º 729/21, de 27 de octubre, al haber sido condenado el progenitor por un delito de violencia de género. La STS n.º 372/21 de 31 de mayo, deja sin efecto la guarda y custodia compartida porque, aunque aún no había condena, no se trata de un mero denunciado por violencia de género, sino que se encuentra, en términos del mentado precepto, incurso en un proceso penal en condición de investigado y con respecto al cual el juez de Violencia de Género aprecia indicios de criminalidad, por haber agredido a la que entonces era su mujer, habiendo formulado escrito de acusación tanto la demandante como el Ministerio Fiscal.

Sobre la atribución de la vivienda familiar en los casos de custodia compartida, la STS n.º 438/21 de 22 de junio, señala el vacío normativo existente no siendo aplicable lo dispuesto en el art. 96.1.º CC, por lo que acude al párrafo 3.º del citado precepto como pauta interpreta-

tiva para la atribución valorando el interés más necesitado de protección, si la vivienda es privativa o ganancial o pertenece a un tercero, pero con un límite temporal.

Sobre el reparto de tiempos se pronuncia la STS n.º 656/2021, de 4 de octubre, y señala que cuando el tiempo de estancia con cada progenitor es similar, se trata de facto de una guarda y custodia compartida. Igualmente recuerda que la estancia paritaria no exime del pago de alimentos cuando exista desproporción en los ingresos de ambos progenitores.

1.1.2.8 *Nacionalidad*

La STS n.º 681/21 de 7 de octubre, reitera la doctrina fijada por la sentencia de pleno n.º 207/2020, de 29 de mayo, 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 saharaui. 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».

1.1.2.9 *Otras resoluciones de interés*

En este apartado cabe hacer referencia al ATS de fecha 10 de noviembre de 2021 dictado en el caso de la Talidomida. El TS admite a trámite el recurso de casación presentado por la Asociación de Víctimas de la Talidomida en España (AVITE), contra la sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid, que declaró prescritos los hechos sobre la talidomida, con el apoyo del Ministerio Fiscal que se basa en la aparición de un nuevo documento en un archivo de acceso público en Alemania que permitiría reabrir el caso de la demanda presentada en su día por AVITE contra las compañías GRÜNENTHAL GMBH y GRÜNENTHAL PHARMA SA, en la que se ejercitaba una acción de responsabilidad extracontractual por los daños personales causados por los efectos teratogénicos de la talidomida.

1.2 Sección de lo Penal

Al margen de la expansión creciente de funciones del Ministerio Fiscal –legitimadas por su condición de defensor de la legalidad–, su función permanente y campo específico de actuación se sitúa en el área del Derecho penal ejercitando la pretensión punitiva dimanante de los delitos, como determina el artículo tercero, número 4 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

En la memoria correspondiente al pasado año, ya se hizo notar que la situación sanitaria vivida durante el año 2020, su carácter excepcional, y las dificultades operativas consecuencia de los medios técnicos disponibles, iban a dificultar, cuando no impedir, que pudiera desarrollarse de manera efectiva el trabajo a distancia, todo lo cual se haría patente cuando se produjera la reanudación, siquiera fuera de forma paulatina, del trabajo presencial, como así ha ocurrido.

Al finalizar el año 2020, en la Secretaría de la Sección de lo Penal, se habían acumulado un elevado número de asuntos, que se encontraban pendientes de reparto a los Fiscales del Tribunal Supremo, 523 correspondientes a recursos de casación contra sentencias dictadas en apelación por las Audiencias Provinciales conforme a la nueva ley; 223 correspondientes a recursos de casación contra sentencias dictadas en apelación por los Tribunales Superiores de Justicia, tramitados conforme a la nueva ley y/o recursos de casación correspondientes a asuntos tramitados con arreglo a la regulación procesal anterior; 39 que corresponden a varios temas (acumulaciones, quejas, etc.…) y 2 Causas Especiales competencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo. Un total de 787 asuntos.

Durante el año 2021, la entrada de asuntos ha continuado aumentando, de forma que ingresaron durante el año un total de 5.188 recursos correspondientes a recursos de casación contra sentencias dictadas en apelación por las Audiencias Provinciales conforme a la nueva ley; 2.120 recursos de casación contra sentencias dictadas en apelación por los Tribunales Superiores de Justicia, tramitados conforme a la nueva ley, y/o recursos de casación correspondientes a asuntos tramitados con arreglo a la regulación procesal anterior; 980 asuntos que corresponden a varios temas (acumulaciones, quejas, etc.) y 29 Causas Especiales, lo que supone un total de 8.317 asuntos, a los que se suman los 787 pendientes a 31 de diciembre, con un total anual de 9.317 asuntos.

También se registraron 96 recursos preparados por el Ministerio Fiscal, 82 expedientes gubernativos y 35 diligencias de investigación penal.

Para la gestión administrativa del trabajo de la Sección de lo Penal, la plantilla de funcionarios (Gestión, Tramitación y Auxilio) asignados a la secretaría, se componía de 5 funcionarios de Tramitación y 2 de Auxilio correspondientes a la Unidad sita en Fortuny y de 2 funcionarios de Gestión, 6 de Tramitación y 2 de Auxilio correspondientes a la Unidad sita en el Tribunal Supremo.

En atención a la acumulación señalada y el aumento de asuntos registrados hasta el mes de marzo de 2021, se solicitó la designación de personal de refuerzo, petición que fue atendida por la Unidad de Apoyo y gestionada ante el Ministerio de Justicia que aprobó el refuerzo de 2 funcionarios de Gestión procesal, refuerzo que hubo de reiterarse en el mes de septiembre y que fue prorrogado en el mes de octubre de 2021, ante la permanencia de las circunstancias que justificaron su designación, lo que ha posibilitado que la Sección haya podido gestionar los asuntos que han tenido entrada a lo largo del año.

La Sección de lo Penal durante el año ha estado compuesta por 4 Fiscales de Sala Jefes y 23 fiscales del Tribunal Supremo, encontrándose, además, adscritos a la misma 5 Fiscales de Sala.

Como se ha dicho, el volumen de asuntos a los que ha tenido que hacer frente la Sección de lo Penal ha sido muy elevado y ha requerido un esfuerzo especial que es necesario reconocer, tanto a los funcionarios de los cuerpos de gestión, tramitación y auxilio que con su dedicación y buen hacer han posibilitado que los Fiscales del Tribunal Supremo hayan podido abarcar tan elevado número de asuntos, como a estos últimos a quienes fue preciso requerir un esfuerzo añadido, que se prolongó durante gran parte del año, incluso teniendo que duplicar el número de asuntos semanales asignados a cada fiscal, lo que ha permitido que no solo no haya aumentado el número de asuntos pendientes en la Fiscalía, sino que haya disminuido de forma notable.

Tal dedicación y esfuerzo merece el reconocimiento expreso para todos ellos.

Como se ha venido destacando en los últimos años, y puesto que el recurso de casación se desarrolla en dos fases diferentes, una fase de preparación, que se lleva a cabo ante el órgano que dictó la resolución que se pretende recurrir, y otra fase de interposición, que se materializa ante la Sala Segunda del Tribunal Supremo, es imprescindible una buena coordinación que posibilite la eficacia de las pretensiones que el Fiscal quiera hacer valer ante la Sala Segunda del Tribunal Supremo.

A la Fiscalía de Tribunal Supremo le compete en exclusiva la formalización del recurso, supeditado a los términos del previo escrito de preparación que, lógicamente, debe ceñirse a los motivos anunciados.

Es necesario recordar algunas pautas que, no por sabidas, se cumplen siempre, con las indeseables consecuencias que de ello se pueden derivar.

Es preciso partir de una premisa esencial: el escrito de preparación debe abrir todas las vías posibles aplicables, lógica y jurídicamente, al caso concreto. Siempre será obligado anunciar el recurso por infracción de ley del n.º 1 del art. 849 LECr., y por vulneración del precepto constitucional, art. 852 de la LECr., sin que sea preciso ni aconsejable indicar los preceptos infringidos, siendo, por el contrario, imprescindible que, en caso de tratarse de varios condenados o absueltos, se señale de manera concreta e individual, la persona o personas afectadas por el recurso anunciado.

Por otra parte, en ocasiones se pone de relieve la problemática sobre los tiempos en que la Fiscalía del Tribunal Supremo tiene conocimiento del anuncio de un recurso de casación, lo que deja muchas veces muy cortos periodos de tiempo para su interposición. Esta cuestión ha sido abordada en diversas ocasiones en las diferentes Memorias, y también ha dado lugar a la remisión de comunicaciones, no solo a la respectiva Fiscalía en los casos concretos detectados, sino también, de modo general, a la totalidad de las Fiscalías territoriales, la última en el mes de Julio de 2021 cuando los Fiscales de Sala Jefes de la Sección de lo Penal de la Fiscalía del Tribunal Supremo se dirigieron a los Fiscales Jefes Superiores, Provinciales y de Área, indicando las concretas pautas a seguir para evitar tal disfunción.

Por ello, es importante reiterar lo señalado en las mismas, y destacar que con el emplazamiento debe remitirse a la Fiscalía del Tribunal Supremo el informe que justifica la interposición del recurso. Se vuelve a insistir en ello y se recuerda una pauta de actuación que se ve facilitada si se hace uso de los medios tecnológicos y telemáticos de los que se dispone en la actualidad, sin perjuicio de que sea remitida la documentación e informe posteriormente por correo ordinario en su caso, anticipando el anuncio y el informe, pues con ello se logra que el recurso así preparado pueda ser turnado de forma inmediata al/a fiscal del Tribunal Supremo que corresponda y que este/a, pueda llevar a cabo el estudio de la cuestión que necesariamente ha de ser sometida a deliberación en la Junta correspondiente.

Para tener cabal conocimiento de la actuación de la Sección de lo Penal, no es suficiente una exposición numérica de asuntos, sino que es necesario, avanzar en el análisis de tales datos también con el fin de

visualizar la evolución de los recursos que acceden a la Sala en virtud de la reforma de la Ley procesal que incorpora la nueva modalidad de casación.

En este punto, de nuevo ha de hacerse notar qué aunque la ampliación de la casación a las infracciones de menor gravedad competencia de los Juzgados de lo Penal es un medio eficaz puesto a disposición de los fiscales, sin embargo, siguen siendo pocos los recursos anunciados por las fiscalías, cuando es lo cierto que este nuevo recurso es el adecuado para abordar los supuestos errores jurídicos y la dispersión de criterios seguidos por las distintas secciones de una misma Audiencia Provincial o de Audiencias Provinciales del mismo o diferente Tribunal Superior de Justicia.

Como se ha indicado, al ser el recurso de casación un recurso escindido en dos fases íntimamente vinculadas, pero correspondientes a distintos órganos del Ministerio Fiscal, para lograr la mayor efectividad por parte de la Fiscalía del Tribunal Supremo, es indispensable que la fase desarrollada ante los tribunales de instancia y apelación, cuente con mecanismos que permitan detectar los errores jurídicos y la dispersión de criterios referida. Para ello, se insiste en la necesidad de establecer los mecanismos internos adecuados para establecer el sistema que cada Fiscalía estime más oportuno, partiendo de la referencia positiva que aportan los sistemas de que se han dotado algunas Fiscalías y que vienen funcionando adecuadamente, acomodándolos a su respectivo volumen, bajo la supervisión del Fiscal Jefe, que concentre las notificaciones de las sentencias dictadas en apelación y posibilite, a través de la especialización en la materia, la preparación de los recursos de casación a través de esta nueva vía casacional. Con ello se evitaría la incorporación de pretensiones para que se interpongan recursos de casación en razón de motivos que no fueron oportunamente preparados o cuya preparación no fue admitida, así como el planteamiento de cuestiones *per saltum* no suscitadas en el previo recurso de apelación, en su caso.

Volver a insistir en el inexistente alcance del recurso de casación para la Unificación de doctrina en materia de menores, debido a su configuración por la Ley Orgánica de Responsabilidad Penal de los Menores, que no permite el planteamiento ante el Tribunal Supremo de cuestiones relevantes que afectarían de manera directa y notable a la especialidad y que no tienen su encaje en la muy restringida vía casacional prevista en el artículo 42 LORPM, lo que se traduce en que no se haya registrado ningún recurso en materia de menores.

Con relación al recurso de casación para la Unificación de doctrina en materia de vigilancia penitenciaria, se registraron un total de 24 recursos.

1.2.1 Datos estadísticos relativos a la actividad de las Secciones de lo Penal de la Fiscalía del Tribunal Supremo

Resumen de los asuntos despachados por la Fiscalía de la Sala Penal del Tribunal Supremo, del 1 de enero al 31 de diciembre de 2021

NATURALEZA DE LOS ASUNTOS REGISTRADOS EN 2021	
TRIBUNAL SUPREMO	
Conflictos jurisdiccionales	
– del art. 38 LOPJ	0
– del art. 39 LOPJ	3
– del art. 42 LOPJ	0
– del art. 61 LOPJ	4
SALA II DEL TRIBUNAL SUPREMO	
Casación	
Preparados por el Fiscal:	
– Interpuestos	63
– Desistidos	33
De parte:	
– Apoyados	61
– Parcialmente	36
– Inadmisión	6.738
– Impugnación	415
Quejas:	
– Estimando	29
– Desestimando	146
Unificación de doctrina	
Vigilancia Penitenciaria:	
– Apoyo	2
– Impugnación	22
Menores:	
– Apoyo	0
– Impugnación	12

NATURALEZA DE LOS ASUNTOS REGISTRADOS EN 2021	
Revisión:	
– Solicitudes de autorización e interpuestos por parte	174
– Interpuestos por el Fiscal	6
– Solicitudes procedentes del Ministerio de Justicia	0
Cuestiones de competencia	557
Indultos:	
– Favorables	5
– Desfavorables	95
Varios	
– Error judicial	7
– Insostenibles (A. J. Gratuita)	36
– Dictámenes en ejecución	0
– Nulidades	0
– Varios	0
Señalamientos	
– Sin Vista	1.017
– Con Vista	21
Resoluciones	
– Providencias	4.042
– Autos	1.023
– Sentencias	1.345
Causas especiales competencia de la Sala II del Tribunal Supremo	
– Denuncias	19
– Exposición razonada	2
– Querellas	36
– Incoadas	57
– Escritos de Acusación	0
– Sentencias	0
Fiscalía del Tribunal Supremo	
– Expedientes Gubernativos	82
– Diligencias de Investigación	35

1.2.2 Análisis de la actividad de la Sección de lo Penal del Tribunal Supremo

Los datos que se acaban de exponer proceden de la aplicación MINERVA FISCALIA, que se nutre de los datos inicialmente incorporados en la aplicación MINERVA del Tribunal Supremo, a los que se añaden los datos propios que origina la actividad de la Sección de lo Penal en la tramitación de los diferentes recursos y procedimientos.

Durante el año 2021, se han recibido en la Sección numerosos escritos y comunicaciones remitidas por ciudadanos, asociaciones, grupos, partidos políticos etc. Para determinar el alcance de la puesta en conocimiento de la Sección de los extremos relatados y su relevancia penal, en el ámbito competencial propio de la Fiscalía del Tribunal Supremo, ha sido necesario incoar un total de 82 expedientes gubernativos, culminando la gran mayoría de ellos en Decretos de archivo, bien por tratarse de hechos imputados a personas que no son aforadas ante la Sala Segunda del Tribunal Supremo, bien por no referir hechos constitutivos de infracción penal, o por hacerlo respecto de personas no aforadas pero señalando el lugar de su presunta comisión, lo que ha dado lugar a su remisión a las fiscalías territoriales correspondientes.

También se han incoado un total de 35 Diligencias Investigación por revestir inicialmente los hechos puestos en conocimiento de la Sección de lo Penal caracteres de infracción penal, 16 de ellas con referencia a conductas vinculadas con las actuaciones llevadas a cabo por diversas autoridades durante la pandemia causada por el virus SARS-COV. 19, concluyendo todas ellas mediante Decreto de Archivo por no resultar indicios suficientes para atribuir responsabilidad penal a las personas aforadas ante la Sala Segunda, o no constatarse indicios suficientes de la comisión de los hechos inicialmente denunciados ante la Fiscalía.

Junto a lo anterior, tiene especial interés analizar los recursos interpuestos por el Ministerio Fiscal ante la Sala Segunda del Tribunal Supremo durante el año 2021.

Por las diversas Fiscalías se anunciaron un total de 96 recursos de casación, de los que, tras la oportuna deliberación en la Junta de las respectivas unidades organizativas que integran la Sección de lo Penal, se desistió de su formalización en 34 casos. Se han interpuesto un total de 63 recursos de casación:

– Contra sentencias dictadas por las Salas de Apelación de los Tribunales Superiores de Justicia, se han formalizado 10 recursos, en los que se suscitan temas relativos a delitos contra la ordenación del

territorio, autoadiestramiento y autoadoctrinamiento terrorista, contra la salud publica en su modalidad de tráfico de drogas, estafa, daños, agresión sexual, y trata de seres humanos.

Recurso 23/2021. Dio lugar al recurso 2-10215-21 en el que se suscita la imposición de la pena de prisión permanente revisable en un supuesto en el que se enjuician tres asesinatos juzgados simultáneamente, solicitada para el tercero de los asesinatos por estimar que la pena correspondiente al asesinato de la tercera víctima ha de ser la de prisión permanente revisable por cuanto ya es incardinable en la previsión legal de que el reo de asesinato «hubiere sido condenado por la muerte de más de dos personas».

– Contra sentencias dictadas por las Audiencias Provinciales resolviendo recursos de apelación interpuestos contra sentencias dictadas por los Juzgados de lo Penal, se han formalizado 26 recursos que han abordado diversos temas por concurrir interés casacional en materia de seguridad vial, prescripción, lesiones, robo, revelación de secretos, falsedad, lesiones, etc. Deben destacarse en este grupo de recursos los siguientes:

Recursos 14/2021, 45/2021 y 46/2021, todos ellos: por infracción de ley al amparo del n.º 1 del artículo 849 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, por indebida inaplicación del artículo 89.1 del Código Penal, en un supuesto en el que la sentencia de la Audiencia Provincial estima parcialmente el recurso de apelación interpuesto por la Defensa del penado contra sentencia de Juzgado de lo penal, en el sentido de suprimir la sustitución de la pena de 1 año y 9 meses de prisión por la expulsión del territorio español, al considerar que dicha sustitución se acordó por el Juez de lo penal sin haber existido en este caso un trámite de audiencia «en condiciones de efectividad» (*sic*) «que pueda colmar las exigencias del art. 89 del CP» (*sic*), por cuanto el juicio se celebró en ausencia del acusado. El Ministerio Fiscal argumenta que, cuando la sustitución se acuerda en sentencia (no en ejecución) el trámite de audiencia lo constituye el propio juicio oral, donde sin limitación el acusado podrá alegar lo que estime oportuno sobre su expulsión, para lo cual la solicitud de expulsión debe hacerse por la Fiscalía o Acusación Particular en conclusiones provisionales, a fin de que pueda defenderse de la misma el acusado, no siendo necesario una audiencia personal y directa del acusado como presupuesto indispensable para entrar a resolver la solicitud del/de la fiscal en conclusiones provisionales de sustitución de la pena de prisión por la expulsión del extranjero. Se entiende cumplido dicho trámite de audiencia mediante la formulación de la solicitud de expulsión en el

escrito de conclusiones provisionales y la apertura desde ese momento de un trámite que posibilita al acusado y a su defensa, en su escrito de defensa y en cuestiones previas del juicio oral, proponer prueba que contradiga la pretensión y oponer hasta la finalización del acto de juicio oral las razones contrarias a la sustitución solicitada, especialmente la existencia de arraigo en España. Se añade por el Ministerio Público que el trámite de audiencia exigido jurisprudencialmente como presupuesto previo de la decisión de expulsión no es un trámite desarticulado del proceso ni enmarcado en un procedimiento independiente y singular fuera del propio juicio, y puede hacerse sin duda alguna en el desarrollo del propio Juicio Oral.

Recurso 92/2021, por infracción de los artículos 248, 249, 130 y 131 del Código Penal en relación con el artículo 324 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y el artículo 852 del mismo texto legal, por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva y a un proceso con todas las garantías, y en el que se analizan los pronunciamiento de la Sala Segunda sobre las consecuencias del transcurso de los plazos procesales (con cita de la STS 455/2021, de 27 de mayo, que sostiene la nulidad de las diligencias intempestivas y las SSTS 368/2018, de 18 de julio, 657/2020, de 3 de diciembre, 261/2021, de 22 de marzo, 687/2021, de 15 de septiembre y 836/2021, de 11 de noviembre, que sostienen que se trata de una simple irregularidad procedimental sin efectos preclusivos para la continuación del procedimiento). Se rechaza el criterio de la Audiencia Provincial por cuanto el art. 324 LECr. no establece un nuevo motivo de sobreseimiento por el mero transcurso de los plazos máximos de instrucción, ni abarca la posibilidad de acordar efectos de la radicalidad extrema pretendida en la resolución recurrida que no se desprenden de la literalidad de la norma y carecen de cobertura legal y postula un pronunciamiento sobre los efectos de las diligencias intempestivas, entre las que se incluye la declaración del investigado, sobre la continuación del procedimiento que unifique los diferentes criterios existentes.

Recurso 51/2021, por infracción de ley, al amparo del art. 849.1 de la LECr, por inaplicación indebida del artículo 270.1 y 270.4, párrafo primero CP., cuestionando el criterio sostenido en la sentencia recurrida según el cual el artículo 270.1 del Código Penal no era aplicable al caso de autos por entender que incluir en «obra o prestación literaria, científica o artística» las retransmisiones televisivas de partidos de fútbol suponía una interpretación extensiva y contraria al reo del tipo penal y por ende rechazable. A través del recurso por infracción de ley se pretende no solo la aplicación del artículo 270.1 CP al comportamiento examinado, sino también la aplicación del artículo 286.4 CP,

por considerarse que la relación entre ambos preceptos es la propia del concurso ideal de delitos al ser distintos los bienes jurídicos protegidos: la propiedad intelectual en el primero, la competencia en el segundo, argumentándose que el recurso servirá para ilustrar sobre la controvertida relación entre ambos injustos que también divide a la doctrina.

Recurso 89/21, que dio lugar al Recurso n.º 1-6981-21. Se interpuso recurso de casación frente a la sentencia de 21 de octubre de 2021, dictada por la tercera sección (penal) de la Audiencia Provincial de Barcelona, que absolvió al acusado del delito de lesiones por imprudencia grave cometido utilizando vehículo de motor, de los artículos 152.1. 1.º y 147.1 CP. Se trataba de un recurso por interés casacional, al contradecir la doctrina del Tribunal Supremo, e interpretar inadecuadamente la reforma de la imprudencia, llevada a cabo por LO 2/19, que modificó el tenor del artículo 142 del código penal.

El acusado conducía por Barcelona una motocicleta, portando como pasajero a su hijo de 14 años. Al llegar a un cruce, el encausado, que circulaba a velocidad superior a la adecuada a las circunstancias de la vía, y sin la más mínima precaución, rebasó en fase roja el semáforo que le afectaba e invadió el cruce, colisionando la parte delantera de su motocicleta contra el lateral izquierdo de otro vehículo, que había accedido correctamente al cruce teniendo en verde el semáforo. El acusado y su hijo salieron proyectados cayendo a la calzada, sufriendo ambos, graves lesiones, ante lo que la madre del menor hizo expresa reserva de acciones civiles.

La resolución absolvió al acusado, argumentando que la reforma del artículo 142 operada por la LO 2/2019 ha incorporado una calificación de lo que debe considerarse como imprudencia grave y menos grave con la intención de devolver al texto la seguridad jurídica sustraída en la anterior reforma de 2015 al introducir el concepto de «menos grave» como calificación intermedia de los dos conceptos utilizados hasta ese momento para calificar la conducta imprudente desde el punto de vista penal, que de alguna manera puede considerarse atentatorio contra el principio de tipicidad estricta. De tal forma que, en el ámbito de la circulación se calificará como grave la conducción en que la concurrencia de alguna de las circunstancias previstas en el artículo 379 CP determinara la producción del hecho, esto es, la conducción a velocidades mayores a las allí indicadas o bajo la influencia del alcohol u otras sustancias. En el apartado segundo se ofrece a su vez una calificación de lo que se considera «imprudencia menos grave» y que se identifica con la infracción grave de las normas sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial.

Afirma que del relato de hechos probados no se desprende elemento que permita calificar la conducta como constitutiva de imprudencia grave, pudiendo ser calificada, como mucho, como constitutiva de imprudencia menos grave que causó lesiones al menor, de las descritas en el artículo 147.1 del CP, siendo exigible en tal caso, incluso después de la reforma de 2019, como requisito de procedibilidad, la denuncia de la persona agraviada o de su representante legal. La ausencia de denuncia debió provocar el archivo de las actuaciones, por lo que, siendo la denuncia requisito de perseguibilidad, procede dictar sentencia absolutoria.

El Ministerio Fiscal entiende que la sentencia interpreta de modo inadecuado el artículo 142 del CP, recordando la STS 421/2020, de 22 de julio. Los supuestos de imprudencia grave no son solo los dos mencionados. Esos lo serán siempre, lo cual no significa ni que no puedan existir otros casos de imprudencia menos grave, ni que siempre que se dé una infracción grave de tráfico la imprudencia haya de ser calificada de menos grave. Son concebibles supuestos en que se constate la presencia de una infracción grave, y no estemos ante una imprudencia menos grave:

1. Bien porque el Juez o Tribunal considere que la imprudencia alcanza magnitud suficiente para colmar el concepto penal de imprudencia grave;
2. O bien, en el otro extremo, por entenderse que, aunque concurra una infracción grave viaria, la imprudencia no desborda los linderos de la imprudencia leve en sentido jurídico penal. El juez o tribunal no queda convertido en esclavo de la catalogación administrativa.

La presencia de una infracción grave supone una presunción de imprudencia menos grave. Emplaza, en principio, a incoar diligencias para esclarecer los hechos y delimitar la magnitud de la negligencia. Pero el Juez podría llegar a excluirla por factores varios no susceptibles de ser reducidos a un listado. Solo caben orientaciones o criterios que habrán de ir pensándose casuísticamente (v. gr., si la infracción administrativa grave es intencional o fruto de una negligencia). Un absoluto automatismo es rechazable. Así se deriva inequívocamente de ese inciso final; y, así, por otra parte, se constata si examinamos el listado de infracciones graves de la legislación viaria.

Teniendo en cuenta dicha doctrina, la Fiscalía del Tribunal Supremo consideró que los hechos constituían imprudencia grave. El resultado lesivo para el hijo del acusado se debió a su manera de conducir: el recurrido conducía a una velocidad inadecuada; no respetó la

fase de un semáforo en rojo, y el vehículo contra el que colisionó conducía por su vía y teniendo el semáforo en verde.

Como dice la citada STS 421/2020, existen una serie de nociones que nos guían en el esfuerzo interpretativo para delimitar los conceptos de imprudencia grave y menos grave y proyectarlos sobre la realidad social diaria. Añadiendo que «estas nociones, naturalmente, constituyen generalmente conceptos jurídicos indeterminados, que necesitan del diseño, en el caso concreto, para operar en la realidad que ha de ser juzgada en el supuesto de autos. La imprudencia grave es, pues, la omisión de la diligencia más intolerable, mediante la conducta activa u omisiva, que causa un resultado dañoso y que se encuentra causalmente conectada normativamente con el resultado, mediante la teoría de la imputación objetiva, que, partiendo de un previo lazo naturalístico, contribuye a su tipificación mediante un juicio basado en la creación de un riesgo no permitido que es el que opera como conexión en la relación de causalidad...»

Todo lo anterior permite considerar la conducta del acusado como constitutiva de una imprudencia grave. Se incumplió una prohibición expresa que no admite excepciones ni cálculos. Se violaron los principios básicos que regulan el tráfico rodado, puesto que cuando un conductor que tiene el semáforo en verde supera un cruce lo hace en la confianza de que el que tiene el semáforo en rojo va a detenerse, porque hay orden expresa de ello.

Han considerado imprudencia grave no respetar la fase roja de un semáforo las sentencias del Tribunal Supremo 421/2020, así como STS 95/1997 de 27 de enero, 27 de marzo de 1990, 11 de marzo de 1985, 14 de octubre de 1976, 9 de diciembre de 1982, 15 de marzo de 1982, entre otras.

Siendo que, como resulta evidenciado, la conducta de autos es constitutiva de una imprudencia grave, vienen en aplicación los artículos 152.1. 1.º y 147.1 del CP, de cuya conjunta virtualidad normativa resulta que los hechos son constitutivos de un delito de lesiones por imprudencia grave cometido utilizando vehículo de motor.

Aun suponiendo que la imprudencia fuera menos grave, concurriendo una infracción grave administrativa contra la seguridad del tráfico, el requisito de procedibilidad se encuentra cubierto por la actuación del Ministerio Fiscal, al ejercer la acción penal contra el recurrido, manteniendo dicha acción asimismo en el proceso de apelación. Además, el proceso se tramitó como presunto delito de lesiones por imprudencia grave, con lo que la resolución jurisdiccional de segunda instancia, que degradó dicha conducta a la consideración de menos grave imprudente, no puede provocar la sobrevenida ausencia

del requisito formal de procedibilidad, debiendo entenderse concurrente el cumplimiento de dicha exigencia procesal, por evidentes razones de seguridad jurídica (artículo 9.3 CP), ordenación regular del procedimiento (artículo 118 CE), y tutela judicial del perjudicado (artículo 24.1 CE), en cuyo interés y protección actuó el Ministerio Fiscal en el proceso (artículo 124.1 CE).

La STS 19 de abril de 2000 ha considerado que la denuncia es un requisito formal, que puede suplirse si el representante legal del menor actúa en el proceso. La madre del menor perjudicado actuó en el proceso en interés del menor, al reservar *expressis verbis* las acciones civiles correspondientes a este, siendo dicha reserva tenida por válida por el juzgado, el cual lo hizo constar en el *factum* por su relevancia jurídica procesal y sustantiva. Sostiene la referida sentencia, que en caso de menores o incapaces, la imposibilidad de realizar por ellos mismos la ponderación de los bienes en conflicto, determina que el inicio de la reprensión deba ser realizado por el representante legal o el Ministerio Fiscal. En exigencia de este requisito la Jurisprudencia ha declarado que basta la presencia en la causa de su representante legal para tenerlo por cumplido, esto es, de la persona que puede activar el proceso penal, lo cual supone la voluntad de perseguir un hecho delictivo que afecta a su representado. La STS de 25 de octubre de 1994 señala que, el requisito de procedibilidad afecta realmente a los denominados delitos semipúblicos, pero solo en cuanto presupuesto subsanable durante el proceso (SS 13 noviembre 1987, 24 noviembre 1983 y 20 de noviembre 1982, entre otras muchas). Se trata de un vicio procesal de simple anulabilidad susceptible de convalidación mediante la posterior actuación de la parte o partes perjudicadas. Esa actitud convalidadora se da cuando la parte perjudicada comparece en el curso del procedimiento ya iniciado, colaborando a la investigación judicial, sin mostrar reparo alguno a la continuación del proceso en respuesta al ofrecimiento de acciones que se le hace en la causa.

Por ello, en todo caso los hechos constituirían delito de lesiones por imprudencia menos grave, de los artículos 152.2 y 147.1, ambos del código penal, cometido mediante la utilización de vehículo de motor, en relación con lo prevenido en el artículo 76 a) y k) del Real Decreto Legislativo 6/2015.

En la STS n.º 316/2021, citada, se razonaba de la forma siguiente, alcanzando una conclusión que resultará aplicable al caso presente, como propugna el Ministerio Fiscal:

Se plantean tres posibles alternativas. La que mantiene la resolución recurrida, es decir, que debe entenderse consumado el hurto por

el importe total de todos los efectos, de los que dispusieron y de los que no, aunque la adicción de estos últimos provoque un salto agravatorio en la calificación. La de entender que solo se ha cometido un delito por el importe de los efectos de los que efectivamente se dispuso, en este caso un delito leve del artículo 234.2 CP. Otra tercera, afrontarlo como una relación concursal entre el tipo previsto en el artículo 234.1 CP en tentativa, y la modalidad que como delito leve tipifica el artículo 234.2 CP, en este caso consumada. Y dentro de esta, habremos de decantarnos entre el concurso de delitos o el de normas.

1. La primera opción debe ser descartada en cuanto opera sobre una ficción, la disponibilidad de unos efectos que no se ha conseguido, luego faltaría, de cara a la aplicación de la modalidad agravada, tanto acción como resultado. Incurriríamos en un exceso difícilmente compatible con el principio de culpabilidad y el de proporcionalidad proyectados sobre el desvalor de la acción y el resultado.

2. Tampoco la que hemos anunciado como segunda opción proporciona una solución satisfactoria. Entender que nos encontramos ante un delito leve de hurto consumado del artículo 234.2 CP tomando en consideración exclusivamente el valor de aquello de lo que se llegó a disponer, resultaría igualmente desproporcionado, esta vez por defecto. Supondría despreciar la entidad del proyecto criminal, y que, además de lo dispuesto, hubo un intento de apoderamiento de otras prendas que superaban el límite cuantitativo de los 400 euros, en el que se ha colocado la frontera entre el delito leve de hurto y el menos grave.

3. Centrándonos en la tercera opción, ante la disyuntiva entre el concurso de delitos, que en todo caso sería ideal, o el de normas, nos decantamos por este último. Nos encontramos ante tipos de idéntica factura y significado jurídico, y ante un comportamiento también unitario en la vertiente natural y en la jurídica, de manera que el más grave los delitos concernidos absorbe de manera suficiente el desvalor.

Reiteradamente ha señalado esta Sala que, cuando el hecho puede ser encuadrado en varias disposiciones, siendo aparentemente todas aplicables, pero en realidad una de ellas capta por completo, o de manera suficiente, el contenido del desvalor del hecho y desplaza a las demás, se apreciará un concurso de normas o de leyes. Y para conocer cuál es la norma prevalente o preferente que desplaza a las demás se utilizarán los criterios propios de la teoría de la interpretación y solución de las antinomias legales, con el fin de identificar la que se ajusta lo más exactamente posible al hecho cometido, agotándolo y excluyendo así a las demás disposiciones. A tales efectos se utilizan los

principios de especialidad, subsidiariedad, consunción y alternatividad contenidos en el artículo 8 CP (por todas SSTS 97/2015 de 24 de febrero o 481/2018, de 18 de octubre, y las que en ellas se citan).

En palabras que tomamos de la STS 342/2013, de 17 de abril, el concurso de normas implica, por definición, una unidad valorativa frente al hecho cometido, de suerte que la aplicación de uno solo de los tipos que convergen en la definición del concurso, es más que suficiente para agotar todo el desvalor jurídico-penal que puede predicarse de la infracción. Forma, pues, parte de su fundamento la suficiencia de uno de los preceptos para la correcta y plena valoración jurídico-penal de la conducta. De no acoger las normas concebidas por el legislador para la solución de esos casos de colisión de preceptos penales, se correría el riesgo de incurrir en una doble incriminación del hecho, con la consiguiente quiebra del principio de proporcionalidad.

En definitiva, como dijimos en la STS 481/2017, de 28 de junio «dentro del marco punitivo que establece el legislador, los tribunales, atendiendo a la redacción de la norma y a los principios constitucionales que han de guiar de forma primordial el significado de los preceptos penales, han de acudir cuando concurren interpretaciones en conflicto a seleccionar la que concilie en mayor medida los principios y valores constitucionales con las descripciones y connotaciones que se desprenden del texto legal, tanto desde una dimensión de cada precepto como del conjunto sistemático del Código. Especialmente cuando afloran contradicciones internas tanto de índole textual como sobre todo axiológicas».

En este caso entendemos que el criterio que se acomoda en mayor medida al desvalor de la acción y la culpabilidad de los acusados, es el contemplado en el artículo 8.4 CP, que prima la mayor gravedad de la pena, lo que nos proyecta en este caso hacia el delito intentado del artículo 234.1 y 3 CP, que, al tener prevista pena privativa de libertad, frente a la de multa que lleva aparejado el delito leve del artículo 234.2 y 3, emerge como más grave. Tal opción no afecta a las responsabilidades civiles derivadas de todo el conjunto, ni impide, en la determinación de la pena, tomar en consideración como factor de relevancia, el que se produjera una disponibilidad parcial.

Con arreglo a la construcción por la que nos decantamos, refrendamos en su vigencia la tradicional jurisprudencia de esta Sala según la cual, tanto en los supuestos de autoría individual como plural, la acción delictiva alcanza la perfección, aunque no se logre la disponibilidad de la totalidad de los efectos sustraídos. Doctrina que solo modulamos en el sentido de interpretar que, en casos de consumación

parcial de un delito de hurto, también aplicable a los de estafa y apropiación indebida, no cabrá entender consumado el delito con arreglo a una calificación más grave, cuando la cuantía de los efectos respecto de los que se ha obtenido la disponibilidad parcial no alcanza la que la misma requiere. Tales supuestos se resolverán a través de las reglas del concurso de normas, entre la infracción más grave en atención al valor conjunto de todos los efectos, en grado de tentativa, y la consumada a tenor de la disponibilidad efectiva, a resolver de conformidad con la regla del artículo 8.4 CP. En este caso, entre el tipo previsto en el artículo 234. 1 y 3 CP intentado, y el delito leve del artículo 234.2 y 3 CP consumado».

En este caso se trata de dos acciones distintas, ejecutadas en momentos diferentes. Pero su integración en la figura autónoma del delito continuado hace posible valorar el supuesto como análogo a una consumación parcial, acudiendo a la misma solución acogida en la sentencia del Pleno de esta Sala tantas veces aludida.

Los hechos, pues, aplicando la regulación del concurso de normas, deben ser calificados como constitutivos de un delito continuado menos grave de hurto, intentado, de los artículos 234.1, 74 y 62 del CP, con la agravante de reincidencia. Ello supone la imposición de una pena inferior en un grado, al no apreciar razones para hacerlo en dos.

– Contra sentencias dictadas por las Audiencias Provinciales y por la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional se han formalizado 27 recursos, suscitándose diversas cuestiones relativas a delitos contra la ordenación del territorio y medio ambiente, terrorismo, contrabando, contra la salud publica en su modalidad de tráfico de drogas, malversación de caudales públicos, delito fiscal, agresiones sexuales, prevaricación, etc. Pueden destacarse los siguientes recursos:

Recurso 24/2021, por infracción de ley por aplicación indebida de los artículos 16 y 62 del Código Penal en relación con los artículos 74 del mismo texto legal y 2.1.a), 2.2.b), 2.3.b) y 3.1 y 2 de la LO 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión de Contrabando, en la redacción introducida por la LO 6/2011, de 30 de junio, en un supuesto en el que se enjuiciaban dos conductas, entendiendo el Ministerio Fiscal que, si bien es acertada la consideración del delito de contrabando como intentado con relación a la primera de las operaciones que se describen en el *factum*, la segunda de las operaciones integra un delito de contrabando consumado con la consiguiente repercusión penológica, tanto para los acusados que solamente intervinieron en esta segunda operación, como para aquellos que por su intervención en ambas ope-

raciones han sido condenados como autores de un delito continuado de contrabando, por cuanto según el art. 2.1 a) de la Ley de contrabando, cometen este delito los que importen o exporten mercancías de lícito comercio sin presentarlas para su despacho en las oficinas de aduanas o en los lugares habilitados por la Administración aduanera y que la ocultación o sustracción de cualquier clase de mercancías a la acción de la Administración aduanera dentro de los recintos o lugares habilitados equivaldrá a la no presentación, conducta aplicable a las labores de tabaco de conformidad con lo dispuesto en el art. 2. 3 de la Ley, de forma que no es posible, como hace la sentencia recurrida, condicionar la consumación a la disponibilidad real del material que se pretendía comercializar, cuando es suficiente la entrada en territorio nacional sin la declaración fiscal correspondiente para que la acción típica se agote, conforme a la interpretación jurisprudencial.

Recurso 25/2021, por infracción de ley del art. 849.1.º de la LECr., por indebida inaplicación del art. 225 bis. 1 y 2 del Código Penal, con relación al auto dictado por la Audiencia Provincial que consideró que los hechos objeto de la causa eran atípicos basándose esencialmente en que la investigada no podía ser considerada autora del delito en cuestión por su condición de progenitora custodia o conviviente con el menor. Se formula el recurso al amparo del art. 848 LECr., en cuanto se trata de un auto definitivo de sobreseimiento libre, dictado en apelación por la Audiencia Provincial, contra un encausado sobre el que recaía resolución judicial fundada de imputación, manteniéndose en el recurso que la normativa internacional ampara la inclusión de cualesquiera progenitores, custodios o no custodios, con custodia separada o conjunta, como posibles autores de los traslados ilícitos (inconsentidos en la terminología del Código penal) que determinan la aplicación del tipo penal de la sustracción de menores, reiterando que lo verdaderamente importante, es la protección de los derechos del menor en sus relaciones paternofiliales, y el castigo de aquellas conductas que gravemente quebranten el bien jurídico que se protege siempre que tales conductas tengan encaje legal en el tipo penal aplicado por el cumplimiento de todos los elementos típicos (objetivos, subjetivos y normativos) que el precepto penal en cuestión exige, como ocurre en el presente caso.

Avanzando algo más, no basta con conocer los recursos preparados por el Ministerio Fiscal que, correspondiendo al año 2021 ha trabajado la Sección de lo Penal, sino que conviene analizar los extremos que aportan las notificaciones a la Fiscalía de las distintas resoluciones adoptadas por la Sala Segunda del Tribunal Supremo durante el

año 2021 que, en gran parte, no se refieren a asuntos correspondientes al año 2021 sino a años anteriores.

1.2.2.1 *Análisis de las resoluciones dictadas por la Sala Segunda del Tribunal Supremo durante el año 2021*

Tomando en consideración las resoluciones dictadas de la Sala Segunda durante el año 2021, se ponen de manifiesto los siguientes extremos:

a. Sentencias:

Se han dictado un total de 1026, en Recursos de Casación y Revisión fechadas entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2021, periodo durante el que también se han dictado 58 Autos de aclaración, rectificación y/o complemento de sentencia.

SENTENCIAS	
Dictadas en Recursos formalizados por el MF	60
Recursos de Revisión	7
– Estimados	7
– Desestimados	0
Recursos de Casación	53
– Estimados total y/o parcialmente	40
– Desestimados	13
Dictadas en Recursos formalizados por las restantes partes	966
Con apoyo de algún/os de los motivos	151
– Recursos de Revisión	18
– Estimados	17
– Desestimados	1
– Recursos de Casación	133
– Acumulación de Condenas	48
– Estimados	47
– Desestimados	1
– Restantes recursos	85
– Estimados	68
– Desestimados	17
Solicitada por MF la inadmisión o desestimación	815
– Inadmitidos o desestimados	531
– Estimados:	284
– Recursos de Revisión	3
– Recursos de Casación:	281

SENTENCIAS	
– Acumulaciones de Condenas	14
– Restantes recursos	267
Sentencias dictadas en Causa Especiales	2
– Condenatorias	2
– Absolutorias	0.
Sentencias en razón del año del recurso:	
– Anteriores al año 2018	12
– Correspondientes al año 2019	619
– Correspondientes al año 2020	253
– Correspondientes al año 2021	163

b. Otras resoluciones:

La Sala ha dictado también: un total de 6803 resoluciones cuyo análisis permite destacar los siguientes extremos:

Autos	2.525
– En razón del año del recurso:	
– Correspondientes a causas del año 2019 y anteriores	191
– Correspondientes a causas del año 2020	1.163
– Correspondientes a causas del año 2021	1.171
– En razón de la naturaleza de la decisión:	
– Inadmisión	1.309
– Queja	171
– Nulidad	53
– Error judicial	6
– Aclaración	38
– Contra Decretos LAJ	39
– En materia Vigilancia Penitenciaria	19
– Cuestiones de Competencia	447
– Cuestión Prejudicial	1
– Revisión	209
– Causas Especiales	173
– Inadmisión Querella	52
– Inadmisión Denuncia	22
– Varios	60
Providencias Inadmisión	4.272
– Correspondientes a causas del año 2019.	42
– Correspondientes a causas del año 2020	2.467
– Correspondientes a causas del año 2021	1.763

El mayor número de resoluciones dictadas por la Sala se han adoptado en procedimientos registrados en los años 2020 y anteriores, un 55%, frente a los correspondientes al año 2021, un 45%.

Los datos reflejan como más del 78% de los recursos formalizados por la Fiscalía son estimados total o parcialmente, frente a un 22% que son desestimados.

Del total de recursos resueltos por sentencia por la Sala durante el año 2021 formalizados por las demás partes, el Ministerio Fiscal apoyó alguno de sus motivos en un 14%, y de estos fueron estimados el 99% frente al 1% que fue desestimado.

De los recursos resueltos por sentencia por la Sala durante el año 2021 formalizados por las partes en los que el Ministerio Público había solicitado la inadmisión y/o desestimación fueron inadmitidos o desestimados un 65% frente a un 35% que fueron estimados.

Las sentencias de la Sala II, con carácter general, adolecen del defecto de omitir el contenido del informe del Ministerio Fiscal. Tal y como ocurre, en las sentencias del TC, la plasmación íntegra de su contenido contribuiría a mejorar la calidad de las resoluciones. No es el Ministerio Público una parte procesal al uso y menos en el recurso de casación. Representa la legalidad y la imparcialidad en su calidad de Magistratura postulante. Ni siquiera está condicionada su actuación ante la Sala II por la posición mantenida en la instancia o en apelación, tras la generalización del sistema de doble instancia en el ámbito penal, sino que solo la representación de la Ley y la exigencia de la Justicia mueven sus actuaciones casacionales.

Por tal motivo, no parece adecuado que las sentencias del Tribunal Supremo, abundantes en la cita repetida de doctrina consolidada, no dejen espacio para conocer la posición casacional de la Fiscalía. Se considera que, la integración en la sentencia de la elaboración doctrinal y jurídica del Ministerio Público completaría la resolución.

Naturalmente que el Tribunal podría apartarse de sus criterios, pero la calidad del informe postulante exigiría extremar los motivos para separase de su posición casacional o confirmar con criterio más firme y consolidado la bondad de sus juicios.

En un tiempo en el que el recurso de interés casacional ha devuelto a la Sala II la razón de su nombre, Sala de lo Penal, parecería el momento de recuperar la brillantez de la elaboración dogmático-penal del Tribunal Supremo, y con ello la recuperación del mejor derecho penal, con análisis de la tipicidad, la antijuridicidad, la culpabilidad y la punibilidad, lo que pasa por prestar un merecido interés a los discursos elaborados por la otra Magistratura.

1.2.3 Asuntos de mayor trascendencia suscitados ante las Juntas de la Sección de lo Penal

Gran cantidad de asuntos con relevancia jurídica y práctica se han debatido en las Juntas que celebran las dos unidades que componen la Sección, de los que no puede hacerse referencia pormenorizada.

No obstante, pueden destacarse algunos de los recursos objeto de análisis en las mismas, tanto por su trascendencia pública, como por el interés jurídico de las cuestiones debatidas.

Recurso 1/601/2020. Es el conocido como Caso de los ERE de Andalucía. Se llevó a la Junta de la Sección por los dos fiscales encargados del despacho de este asunto, que dada su gran complejidad y extensión, precisaron para ello de un periodo prolongado de tiempo para su despacho, dando cuenta de la impugnación de la totalidad de los motivos de los recursos presentados por los condenados.

El dictamen, para dar respuesta a la gran cantidad de cuestiones fácticas y jurídicas suscitadas se estructuró en diversos apartados. En el primero, bajo la denominación de cuestiones comunes, se abordaron temas suscitados por la mayoría de los recurrentes, en concreto las cuestiones relativas al Juez ordinario predeterminado por la Ley y al principio acusatorio; las relativas a la infracción de los ordinales 1.º y 2.º del art. 849 LECr.; y las relativas a aspectos generales sobre el derecho a la presunción de inocencia. Así, se estudia el procedimiento de concesión de subvenciones, describiendo el mecanismo empleado, y que se considera sencillo pero eficaz para la finalidad perseguida. Primero, mediante modificaciones presupuestarias y, posteriormente, mediante su inclusión en el presupuesto, se utilizó la partida «transferencias de financiación al IFA», y las ayudas se materializaban mediante convenios particulares suscritos entre la Consejería de Empleo y el Instituto de Fomento de Andalucía (IFA), convenios que a partir de julio de 2001 se amparaban en el Convenio Marco suscrito entre el centro directivo y el IFA. De esta forma se conseguía, por una parte, eludir los requisitos del procedimiento de subvenciones para el reparto de las ayudas respetando los principios de publicidad, libre concurrencia y objetividad y, por otra parte, evitar la fiscalización del gasto. En efecto, la intervención del IFA se limitaba, según se refleja en el Convenio Marco, a la materialización de las ayudas que concedía la Consejería de Empleo, de manera que el expediente de gasto no podía ser objeto de fiscalización previa en la Consejería porque los fondos habían sido transferidos a la empresa pública, y en esta, sujeta a control financiero permanente, solamente podía fiscalizarse el pago, puesto que el expediente se tramitaba en el centro directivo.

Se analizan las pruebas de cargo sobre el procedimiento ilegal, además de la prueba testifical y pericial, entre las que destacan los informes elaborados por los peritos de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), y la numerosísima prueba documental.

Se realizan las oportunas consideraciones jurídico penales comenzando por el análisis de la noción de resolución administrativa cuestionada por todos los recurrentes, como elemento configurador del delito de prevaricación, descartando, por constituir actos reglados sometidos a la normativa administrativa, que las distintas decisiones pudieran ser consideradas como mera actuación política no sujeta al control jurisdiccional.

Finalmente, en las respuestas individualizadas a cada uno de los recursos presentados se concretan, las pruebas en que han basado las respectivas condenas.

En un apartado segundo se abordaron de manera individualizada los recursos interpuestos con especial énfasis en el tratamiento de las pruebas de cargo tenidas en cuenta por la Sentencia como base de su pronunciamiento condenatorio y aquellas otras materias no tratadas en las cuestiones comunes.

Recurso 1/5112/2021. El recurso se refiere a la absolución de un conocido jugador de futbol del delito contra la Hacienda Pública del artículo 305.1 del Código penal del que había sido acusado junto a sus asesores fiscales.

La Junta analizó, consecuencia del recurso interpuesto por la representación procesal de la acusación particular de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, la sentencia dictada en apelación en torno a la insuficiencia y falta de racionalidad en la motivación fáctica, como en el apartamiento manifiesto de las máximas de experiencia y en la omisión de todo razonamiento sobre algunas de las pruebas practicadas. Se impugnaba la exclusión de la concurrencia del elemento subjetivo del delito del artículo 305 del Código Penal, y entender que no existía una simulación penalmente relevante, y que se actuó en la creencia de que el artículo 92 de la Ley 35/2006, de 28 de diciembre, amparaba la falta de imputación a la base imponible del IRPF de los rendimientos percibidos de la explotación de derechos de imagen que eran objeto de la acusación, cuando la propia sentencia impugnada reconoce expresamente que los acusados actuaron en fraude de ley al acoger una actividad de negocio real con contratos reales de explotación de derechos de imagen del jugador y canalizar su imputación tributaria a través de una norma determinada que en parte no corresponde aplicar, para eludir otra norma imperativa, cual

es la que consagra el deber de imputarse en su declaración del IRPF esos rendimientos no procedentes del empleador como del capital mobiliario.

Se decidió el apoyo al motivo articulado por vulneración del artículo 24 CE que consagra la tutela judicial efectiva, al haberse efectuado una valoración irracional de la prueba, ya que la sentencia recurrida confirma el fallo absolutorio de la Sentencia de instancia por la sola circunstancia de que la simulación es una realidad tolerada al amparo del artículo 92 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre –para el caso de rendimientos provenientes del Club de Futbol empleador del jugador– o que, no siéndolo –para el supuesto de rendimientos provenientes de terceros–, el acusado actuó en la creencia de que cumplía con la legislación vigente. Y este razonamiento consistente en amparar la conducta denunciada en el ámbito objetivo del artículo 92 de la Ley 35/2006 de continua referencia, le basta a la Sala para confirmar el fallo absolutorio, evitando así entrar en el análisis de las razones expuestas por las acusaciones en sus escritos de interposición de recurso de apelación.

Igualmente se apoyó el motivo por infracción de ley también formalizado, por cuanto la sentencia impugnada realiza una interpretación equivocada del artículo 92 de la Ley 35/2006 cuando sostiene que el citado precepto ampara una opacidad dentro de ciertos límites, apartándose de la función teleológica del tipo, así como de la interpretación que del mismo hace la Sala Tercera del Tribunal Supremo, ya que la interpretación del referido precepto no lleva a la conclusión alcanzada por el Tribunal de Apelación cuando parece configurar dicho precepto como una norma de suavización de la tributación en cuyo seno se ampararían simulaciones penalmente no relevantes.

La realidad es precisamente la contraria: el artículo 92 es un precepto de endurecimiento de la tributación que permite anticipar la tributación en sede del socio –esto es, porque declara antes de cobrar la renta, siempre que se den las circunstancias que en dicho precepto se indican–, sin necesidad de que la AEAT tenga la carga de probar las características de la sociedad y ello sin perjuicio de que, si la AEAT efectuase una labor de inspección en el perfil de la sociedad y probara la existencia de simulación –como sucede en el caso que nos ocupa–, se llegaría a la conclusión de que la cesión no fue real y que, evidentemente, no resultaría de aplicación el artículo 92 –esto es, el régimen de tributación por imputación– al ser nulo el contrato de cesión y, consiguientemente, faltar la relación jurídico-tributaria, siendo en su lugar aplicable un régimen de tributación por rendimientos, que es el que se aplica en el caso que nos ocupa.

Recurso 1/4912/20. El recurso se refiere a un supuesto en el que se enjuicia el acuerdo entre directivos de un club de futbol con los jugadores de otro club de futbol, para el pago de una determinada cantidad de dinero para influir en los resultados de la competición, acuerdo que presentaba un doble aspecto económico, ya que por una parte se contemplaba el ganar al equipo con el que jugaban la jornada 37, y por otro, que dejaran ganar en el partido que se celebraría en la jornada 38 contra el equipo al que pertenecían los directivos citados. De esta forma, con tales resultados, aunque no aseguraban la permanencia del equipo en la categoría sí aumentaban considerablemente sus posibilidades.

La Junta de la Sección abordó la cuestión suscitada por varios recurrentes acerca de la exclusión de las «primas por ganar» del tipo penal del art. 286 bis. 4 CP. Al respecto, se concluyó tras la deliberación sobre el asunto, que había de mantenerse el criterio de la sentencia recurrida, en cuanto destacaba que tales maniobras lo que pretenden es alterar de manera deliberada y fraudulenta el resultado de una competición deportiva profesional como lo es la Liga de Futbol Profesional, pretendiendo evitar el descenso de un Club a segunda división en perjuicio de otros equipos que se encontraban en la misma situación. Dicha pretensión de alterar los resultados, y su efectividad en la práctica, es lo que justifica su existencia que, en caso contrario, las convertiría en absurdas, nada tienen que ver con las «primas» pagadas por cada club a sus propios jugadores, asimilables a los «plus de productividad» en el ámbito de la función pública, y mucho menos con la existencia de «patrocinadores» cuya intervención se encuentra relacionada con la publicidad y la imagen del propio patrocinador, que quiere vincular su marca con los valores que el club patrocinado trasmite al público y, en definitiva, a los consumidores.

Recurso 1/5765/20. Se trata del denominado caso Pescanova. La sentencia analiza los hechos concluyendo que se detecta una primera fase, que se integra por la ideación de las formas ilegales de financiación y la creación ficticia de una serie de operaciones comerciales de compraventa; operaciones que traducidas legalmente serían constitutivas de un delito de falsedad en documento mercantil. Una segunda fase, consistente en que una vez puesto en marcha por el departamento de administración de la Sociedad el organigrama de qué sociedades vendían y cuales compraban evitando que se entremezclaran, se inició la propia fase de financiación bancaria a través de líneas de factoring o de pólizas de descuento bancario; lo que dio lugar al surgimiento del segundo delito del que el primero era el medio; es decir, un delito de estafa en el que los engañados por la Sociedad eran los

bancos y el mecanismo del engaño fueron esas facturas, transformadas en remesas de facturas, supuestamente vinculadas a unos inexistentes contratos de compraventa de pescado. Y, la tercera fase, trasladando a las cuentas anuales y otros documentos que debían reflejar la situación jurídica o económica de la Sociedad, una imagen con beneficios y con poca deuda financiera, muy distinta a la real, que se transmitió perfectamente al público en general y a los inversores en particular; y una vez conseguida esa buena imagen irreal, se trataba de captar inversores que les permitiera una situación financiera más relajada que la propia de la financiación bancaria, lo que efectivamente se consiguió.

La Junta analizó las cuestiones suscitadas por los recurrentes y se procedió a apoyar varios de los motivos relacionados con la responsabilidad civil que declara la Sala de instancia. El tribunal entendió que los cuatro delitos cometidos por el núcleo de acusados, presididos por su presidente como máximo responsable de la entidad, coincidían en su quehacer con la finalidad de disimular su mala situación económica para atraer inversores, lo que da lugar a la existencia de un múltiple concurso medial de delitos que se inicia con la falsedad en documento mercantil cometida por particulares del art. 392, en relación con el 390, de forma continuada; continúa con la estafa agravada de los arts. 248 y 250.1.5.ª, igualmente continuada, llega a la falsedad de cuentas anuales y otros documentos, también continuada y, concluye con la denominada estafa de inversores. Pese a lo anterior, ni Bankia –única entidad bancaria personada, que no formuló acusación contra los recurrentes– ni el Ministerio Fiscal, solicitaron su condena al pago de la responsabilidad civil declarada en favor de las demás entidades bancarias, como refleja la sentencia en sus antecedentes; por lo que, en virtud del principio de rogación el Tribunal no debió condenar al pago de la responsabilidad civil, en favor de las mismas.

De igual manera y respecto de los perjuicios causados a los inversores por el falseamiento de información económica y financiera, el Ministerio Público no solicitó su condena al pago de tales responsabilidades civiles, toda vez que existían acusaciones personadas, concurriendo alguna de ellas se limitaron a adherirse a la calificación del Ministerio Fiscal, sin formular petición expresa de condena, con otras que sí lo solicitaron de forma expresa en representación de otros inversores, por lo que al tratarse de la acción civil, ejercitada conjuntamente con la penal (art. 109 CP), que mantiene sus principios rectores de disposición y rogación, no cabe la condena al pago de indemnizaciones a los inversores que no lo pidieron expresamente.

1.2.4 Resoluciones del Tribunal Supremo de interés

1.2.4.1 *Sentencias del Pleno de la Sala Segunda*

La Sala ha dictado un total de 9 sentencias de Pleno:

Sentencia núm. 314/2021 de 15 de abril de 2021, rec. Núm. 1883/2020. Se condena a un padre como cooperador necesario ex art. 28 b) CP por delito del art. 384.2 CP al coadyuvar en la conducta del hijo de ocho años de conducir, éste, un vehículo de motor mientras le grababa. Concurrencia de la cooperación necesaria en el tipo penal del art. 384.2 CP en la conducción sin permiso de conducir. El art. 384 CP tipifica un delito de peligro abstracto, en el que se considera que la mera actividad de conducir sin la autorización administrativa acreditativa de los conocimientos y habilidades para ello supone un riesgo o peligro grave para los bienes jurídicos protegidos (vida e integridad física de las personas y seguridad vial), por lo que dicha conducta, aun cuando no se produzca un resultado lesivo concreto es merecedora de sanción penal. Y los colaboradores necesarios en esta conducción serán responsables penalmente.

La circunstancia de que el menor esté exento de responsabilidad penal no impide que el garante, que debió evitar que sucediera el hecho probado, sea el que permite y ayude a que se perpetre, grabando, además, su comisión conduciendo el vehículo de motor, es decir, habiéndole permitido y ayudado el padre a que conduzca como lo hizo.

Cooperación necesaria del que colabora en que un tercero que no tiene permiso de conducir circule con vehículo de motor concurriendo el elemento subjetivo y objetivo.

Sentencia núm. 315/2021, de: 15 de abril de 2021, rec. Núm. 2014/2020. Aborda la imposibilidad de aplicar la rebaja en el tercio de la pena previsto en el art. 801.2 LECr. a la cuota diaria de la multa del art. 50.4 CP.

Cuando la LECr. fija esta opción del acusado en el juicio rápido, la rebaja en el tercio de la pena se aplica solo a las penas, sin que pueda aplicarse a la cuota de la multa, porque la pena es la multa y no su cuota diaria, que no es más que la manifestación de la ejecución de la pena.

La cuota diaria de la multa tiene como criterio de referencia la capacidad económica del penado ex art. 50.5 CP.

Sentencia núm. 317/2021, de 15 de abril de 2021, rec. Núm. 2195/2020. Relativo a un delito de incendio forestal. La propagación excluye la aplicación del tipo previsto en el artículo 354 CP para pro-

yectarse hacia el tipo básico del 352 CP. Lo que no significa que no existan casos límite en los que no resulte fácil determinar si esa propagación o dispersión del incendio ha llegado o no a producirse. Entre el momento en que el objeto incendiado combustiona autónomamente y aquel en el que puede claramente apreciarse su propagación, pueden surgir una serie de zonas difusas o fases intermedias. La pauta metodológica en esos casos, de cara a descartar la propagación que desplazaría la tipicidad hacia el artículo 352 CP no puede ser otra que la escasa significación del incendio producido.

Sentencia núm. 333/2021, de 22 de abril de 2021, rec. Núm. 1247/2019. Referida a un delito de daños y otro de obstrucción a la justicia. La cuestión versa en dilucidar «si los hechos pueden incardinarse en la acción de dañar que contempla el artículo 263 del Código Penal, o se trata de un mero deslucimiento del bien, actualmente despenalizada tras la reforma de la LO 1/2015, que derogó las faltas y, en concreto, la del artículo 626 que no se puede reubicar en otro precepto del texto punitivo tal y como sostiene la Audiencia Provincial, postulándose por el Ministerio Fiscal la interpretación de considerar el hecho probado típico del delito de daños.

La interpretación según la cual la conducta que en 1995 fue subsumida en la falta del art. 626 CP, no nos lleva, sin más, a la despenalización de la conducta por la desaparición de la figura típica. El deslucimiento de un bien que implique una pérdida de su valor o suponga una necesidad de reparación evaluable económicamente, ha de ser reconducido al delito de daños. La desaparición de la falta no implica la despenalización de la conducta, y así lo expresa la Exposición de Motivos de la reforma de 2015. Estamos en presencia de dos conductas homogéneas, de manera que despenalizada la conducta del art. 626 CP, que constituía un precepto penal especial, al contemplar supuestos en los que el resultado básico solo requería de labores de limpieza, la conducta puede encuadrarse en el delito de daños si resultan perjuicios patrimoniales y será en función de su cuantía la que llevará a la aplicación del delito o del delito leve.

Si cuando estaba vigente el art. 626 CP, la discusión se producía entre el delito de daños y la falta de deslucimiento, ahora la discusión se produce entre el delito y el delito leve y la infracción administrativa del art. 34 de la Ley de Seguridad Ciudadana, que ha de solucionarse de acuerdo a los criterios clásicos de diferenciación de las infracciones penal y administrativa en función de la gravedad de la conducta y del resultado, siendo preciso actuar, en cada caso, criterios de proporcionalidad.

El daño que se declara probado es el resultado de una acción dirigida a su producción. El daño se produce por la destrucción, por el menoscabo y por el deterioro de la cosa cuando la conducta desplegada afecta a la sustancia del bien con tal intensidad que su reparación –pues todo es susceptible de ser reparado–, comporta una lesión al patrimonio ajeno, consistente en el empobrecimiento de un patrimonio ajeno causado por el mal producido. La fachada ha sido objeto de un daño pues el bien afectado ha sufrido un menoscabo de su sustancia en la cantidad en la que se ha tasado la recuperación del bien.

Sentencia núm. 335/2021, de 22 de abril de 2021, rec. Núm. 2191/2020. Se refiere a un delito contra la propiedad intelectual. El cuestionamiento del tipo que se realiza no se refiere a la redacción vigente, y la interpretación de la tipicidad no entra en colisión con precedentes jurisprudenciales de esta Sala, ni existe contradicción con sentencias de otras Audiencias y, aunque el precepto lleva en vigor menos de cinco años, el criterio de interpretación seguido por la sentencia impugnada, el que resulta de su literalidad, no plantea dificultad en su entendimiento. La recurrente explota económicamente unos ordenadores y sus programas informáticos sin la licencia de utilización que permite su explotación comercial. Se trata de una actividad negocial, un locutorio, que posibilita el acceso a Internet a partir de ordenadores que albergan programas informáticos, hardware y software, que requieren de licencias que permitan su utilización, al tratarse de obras documentadas que son creación del espíritu con un contenido original y protegido por el ordenamiento.

El derecho penal no contiene la posibilidad de excluir por razones de oportunidad los hechos de poca significación lo que, en este caso, ni siquiera se podría plantear dada la entidad y trascendencia del bien jurídico tutelado.

Sentencia núm. 340/2021, de 23 de abril de 2021, rec. Núm. 2987/2020. Aborda el delito de sustracción de menores. Sobre la posibilidad de que el progenitor custodio sea sujeto activo del delito, si el otro progenitor también detenta la custodia: … desde la consideración del tenor literal de la propia norma cuando describe la modalidad alternativa de traslado –art. 225.bis.2.1.º, como de su configuración modelada por el Convenio de la Haya de 1980; como en sistemática interpretación dado el bien jurídico tutelado; como en congruencia con los dos precedentes de esta Sala, el Auto de 2 de febrero de 2012 recaído en la cuestión de competencia 20540/2011 (donde se proseguía procedimiento por el traslado del menor contra uno de los progenitores que tenía su custodia por atribución legal) y la STS 870/2015, de 19 de enero de 2016 (donde recaía condena sobre progenitor que

tenía a su favor la custodia compartida del menor), ciertamente, el progenitor custodio, puede resultar sujeto activo del delito. No si la tiene en exclusiva, porque entonces no se quebrantó el derecho de custodia de ningún progenitor.

En el caso concreto, el pronunciamiento es absolutorio, pues en el período que abarcan los hechos, en un primer momento, encauzada judicialmente la crisis familiar (y no acreditado que impidiera visitas del otro progenitor con la menor) y estando a la resolución judicial, no se quebranta el bien jurídico que tutela esta tipicidad; y en el segundo período, cuando se decide judicialmente sobre la custodia del menor es otorgada en exclusiva a la denunciada.

Sentencia núm. 364/2021, de 29 de abril de 2021, rec. Núm. 1015/2020. Condena al abono de las pensiones adeudadas en el delito de abandono de familia del art. 227 CP. Naturaleza de tal pronunciamiento. Prescripción. La responsabilidad civil nacida de delito, aunque se ejercite en un proceso civil (v. gr., porque el perjudicado se la reservó), no pierde su específico régimen, lo que significa, entre otras cosas, que su plazo de prescripción no será de un año, sino de cinco (según la reforma de 2015). En principio, las acciones son lo que son, con independencia del escenario procesal en el que se hagan valer.

El art. 227.3 CP afirma rotundamente, que «*la reparación del daño procedente del delito comportará siempre el pago de las cuantías adeudadas*». El hecho de que la ley se sienta obligada a proclamarlo explícitamente sugiere que, sin tal previsión, la conclusión debería ser otra. Eso no impide que puedan identificarse en ocasiones y acreditarse otros, perjuicios económicos ligados al impago que eventualmente podrían generar una obligación de indemnizar por conceptos diferentes a las pensiones adeudadas.

Esa obligación civil –pago pensiones– impuesta en sentencia (que en rigor puede reclamarse en el mismo proceso de ejecución en familia, aunque exista un proceso penal en trámite) no es responsabilidad civil que nazca de un delito. Se generó antes. Es una obligación nacida de la ley. No se transforma por el hecho de que su incumplimiento haya podido dar lugar a un proceso penal en el que viene a ser exigida. Sigue siendo la misma obligación, con idéntico régimen, y con idéntico obligado, aunque pueda convertirse en objeto accesorio del proceso penal.

Las pensiones que nacieron con una antelación superior a tres años a la fecha de interposición de la denuncia estaban y están civilmente prescritas. La condena al abono de las pensiones solo debe abarcar las posteriores –que son las únicas adeudadas– tal y como había declarado el Juzgado de lo Penal. Habiéndose afirmado la natu-

raleza estrictamente civil de la deuda y su condición de obligación *ex lege* –que no *ex delicto*– no suscita duda la aplicabilidad de la legislación autonómica específica (Ley 29/2002, de 30 de diciembre por la que se aprobó la primera Ley del Código Civil de Cataluña).

Sentencia núm. 355/2021, de 29 de abril de 2021, rec. Núm. 4118/2018. Condena por un delito de Estafa por venta de vivienda. Recurso del Ministerio Fiscal. Concurrencia en algunos casos del artículo 251 con el 250.1 y 2 CP. No se aprecia la existencia de razones consistentes que avalen que la agravación de las estafas que se contempla en el artículo 250.1 y 250.2 CP cedan ante la agravación de los tipos básicos contenida en el artículo 251, en los casos en que sea aplicable, dadas las características de la conducta. Todos los supuestos previstos en el artículo 251 presentan caracteres especiales respecto de los previstos con carácter muy general en el artículo 248. Y lo mismo ocurre con las previsiones del artículo 250, apartados 1 y 2. Puede tenerse en cuenta, como supuesto bien significativo, la atribución de facultades inexistentes sobre inmuebles, por valor defraudatorio superior a 50.000 euros, que están destinados a vivienda habitual del comprador, frente a cualquier otro engaño respecto a los mismos. En este segundo caso, la pena quedaría comprendida entre 4 y 8 años, mientras que en el primero lo sería entre 1 y 4 años.

Por lo tanto, y aunque ello conduzca a la aplicación más restrictiva del tipo básico (artículo 248 y 249) y a la de un primer subtipo agravado respecto del mismo (artículo 251), la correcta protección de los bienes jurídicos afectados por conductas que la norma considera más graves, aconseja considerar que, por aplicación del principio de especialidad, será aplicable en primer lugar el artículo 250.1 y 2 (pena de 4 a 8 años de prisión y multa de 12 a 24 meses), cuando concurran las circunstancias previstas en él, es decir, la 1.ª del artículo 250.1 junto con las previstas en los apartados 4.º, 5.º, 6.º o 7.º del mismo artículo.

En segundo lugar, se aplicará el artículo 250.1 (pena de 1 a 6 años de prisión y multa de 6 a 12 meses) en caso de no concurrir de la forma expuesta las circunstancias antes referidas, pero apreciando la concurrencia de cualquiera de las circunstancias de este artículo 250.1.

En tercer lugar, se aplicará el artículo 251 (pena de 1 a 4 años de prisión) cuando, no siendo aplicables los anteriores preceptos, concurran las circunstancias previstas en el mismo. De la misma forma será aplicable en los casos en que por las características de los hechos no sea aplicable el tipo general de la estafa, por no apreciarse la concurrencia del engaño.

Y, finalmente, en cuarto lugar, serán aplicables los artículos 248 y 249 (pena de 6 meses a 3 años de prisión), cuando no sean aplicables los anteriores preceptos.

De tal manera que la regulación de la estafa vendría constituida por un tipo básico y tres subtipos progresivamente agravados en atención a la gravedad de la conducta y a las necesidades de protección de los bienes jurídicos, de manera que, para resolver el concurso aparente de normas, es aplicable el principio de especialidad. En todo caso, si se reconocieran distintas especialidades sin posibilidad de optar por alguna de ellas de modo preferente, la aplicación del principio de alternatividad conduciría a la misma solución.

En el caso, al tratarse de una operación de compraventa de un inmueble destinado a vivienda habitual del comprador en la que la decisión de la compradora vino determinada por un engaño consistente en la ocultación de una carga por importe de más de 50.000 euros, puede apreciarse la concurrencia aparente del artículo 251.2.º, inciso primero, con el artículo 248, 250.1, 1.ª y 5.ª, según la redacción actualmente vigente, y 250.2, todos del CP, por lo que la pena estaría comprendida entre 4 y 8 años de prisión, además de la multa de 12 a 24 meses, resultando aplicable este último precepto como consecuencia del principio de especialidad (artículo 8.1.º CP), y, subsidiariamente, por aplicación del principio de alternatividad (artículo 8.4.º CP).

Sentencia núm. 396/2021, de 06 de mayo de 2021, rec. Núm. 275/2019. Autos dictados por la Audiencia Provincial en asuntos cuyo enjuiciamiento corresponde al Juzgado de lo Penal: cabe casación solo por infracción de ley si se trata de un auto de sobreseimiento libre (art. 637.2.º y 3.º LECrim) y el procedimiento se ha dirigido contra persona determinada mediante resolución judicial que suponga una imputación fundada (art. 848 LECrim). El recurso de casación es admisible, en cuanto: a) Se dirige contra un auto de sobreseimiento libre del art. 637.2.º LECrim. b) Ha sido adoptado por una Audiencia Provincial conociendo de un recurso de apelación. c) Se canaliza a través del art. 849.1.º LECrim. d) Existe un auto judicial (prosecución) que afirma la existencia de fundamento suficiente para imputar a una persona determinada los hechos objeto de procedimiento (auto de transformación).

Aun cuando no es exigible, pues estamos ante un auto, se aborda materia en que aparece concernido un relevante interés casacional: es un tema controvertido por la fuerza de las razones que acompañan a las posiciones enfrentadas: Uso por la persona que no es titular de una tarjeta que habilita para estacionar a personas con discapacidad.

El Ministerio Público se basa en que quien, simulando estar habilitado para ello, usa una tarjeta auténtica para estacionar un vehículo de motor en una zona de la vía pública reservada, asume la eventualidad de perjudicar a personas discapaces autorizadas para valerse de ese espacio. Al comprobar la ocupación del estacionamiento destinado a ellas, verán comprometida y muchas veces imposibilitada su necesidad de aparcar el vehículo en el que circulan, sufriendo así un incuestionable perjuicio.

Estaremos normalmente ante un peligro hipotético, no real. Cubierto posiblemente por el dolo eventual (salvo que se actúe en la confianza de que eso no sucederá *in casu* porque es muy poco probable dadas las circunstancias temporales y espaciales concretas), pero sin que se perciba como real el perjuicio, como efectivo (y no meramente hipotético), salvo supuestos insólitos (se estaciona adelantándose a otro vehículo que también tiene visible la tarjeta y que avanzaba hacia el hueco que finalmente ocupa la persona no legitimada). No basta el perjuicio hipotético. El perjuicio en que está pensando el art. 393 es un perjuicio real; efectivo. Esa interpretación restrictiva viene exigida por el principio de intervención mínima que invita a no extender desmesuradamente el ámbito de la norma penal o provocar la equiparación de conductas de gravedad muy distinta con afectación del principio de proporcionalidad.

1.2.4.2 *Otras Sentencias dictadas por la totalidad de los Magistrados de la Sala Segunda que no figuran como sentencias del Pleno*

STS núm. 316/2021, de sentencia 15 de abril. Recurso núm. 4643/2019. Señala la Sala que el recurso presenta interés casacional, porque plantea una cuestión sobre la que, aunque no es de nueva incorporación en el Código, no ha sido objeto de tratamiento por la jurisprudencia de esta Sala. Si se han detectado, sin embargo, algunos pronunciamientos contradictorios entre Audiencias Provinciales, lo que reclama pautas unificadoras.

El supuesto se refiere a unos hechos en los que lo que se afirma en el relato probado, es que lo que se intentó sustraer fueron cuatro prendas por valor total de 676 euros, si bien solo se logró la disponibilidad de una de ellas valorada en 149 euros, por lo que, se plantea que no cabe estimar consumado un delito de hurto de más de 400 euros. El recurso fue apoyado por Fiscal a través de una argumentación más precisa, que es a la que atiende la Sala.

Con arreglo a la construcción por la que nos decantamos, refrendamos en su vigencia la tradicional jurisprudencia de esta Sala según la cual, tanto en los supuestos de autoría individual como plural, la acción delictiva alcanza la perfección, aunque no se logre la disponibilidad de la totalidad de los efectos sustraídos. Doctrina que solo modulamos en el sentido de interpretar que, en casos de consumación parcial de un delito de hurto, también aplicable a los de estafa y apropiación indebida, no cabrá entender consumado el delito con arreglo a una calificación más grave, cuando la cuantía de los efectos respecto de los que se ha obtenido la disponibilidad parcial no alcanza la que la misma requiere. Tales supuestos se resolverán a través de las reglas del concurso de normas, entre la infracción más grave en atención al valor conjunto de todos los efectos que se pretendieron sustraer, incluidos los que llegaron a serlo, en grado de tentativa, y la consumada a tenor de la disponibilidad efectiva, a resolver de conformidad con la regla del artículo 8.4 CP. En este caso, entre el tipo previsto en el artículo 234 1 y 3 CP intentado, y el delito leve del artículo 234 2 y 3 CP consumado.

STS núm. 323/2021, de 21 de abril. Recurso núm. 10529/2020 P. Aborda la aplicación de la agravante de disfraz en un supuesto de robo con violencia e intimidación ejecutado en un establecimiento público ocultando el rostro con una mascarilla sanitaria y un gorro.

Con carácter general, la aplicación de la agravante de disfraz, una vez impuesto el uso obligatorio de mascarillas sanitarias para prevenir la difusión y el contagio del COVID-19, exigiría algo más que la simple constatación objetiva de que el autor del hecho se ocultaba el rostro con una mascarilla sanitaria. De lo contrario, estaríamos alentando la idea de que el acatamiento del deber ciudadano de no contribuir al contagio de terceros impondría, siempre y en todo caso, la agravación del hecho ejecutado. Cobra, por tanto, pleno sentido la exigencia histórica de nuestra jurisprudencia –anotada supra que requiere una dimensión subjetiva en la aplicación de la agravante, vinculada al propósito preordenado de hacer imposible o dificultar la identificación del autor.

En el presente caso, la invocación por la defensa del carácter obligatorio del empleo de mascarilla, de suerte que la entrada en un establecimiento público sin hacer uso de ella expusiera a una sanción al recurrente, es tan legítima desde el punto de vista estratégico como rechazable para argumentar la incorrecta aplicación de la agravante de disfraz. Se da la circunstancia de que la dificultad de identificación del acusado se obtuvo mediante el uso combinado de una mascarilla sani-

taria –de uso no obligatorio en aquellas fechas– y un gorro, que provocaron el efecto de ocultar el rostro del recurrente.

El uso obligatorio de la mascarilla se impuso con posterioridad a la fecha de ejecución del hecho (8 de abril de 2020). La Orden SND/422/2020, de 19 de mayo, por la que se regulan las condiciones para el uso obligatorio de mascarilla durante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, publicada en el BOE de 20 de mayo de 2020, obligó a la utilización de mascarillas. Esa norma reglamentaria entró en vigor el 21 de mayo de 2020 y tuvo una vigencia temporal en los términos indicados en su Disposición Final Segunda. Como derecho de excepción perdió vigencia desde las 00:00 horas del 21 de junio de 2020, al haberse dejado sin efecto la primera declaración de estado de alarma. Con posterioridad se han sucedido distintas regulaciones que, pese a su incuestionable interés jurídico, carecen de proyección práctica para dar respuesta al motivo formalizado por la defensa.

STS núm. 328/2021, de 22 de abril. Recurso núm. 715/2020. Descubrimiento y revelación de secretos, art. 197.1 CP. Empresario que accede al correo electrónico privado del trabajador. Se confirma la condena. El juicio histórico no ofrece dato alguno que respalde la idea de que el trabajador renunció anticipadamente a la inviolabilidad de sus comunicaciones privadas. No concurre legítima defensa ni error de prohibición.

La defensa es consciente de esas dificultades derivadas de la especial naturaleza del recurso de casación como recurso extraordinario que, activado por la vía del art. 849.1 de la LECrim –única admisible en el presente caso–, no tolera un razonamiento en el que el error jurídico de subsunción quiera demostrarse, no a partir de lo que refleja el hecho probado, sino a partir de lo que, a juicio del recurrente, debería haber reflejado. De hecho, no deja de ser llamativo el último intento de la representación legal del recurrente de aportar de forma extemporánea un escrito de alegaciones y un informe pericial que –según se alega– servirían para demostrar la concurrencia de la legítima defensa a que se refiere el art. 20.4 del CP. El rechazo de este complemento probatorio es obligado, en la medida en que el marco casacional repele la valoración de una prueba que, por si fuera poco, se aporta cuando ya ha sido formalizado el recurso.

STS núm. 339/2021, de 23 de abril. Recurso núm. 1665/2019. Se trata de la sentencia del conocido caso como Juana Rivas, en el que se estudia el delito de sustracción de menores del art. 225 bis CP.

Se plantean cuestiones procesales, en concreto, la aplicación del art. 271.2 LEC al proceso penal. Se refiere a un supuesto de presenta-

ción por la acusación particular e incorporada a las actuaciones de una resolución judicial de archivo del Tribunal de Cagliari, de 17 de febrero de 2020, en relación con varias querellas-denuncias interpuestas por la recurrente Juana Rivas contra F. Arcuri, ahora acusación particular. El Ministerio Fiscal, se opuso a su admisión señalando que en la actual regulación del recurso de casación penal solo se admite la aportación de sentencias o relación circunstanciada de las mismas con el escrito de preparación, en los siguientes supuestos:

a) En los recursos de casación para la unificación de doctrina en materia de menores y vigilancia penitenciaria con la finalidad de constatar la contradicción en la interpretación y aplicación de la correspondiente norma jurídica (artículo 42 de la LO 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores introducido por la LO 8/2006, de 4 de diciembre, Disposición Adicional 5.ª de la Ley Orgánica del Poder Judicial introducida por la LO 5/2003, de 27 de mayo y Acuerdo Plenario de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 22 de julio de 2004).

b) En el recurso de casación por infracción de ley del n.º 1.º del artículo 849 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal contra las sentencias dictadas en apelación por las Audiencias Provinciales y la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional previsto en el artículo 847 1.º b) de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, introducido por la reforma procesal operada por la Ley 41/2015, de 5 de octubre, a los efectos de acreditar el interés casacional cuando la sentencia recurrida se oponga abiertamente a la doctrina jurisprudencial emanada del Tribunal Supremo o resuelva cuestiones sobre las que exista jurisprudencia contradictoria de las Audiencias Provinciales conforme a la interpretación del acuerdo plenario de la Sala Segunda de 9 de junio de 2016, acorde con los criterios de la Exposición de Motivos de la reforma procesal.

Así como que, si en el escrito de preparación solo se permite solicitar un testimonio de la resolución definitiva y manifestar la clase de recurso que se pretende utilizar (artículo 855 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal), al escrito de interposición del recurso solo se puede acompañar el testimonio de dicha resolución (artículo 874 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal) y es causa de inadmisión del recurso que el documento o documentos designados en el caso del n.º 2.º del artículo 849 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal no hubieran figurado en el proceso (artículo 884.6.º de la Ley de Enjuiciamiento Criminal).

La Sala añade que se ha de precisar que ello no impide que en algún supuesto la norma citada –271.2 LEC– derivada de su estricta

especificidad, pueda tener operatividad, como sería el caso de la existencia de una sentencia de condena que tenga relevancia de cosa juzgada material, que incorporada por esta vía, evite un innecesario recurso de revisión o como podría suceder con el acaecimiento de alguna sentencia del Tribunal Constitucional –cuya publicación no es siempre inmediata–, o alguna sentencia dictada por el TJUE o del TEDH que condicionen la interpretación de la norma aplicable; o incluso al menos en la modalidad casacional clásica cuando la resolución implique un supuesto patente de prejudicialidad que efectivamente condicione el resultado de la casación. Y que la resolución sobre la admisión y alcance en estos supuestos de aportación de las sentencias o resoluciones judiciales o de autoridad administrativa, que por su fecha no pudieron tenerse antes en consideración, indica la norma, que se decidirá, no en el momento de presentación del documento sino, en la misma sentencia. Finalmente indica la Sala que la resolución judicial italiana no deviene potencialmente condicionante o decisiva de ninguna forma, para la interpretación de la norma española, en este concreto caso el art. 225 bis CP, por lo que debe concluirse su inadmisión.

Aborda a continuación la Sala diversas cuestiones sustantivas.

El Ministerio Fiscal apoyó el motivo interesando la revocación de la sentencia de instancia y que se dictase otra por la que se condene a la acusada como autora de un delito de sustracción de menores del artículo 225 bis del Código Penal, a la pena impuesta en la instancia correspondiente a uno sólo de los delitos por los que fue condenada.

La Sala analiza el origen y la configuración del art. 225 bis, a partir del Convenio de La Haya de 1980, la Integración de la Exposición de Motivos de la Ley 9/2002, con los trabajos de su tramitación parlamentaria, y la ubicación sistemática del precepto, llevando a cabo el análisis del bien jurídico tutelado. Y concluye con la inexistencia de concurso cuando en una misma acción los menores objetos de sustracción, son más de uno, destacando que, en definitiva, el art. 225 bis, atiende al interés superior del menor, a través de la sanción del quebranto del derecho de custodia, en aras de disuadir esta conducta con penas severas y lograr en todo caso su retorno con el custodio; pero como informa el Ministerio Fiscal, no atiende a bienes personales del menor, que restan por resolver, sino a que sea encauzada su determinación a través de las vías legales establecidas; protección formal del derecho de custodia por quien efectivamente lo ejerce con un título aparentemente válido, sin exigencia de afectación a bienes personales de los menores, que determina que resulte más convincente cuando de

varios menores afectados por una misma sustracción se trata, su punición como un único delito.

1.2.4.3 *Otras sentencias de interés*

STS 858/2021, de 11 de noviembre. La Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Granada dictó sentencia el 30 de septiembre de 2019 por la que absolvía libremente al acusado de los delitos contra la salud pública cualificado por la especial gravedad, arts. 368, 369 y 370, y de cohecho, delitos de los era acusado por el Ministerio Fiscal.

El Ministerio Fiscal formalizó recurso de casación, articulado por tres motivos, por la vía de los artículos 849. 1.º y 852 LECrim., relacionando este último con el artículo 5. 4.º LOPJ. La Sentencia 858/2021, estimó el recurso, anulando la sentencia, retrotrayendo las actuaciones al momento de la deliberación y redacción.

Sintetizando al máximo los hechos, el Ministerio Fiscal acusaba porque el acusado había convenido con personas, que al celebrarse en juicio se encontraban en paradero desconocido, un plan que constaba de tres desembarcos de droga en la costa granadina. El acusado se encargaría de facilitar que los dos primeros llegasen a buen fin, mientras que el tercer desembarco sería aprehendido por la guardia civil, a fin de justificar las dos anteriores entradas. Se produjeron los dos primeros y «una tercera operación en la que se intervino un total de 3.986 kilogramos de hachís, todos producto de este último desembarco, sin que se produjeran detenciones, ni figurara en el atestado, los nombres de los participantes en el desembarco».

La absolución se justificaba por la ausencia de pesaje de la droga de los dos primeros desembarcos, ausencia que impedía la aplicación del tipo de la especial gravedad, lo que, supondría declarar prescrito el delito no agravado. Por otra parte, se motivaba que la tercera operación de desembarco no sería típica porque su destino no era el tráfico, sino el de ser interceptada por la Guardia Civil. Respecto del delito de cohecho, la convicción absolutoria radica en la falta de credibilidad de las personas que declararon haber realizado las entregas del dinero, 120.000 euros y un coche.

En su dimensión estrictamente jurídica, la sentencia aborda la vulneración de la tutela judicial efectiva. Entre sus consideraciones, destacamos:

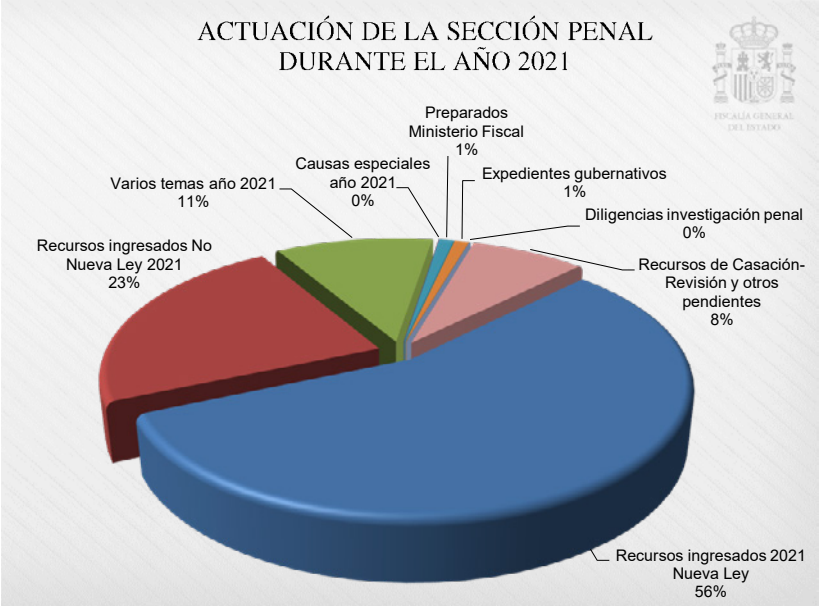
Sin embargo, como denuncian los recurrentes, esa argumentación no resulta lógica. En primer lugar, porque una construcción lógica de

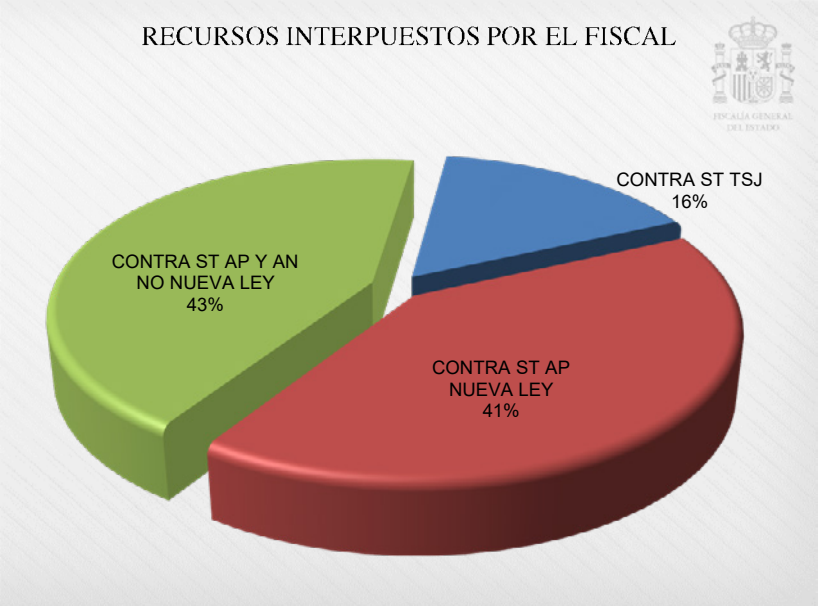
la argumentación nos llevaría a la conclusión de un peso extraordinariamente importante si, como se afirma en la sentencia, la tercera operación, la que es realizada para ser «regalada al Estado», es de 4.000 kilogramos, lo que hace racionalmente suponer que las otras dos, con las que el acusado se concierta dejándoles actuar realizando el transporte, deberían ser de una cantidad sensiblemente superior. Además, esa intervención, enmarcada en un tráfico integrado en tres fases, bien podría ser considerada como acto de favorecimiento de la sustancia no intervenida. Por otra parte, el tipo agravado de la especial gravedad no sólo resulta del peso extremo del objeto del tráfico, también cabe en los supuestos de utilización de embarcaciones, y el relato fáctico refiere el empleo de una embarcación de la que desembarcan y dos «gomas», según relatan los testigos y, además, el acusado era autoridad en la lucha contra el tráfico de drogas y la cantidad era notoriamente importante, sin que sobre esas cualificaciones agravatorias se diga absolutamente nada. Por otra parte, causa cierto sonrojo declarar probado que la tercera entrega de droga, la de los 4.000 kilogramos, era un «regalo» al Estado, del que nunca podría obtener ningún beneficio, tratándose, como antes se dijo, de una conducta enmarcada en una operación de tráfico, por lo tanto, favorecedora de este.

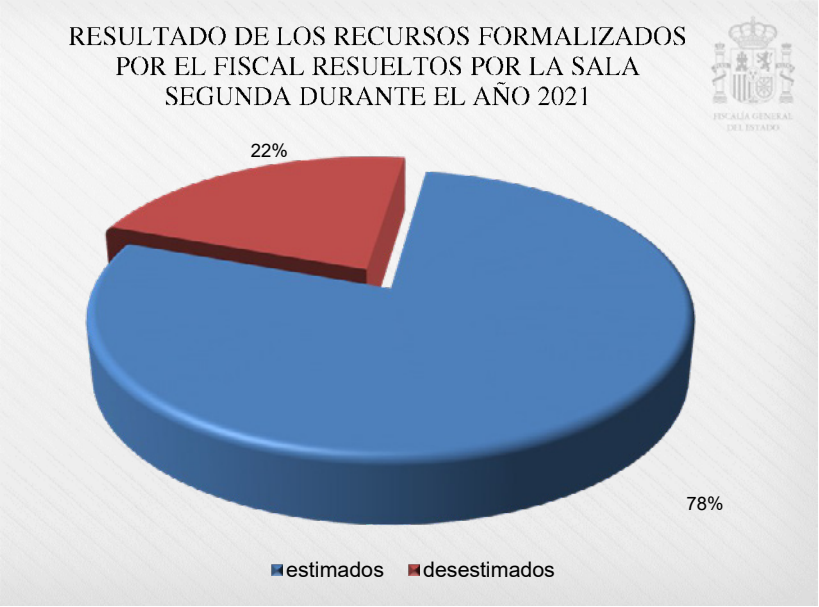
Añade:

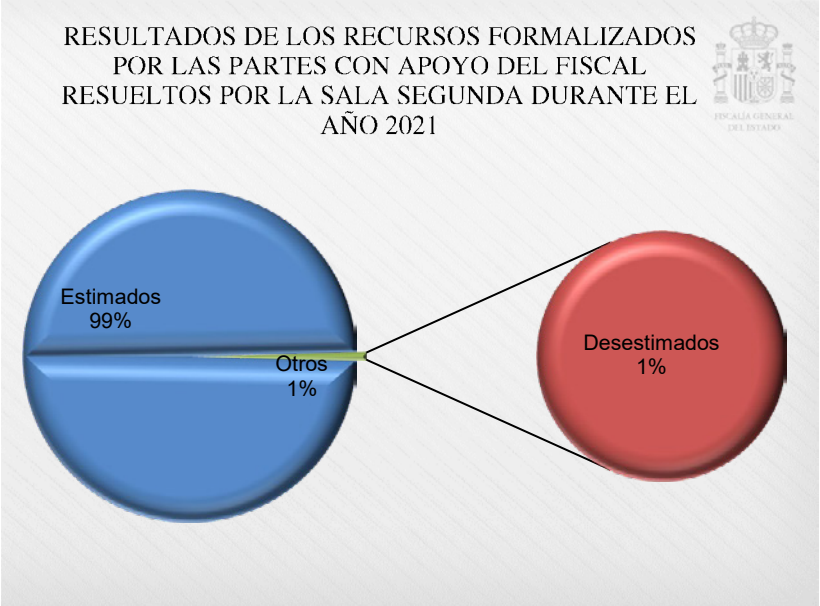
Con relación al delito de cohecho, el tribunal de instancia no da respuesta a la concreta acusación de los 120.000 euros que se afirma en el escrito de acusación fueron recibidos por el acusado como pago de la prestación por el segundo de los alijos realizados, que efectivamente se realizó, como afirma el acusado que ocurrió. La sentencia motiva sobre el desembolso de 120.000 de la primera operación, expresando la escasa credibilidad que le merece quien afirmó habérselo entregado, al igual que respecto de un vehículo entregado, pero nada dice de la segunda operación de desembarco que fue objeto de acusación, sin que el tribunal dé respuesta a la pretensión de condena articulada desde la acusación. Tampoco es lógica la conclusión del tribunal sobre la realización de una conducta, inequívoca de colaboración en el tráfico realizada por un funcionario, con una prestación concreta consistente en anular el mecanismo represivo, sin una contraprestación para ese funcionario. Al menos requiere un esfuerzo argumentativo superior al de la falta de credibilidad de quien asume realiza la entrega.

ANEXO GRÁFICO




RECURSOS INTERPUESTOS POR EL FISCAL
CONTRA ST TSJ
16%
CONTRA ST AP Y AN
NO NUEVA LEY
43%
CONTRA ST AP
NUEVA LEY
41%


RESULTADO DE LOS RECURSOS FORMALIZADOS
POR EL FISCAL RESUELTOS POR LA SALA
SEGUNDA DURANTE EL AÑO 2021
22%
78%
estimados
desestimados

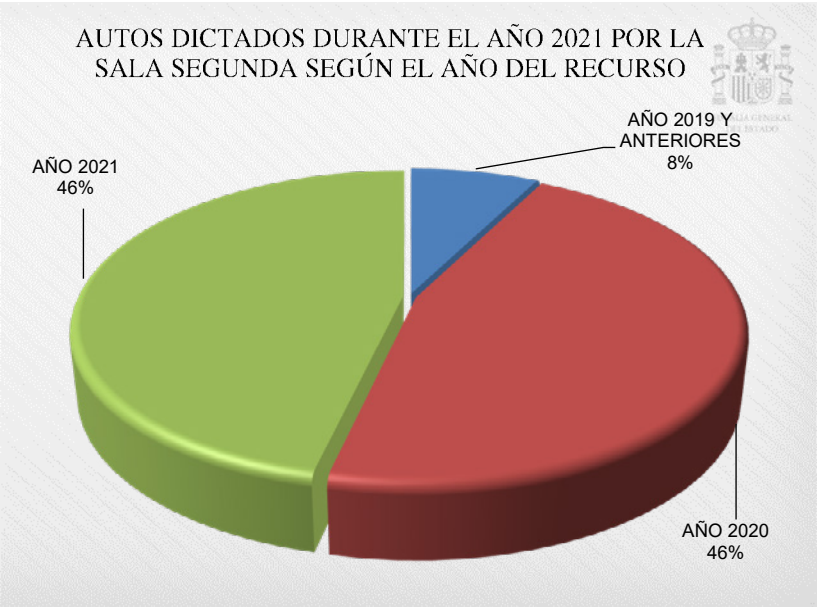

RESULTADOS DE LOS RECURSOS FORMALIZADOS POR LAS PARTES CON APOYO DEL FISCAL RESUELTOS POR LA SALA SEGUNDA DURANTE EL AÑO 2021
Estimados 99%
Otros 1%
Desestimados 1%

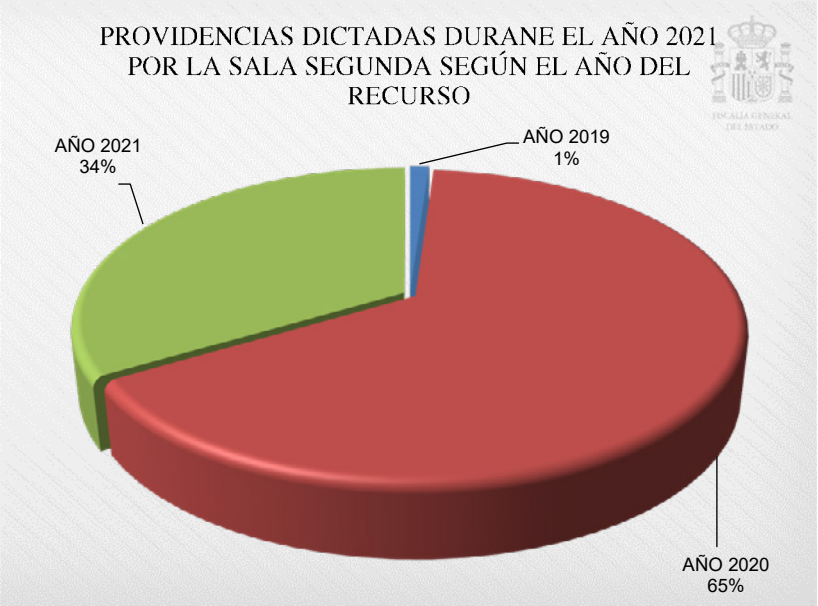

RESULTADO DE LOS RECURSOS INTERPUESTOS POR LAS DEMAS PARTES CON SOLICITUD DE INADMISIÓN Y/O IMPUGNACIÓN DEL FISCAL RESUELTOS POR LA SALA SEGUNDA DURANTE EL AÑO 2021
35%
65%
INADMITIDOS
ESTIMADOS


RESOLUCIONES DICTADAS EN EL AÑO 2021 POR LA SALA SEGUNDA -SENTENCIAS, AUTOS Y PROVIDENCIAS-, AÑOS 2021 Y ANTERIORES
año 2021
45%
anteriores a 2020
55%


RESOLUCIONES DICTADAS POR LA SALA SEGUNDA DURANTE EL AÑO 2021 -SENTENCIAS, AUTOS Y PROVIDENCIAS-, SEGÚN EL AÑO DEL RECURSO
año 2019 y anteriores
11%
año 2021
39%
año 2020
50%


SENTENCIAS DICTADAS DURANTE EL AÑO 2021 POR LA SALA SEGUNDA SEGÚN EL AÑO DEL RECURSO
ANTERIORES AÑO 2018 1%
AÑO 2021 16%
AÑO 2020 24%
AÑO 2019 59%


AUTOS DICTADOS DURANTE EL AÑO 2021 POR LA SALA SEGUNDA SEGÚN EL AÑO DEL RECURSO
AÑO 2019 Y ANTERIORES 8%
AÑO 2021 46%
AÑO 2020 46%



1.3 Sección de lo Contencioso-Administrativo

1.3.1 Organización y funcionamiento

La Sección de lo Contencioso Administrativo de la Fiscalía del Tribunal Supremo, pese a las misiones de alto relieve que desarrolla, es una unidad de reducidas dimensiones. Su plantilla está integrada por cuatro fiscales, incluido el Fiscal Jefe, y entre el personal de soporte y apoyo a las funciones fiscales se encuentran con destino en la misma, además, una secretaria particular de la jefatura, dos funcionarias del Cuerpo de Gestión Procesal y Administrativa, dos funcionarias del Cuerpo de Tramitación Procesal y Administrativa y un miembro de personal laboral con funciones propias del Cuerpo de Auxilio Judicial. Si en las Memorias anteriores quedaba constancia de la estabilidad de los efectivos personales que integraban la Sección, el año 2021 ha traído cambios tanto en la plantilla de fiscales como en la del personal de soporte y apoyo a la función fiscal.

El anterior Fiscal Jefe de la Sección, el Excmo. Sr. D. Pedro Crespo Barquero fue nombrado Fiscal Jefe de la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional mediante Real Decreto 345/2021, de 18 de mayo. Su efectivo relevo no se produjo hasta el 13 de septiembre de 2021 cuando

tomó posesión del cargo el Excmo. Sr. D. Jesús José Tirado Estrada, promovido y nombrado al efecto por Real Decreto 719/2021, de 3 de agosto. Por consiguiente, durante un periodo de casi cuatro meses la Sección desarrolló su trabajo dirigida en funciones por el fiscal con más antigüedad en la misma, el Ilmo. Sr. D. Pedro Campoy y Rebollo, quien, junto con los Ilmos. Sres. D. Ricardo Francisco González Cerrón y D. Manuel Campos Sánchez asumieron la ejecución de un intenso trabajo, especialmente exigido a raíz de las modificaciones legales introducidas en la Ley 29/1998, de 13 de julio, *reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa* 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*, y el Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, *por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, a aplicar tras la finalización de la vigencia del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2*. Sin perjuicio de una ampliación posterior sobre la incidencia de tales reformas en el incremento cuantitativo y cualitativo de la actividad de la Sección a lo largo de todo el año 2021, debe subrayarse en este ejercicio la dedicación y entrega de dichos Ilmos. Sres. Fiscales, quienes, a su gran experiencia, dominio y larga trayectoria en la materia, suman vocación e ilusión en la cumplimentación de sus cometidos, concretando un desempeño cotidiano caracterizado por el compromiso, el rigor, el interés, el esfuerzo y el estudio técnico.

En lo que se refiere al personal que ha prestado soporte y apoyo a la función fiscal, en el mes de noviembre, tras varios periodos de baja desde el 16 de junio al 10 de septiembre de 2021, se produjo la jubilación anticipada de D.ª Begoña Valbuena Rodríguez, funcionaria del Cuerpo de Tramitación Procesal y Administrativa, lo que generó que en diciembre su vacante fuera objeto de provisión por parte de D.ª Nuria Enseñat García, funcionaria del mismo cuerpo. La vacante producida en mayo por la marcha de la secretaria particular del anterior fiscal jefe, no fue cubierta hasta el 28 de diciembre de 2021 con la llegada de D.ª Aurora Gago Gómez, funcionaria del Cuerpo de Tramitación Procesal y Administrativa.

En cuanto al actual funcionamiento de la Sección es claramente tributario de la magnífica y sobresaliente gestión a su frente llevada a cabo desde 2013 por parte del Excmo. Sr. D. Pedro Crespo Barquero, cuya calidad jurídica, profesional e institucional son sobradamente conocidas. Es destacable la pormenorizada normativización interna de la actividad a desplegar a través de detalladas notas de servicio, ins-

trucciones y comunicaciones dirigidas a los fiscales y al personal de gestión, tramitación y auxilio de la propia Sección. En especial, las Notas de Servicio vigentes –emitidas al amparo de lo dispuesto en el art. 22.5.a) del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal– permiten advertir la seguridad y excelencia brindadas mediante el establecimiento de reglas claras y precisas en distribución y reparto de trabajo, tramitación, emisión de dictámenes, celebración de juntas, turnos de permanencia y hasta estandarización, racionalización y optimización de tareas, métodos y procesos de trabajo. Especial consideración merece, a efectos de funcionamiento interno de la Sección, la Nota de Servicio 2/2017, que en su momento derogó las previas Notas de Servicio 1/2014, 1/2015, 3/2015, 1/2016, 2/2016, y 1/2017, y solo ha necesitado de revisión posterior por Notas de Servicio 1/2018 y 1/2019 en algunos aspectos parciales. Los frutos obtenidos de dicha normativización es buena muestra el que durante el último cuatrimestre de 2021, únicamente hayan sido necesarios leves y puntuales ajustes de adaptación a las nuevas circunstancias y necesidades que han venido surgiendo como consecuencia natural de las exigencias derivadas de la evolución de la Sección ante los diferentes retos planteados por los cambios normativos y las novedosas operativas que será necesario asociar al inminente manejo de nuevos aportes tecnológicos en clave de justicia digital. Ya se han iniciado los trabajos preparatorios con el Tribunal Supremo y el Ministerio de Justicia, con la indispensable ayuda de la Unidad de Apoyo, para lograr el más adecuado, moderno y eficiente proceder operacional en materia de comunicaciones, así como de recepción y presentación de escritos y documentación mediante el empleo de sistemas, recursos e instrumentos telemáticos, lo que requiere de una certera acomodación de aplicaciones informáticas y un intenso trabajo de formación de los fiscales miembros de la plantilla y del personal de asistencia a la función fiscal.

1.3.2 Actividad de la sección

La Sección de lo Contencioso-Administrativo de la Fiscalía del Tribunal Supremo emitió a lo largo de 2021 el siguiente número de dictámenes clasificados por su naturaleza:

1. Recursos de casación	443
1.1 Derechos fundamentales	410
1.1.1 Personaciones	256
1.1.2 Admisión-Inadmisión	52

1.1.3 Oposición	52
1.1.4 Asistencia a vista	–
1.1.5 Interposición	4
1.1.6 Dictamen	10
1.1.7 Tasación de costas	8
1.1.8 Recurso de reposición	3
1.1.9 Otros	25
1.2. Procedimiento Ordinario	33
1.2.1 Personación	16
1.2.2 Admisión – Inadmisión	–
1.2.3 Oposición	–
1.2.4 Alegaciones	6
1.2.5 Queja	–
1.2.6 Interposición	1
1.2.7 Otros	10
1.3 Tribunal de Cuentas	9
1.3.1 Personación	5
1.3.2 Admisión-inadmisión	–
1.3.3 Nulidad	1
1.3.4 Otros	3
2. Recurso contencioso-administrativo	124
2.1 Derechos fundamentales	54
2.1.1 Alegaciones	29
2.1.2 Conclusiones	7
2.1.3 Nulidad	2
2.1.4 Recursos de reposición	6
2.1.5 Otros	10
2.2 Procedimiento ordinario	70
2.2.1 Personación	3
2.2.2 Alegaciones	29
2.2.3 Conclusiones	9
2.2.4 Interposición	1
2.2.5 Otros	28
3. Cuestión de inconstitucionalidad	4
4. Cuestiones prejudiciales TJUE	1
5. Nulidad de actuaciones	7
6. Jurisdicción y Competencia	70
6.1 Dictamen exposición razonada	33

6.2 Conflicto de competencia	5
6.3 Cuestión de competencia	31
6.4 Conflictos de Jurisdicción	1
7. Asistencia jurídica gratuita	29
8. Recusaciones	2
9. Errores judiciales	38
9.1 Alegaciones	25
9.2 Nulidad	3
9.3 Otros	10
10. Recursos de revisión	33
10.1 Dictámenes	22
10.2 Nulidad	2
10.3 Otros	9
11. Diligencias preprocesales	–
12. Varios	19
– Totales	766
– Proc. Derechos fundamentales	464
– Resto de intervenciones en procesos judiciales	283
– Diligencias preprocesales	–
– Varios	19

La anterior relación permite apreciar un exponencial crecimiento de las intervenciones respecto de ejercicios anteriores. Sólo en recursos de casación, los dictámenes emitidos por la Sección han pasado de ser 143 en 2020 a 443 en 2021, esto es, se han incrementado en un 209,79%, destacando especialmente las cifras en los Procedimientos Especiales de Derechos Fundamentales que de 119 en 2020 han llegado a ser de 410 en el año 2021, lo que supone un aumento secuencial del 244,54%. También han subido significativamente las actuaciones fiscales en los Procedimientos Ordinarios en un 106,25%, así como en procedimientos de reclamación de errores judiciales (80,95%), recursos de revisión de sentencia firme (50%), jurisdicción y competencia (48,93%) y expedientes de asistencia jurídica gratuita (93,33%). Por el contrario, el único descenso relevante se ha producido –y en términos mucho más moderados– en los recursos contencioso administrativos directos, es decir, aquellos que la Sala Tercera del Tribunal Supremo tramita y enjuicia en única instancia, que han pasado de ser 152 en 2020 a 124 en 2021 (18,42%), permaneciendo cifras muy similares en nulidad de actuaciones.

En términos globales el incremento medio del volumen de la actividad de la Sección, en lo que a sus estrictos cometidos se refiere, ha supuesto un global del 69,84%, con una especial dedicación a los procedimientos que versan sobre derechos fundamentales que suman un total de 464, incluyendo los dictámenes emitidos tanto en sede de recursos de casación como directos, lo que comporta un aumento del 128,57%, mientras que en el resto de los procedimientos a cargo de la Sección las intervenciones han subido en un 26,90%.

La aproximación diacrónica al volumen de la actividad desarrollada durante los últimos cinco años refleja claramente el espectacular aumento de los dictámenes emitidos:

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Incremento solo 2020-2021
Total	495	461	479	406	451	766	+ 69,84%
Derechos fundamentales .	145	199	220	189	203	464	+ 128,57%
Resto proced. Judiciales. .	348	252	247	198	223	283	+ 26,90%
Diligencias preprocesales .	2	4	1	2	–	–	–
Varios	–	6	11	17	25	19	–24%

Si se toma en consideración que ya en el año anterior se registraron aumentos significativos, la suma adicional conduce a la necesidad de reforzar la actual plantilla con nuevos recursos personales, dado que se ha venido asumiendo el incremento de la carga laboral sin haberse ampliado la actual plantilla de Fiscales.

1.3.3 Incidencia de la pandemia COVID-19 y jurisprudencia relacionada de la Sala Tercera del Tribunal Supremo

Aunque el aumento del volumen de la actividad de la Sección no ha venido solo determinado por la problemática jurídica conflictual surgida de la gestión normativa y judicial de la pandemia por COVID-19, no cabe duda que la incidencia de la misma ha tenido una relevancia notable en el ejercicio 2021 y así es de esperar que se mantenga en los próximos años.

La fuerte litigiosidad relacionada con la pandemia COVID-19 y las modificaciones legales introducidas en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa 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*, y el *Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, por el que se*

adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, a aplicar tras la finalización de la vigencia del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, han generado un impacto sin precedentes en la actividad del orden contencioso administrativo. Por un lado, el muy notable incremento de trabajo y una particular exigencia de dedicación urgente a tenor de los breves plazos concedidos para cumplimentar traslados apremiantes y perentorios, y por otro, por el planteamiento de cuestiones inéditas de complejidad constitucional y técnico-jurídica de hondo calado.

De especial interés resulta subrayar que en 2021 la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha elaborado, a partir de la iniciativa e intervención de la Sección de lo Contencioso-Administrativo de la Fiscalía, una consolidada jurisprudencia en relación con la autorización judicial de medidas sanitarias que inciden o limitan derechos fundamentales estimadas como urgentes y necesarias por las Administraciones que las proponían. Doce han sido las sentencias dictadas a lo largo de este ejercicio y, de ellas, ocho denegaron las medidas sanitarias restrictivas de derechos fundamentales postuladas y solo cuatro (tres de ellas referidas al llamado pasaporte COVID, autorizaron su entrada en vigor). Por su trascendencia en cuanto a la adopción de medidas sanitarias con destinatarios no identificados individualmente conviene reflejar sintéticamente sus pronunciamientos más significativos.

La STS 719/2021, de 24 de mayo, ya estableció unos primeros parámetros sobre la exigencia de previa autorización/ratificación judicial como *conditio sine qua non* previa de la eficacia de las medidas, la peculiaridad del procedimiento y el alcance de la ratificación, el cometido del Tribunal Supremo en los recursos de casación del art. 87 ter LJCA, el marco constitucional y legislativo aplicable, así como el contenido del control judicial a verificar sobre las medidas proyectadas por la Administración.

No obstante, especial relevancia presentó la STS 788/2021, de 3 de junio, dictada en un recurso de casación interpuesto por el Ministerio Fiscal en relación con medidas de limitación de libertad de circulación en horario nocturno (art.19 CE) y de un número máximo de personas en las reuniones familiares y sociales (art. 21 CE). En el recurso de casación, la Fiscalía suscitó dos cuestiones de interés casacional objetivo. La primera fue si la restricción de derechos fundamentales impuesta por medidas sanitarias en la lucha contra la pandemia solo podía hacerse al amparo del estado de alarma; y la segunda, para el caso de que la respuesta a la anterior fuese negativa, si la legislación

ordinaria –incluido el art. 3 de la Ley Orgánica 3/1986– daba cobertura o fundamento normativo suficiente para imponer restricciones de derechos fundamentales de personas distintas de los enfermos y de su entorno inmediato, de manera que puedan afectar a toda la colectividad. En el FD 6 de la Sentencia, respondiendo a la primera cuestión, se señaló que de la STS n.º 719/2021 ya se desprendía que la restricción de derechos fundamentales en el marco de la lucha contra la pandemia del COVID-19 no exige siempre y necesariamente la cobertura del estado de alarma, puesto que, al menos en ciertos supuestos, la legislación sanitaria proporciona fundamento normativo suficiente. La restricción o limitación de derechos fundamentales, por necesidades sanitarias o por cualquier otra causa, está prevista y regulada en la Constitución Española con alcance general. La restricción de derechos fundamentales –y más aún su suspensión– en los estados previstos en los arts. 55 y 116 de la Constitución no deja de ser, afortunadamente, algo excepcional. El medio normal para aprobar normas que impliquen la restricción o limitación de un derecho fundamental se encuentra en los arts. 53 y 81 del texto constitucional: dicho medio es la previsión por ley que, en todo caso, debe respetar el contenido esencial del derecho fundamental restringido y, por ello mismo, superar el juicio de proporcionalidad; y es la ley orgánica cuando la restricción prevista suponga desarrollo de alguno de los derechos proclamados en la Sección 1.ª del Capítulo II del Título I. En el FD 7.º, contestando a la segunda cuestión (idoneidad de la vigente legislación sanitaria para dar cobertura o fundamento normativo a tales restricciones), se declaró que el carácter escueto y genérico del art. 3 LO 3/1986, relativo a medidas extraordinarias por alerta sanitaria, no priva de idoneidad para dar cobertura a medidas restrictivas de derechos fundamentales tan intensas como las aquí consideradas (toque de queda y limitación de número máximo de personas en reuniones), pudiéndose utilizar como fundamento normativo siempre que la justificación sustantiva de las medidas sanitarias, a la vista de las circunstancias específicas del caso, esté a la altura de la intensidad y la extensión de la restricción de derechos fundamentales de que se trate y, ni que decir tiene que, cuando se está en presencia de restricciones tan severas y extensas por generalizadas como la prohibición de salir del propio domicilio durante determinadas horas del día o de reunirse con más de seis personas, la justificación pasa por acreditar que tales medidas son indispensables para salvaguardar la salud pública. No bastan meras consideraciones de conveniencia, prudencia o precaución.

La STS 792/2021, de 3 de junio, relativa al confinamiento perimetral de un municipio, reiteró sobre el art. 3 LO 3/1986 que este pre-

cepto, que no permite adoptar medidas en cualquier circunstancia, sí lo autoriza en aquellas situaciones de enfermedades de carácter transmisible de la gravedad y necesidad que se desprende del enunciado del precepto. Se trata, dice la sentencia, de una precisión objetiva que identifica el contexto en el que ha de situarse el «control de los enfermos», el de las «personas que estén o hayan estado en contacto con los mismos» y el «del medio ambiente inmediato» a que alude ese artículo. Por eso, «*según se cuenten los enfermos y quienes han tenido contacto con ellos en unidades, decenas, centenas o millares y el lugar o lugares en que se encuentren, el ámbito subjetivo y espacial de aplicación del precepto se irá extendiendo correlativamente, pero sin que pueda llegar más allá del mismo y convertirse en general*». Sin embargo, también se precisó que la clave está en la justificación ofrecida por la Administración para considerar necesaria la medida, cuya suficiencia debía ser examinada por la Sala a la que se pide ratificación y que ni el art. 3 LO 3/1986, ni el art. 26 Ley 14/1986, ni el art. 54 Ley 33/2011 son cláusulas en blanco que apoderen a la autoridad sanitaria para cualquier cosa en cualquier momento.

La STS 794/2021, de 3 de junio, reafirmó la falta de competencia de la Sala 3.ª del Tribunal Supremo para conocer de las impugnaciones contra los Reales Decretos de declaración y prórroga del Estado de Alarma (ya descartada en los AATS de 5-11-20; 4 y 19-5-2020) y la legitimación exclusiva en este tipo de procedimientos –como ya indicó la STS 719/2021– del MF, la Administración autora del acto y en su caso el Abogado del Estado (si las medidas proceden de declaración de actuaciones coordinadas en materia de salud, aprobada por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud), una vez que nada había establecido la LJCA sobre la hipotética legitimación de ciudadanos afectados individualmente por la restricción colectiva que implican los artículos 10.8 y 11.1.i) LJCA, a diferencia de lo que sucede con el recurso de apelación ex art. 80.d) LJCA, contra los autos del art. 8.6. LJCA en que las restricciones están individualizadas.

La STS 875/2021, de 17 de junio, resume en su FD 4.º la jurisprudencia anterior en una serie de puntos que se repetirán en sentencias posteriores (entre otras, la STS 1104/2021, de 19 de agosto), y en contra del criterio de la Sala del Tribunal Superior de Justicia interviniente, que había considerado que fuera del estado de alarma no cabe una limitación de derechos fundamentales como el confinamiento, señaló que si, como consecuencia de la evolución favorable de la crisis sanitaria, ya no es preciso adoptar las medidas extraordinarias propias del estado de alarma, las autoridades sanitarias autonómicas retoman el ejercicio de las potestades en la materia que le son propias,

si bien es carga de la Administración justificar y razonar también la necesidad del confinamiento, su idoneidad y proporcionalidad respecto del fin perseguido así como la inexistencia de otras medidas alternativas.

La STS 920/2021, de 24 de junio, únicamente se pronunció en favor de la aplicación de las reglas generales sobre representación y actuación procesal de las Administraciones en lo referente a la presentación de las solicitudes de ratificación de medidas restrictivas de derechos fundamentales a adoptar con arreglo a la legislación sanitaria y consideradas urgentes y necesarias para la salud pública.

La STS 1079/2021, de 21 de julio, autorizó el confinamiento perimetral de un municipio que la Sala del Tribunal Superior de Justicia interviniente había denegado al apreciar una palmaria falta de motivación en relación con la intensidad de la medida pretendida a la vista del «brevísimo informe» presentado por la Administración. A su juicio no había cumplido con la carga que le correspondía, ni había explicado la necesidad del confinamiento ni indicado si cabían otras formas de reducir los contagios menos agresivas. Además se entendió que la orden pretendida era contraria al Derecho de la Unión Europea, concretamente al Reglamento (UE) 2021/953, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2021, en la medida en que hacía tabla rasa de todos los ciudadanos sin tener en cuenta a aquellos que ya están inmunizados, siendo que los considerandos del Reglamento recogen que las personas vacunadas «parecen tener un riesgo reducido de infectar a otras» y que las restricciones que sean necesarias «podrían no aplicarse, en particular, a las personas vacunadas». Frente a ello, el Tribunal Supremo expresó (i) que la carga que pesa sobre la Administración no le obliga a presentar informes prolijos, ni se traduce en la exigencia de que se extiendan a lo largo de un número determinado de páginas y podían responder al mismo patrón; y (ii) que el Reglamento no impide la ratificación de la orden y no determina su suerte (no es contraria al mismo) puesto que su objeto principal es establecer un marco para la expedición, verificación y aceptación de certificados COVID-19 para facilitar la libre circulación de sus titulares durante la pandemia y contribuir a la supresión gradual de las restricciones establecidas por los Estados miembros (finalidad ésta que no se agota en facilitar la libertad de circulación en sentido estricto, ya que estos documentos pueden ser requeridos para fines conexos, tal como está sucediendo) y expresamente su art. 11 salva la competencia de los Estados miembros para establecer restricciones por salud pública y acepta, incluso, que se impongan también a los titulares de los certificados en las condiciones que indica.

La STS 1103/2021, de 18 de agosto, ratificando el criterio de la Sala del Tribunal Superior de Justicia interviniente, no autorizó la exigencia del llamado certificado COVID-19, que calificó como restricción al derecho fundamental a la intimidad 18.1 CE con incidencia en el principio de no discriminación del art. 14 CE, con fundamento en que (i) la medida se postula para el conjunto del territorio de Andalucía, de forma general, aplicable a toda la población y municipios andaluces con independencia de la tasa de incidencia y sin vinculación a su situación sanitaria y a su evolución; y (ii) el informe sanitario sobre situación epidemiológica no incorporaba una explicación suficiente sobre la necesidad de adoptarla, ni un juicio comparativo con otras eventuales opciones menos limitativas de dichos derechos que permita concluir que la finalidad de evitar los contagios y de control de la pandemia sólo pudiera alcanzarse con la medida analizada por no existir otros medios adecuados y menos invasivos para la obtención del fin perseguido, ni motivaba las razones por las que se circunscribía la exigencia documental o a través de pruebas exclusivamente a los locales de ocio con música, y no a otros establecimientos similares o con semejante problemática, ni se aportaban razones apropiadas relativas a la falta de previsión de la duración de la medida que se contempla de forma indefinida y permanente, siendo insuficiente la mera referencia genérica de que se supedita a la posterior forma en que evolucione la pandemia, quedando abierta la vigencia de la medida.

La STS 1104/2021, de 19 de agosto –dictada en relación con práctica de pruebas diagnósticas de antígenos y de infección activa (PDIA) para ingresados, reingresados, trasladados temporalmente o en estancia temporal y trabajadores en residencias de mayores y centros residenciales de personas con discapacidad grave, menores y otros–. En este caso denegó las medidas al no suministrarse los elementos adecuados indispensables que permitan valorar si la limitación pretendida es acorde con el principio de proporcionalidad al no figurar datos concretos, precisos y detallados sobre las residencias y la incidencia singular en las mismas. Subrayó la Sala 3.ª que la corrección y ratificación de las medidas no puede basarse en el principio de precaución o de prevención. Aunque el componente precautorio subyace en toda medida sanitaria, el art. 3 LOSP 3/86 no confiere habilitación para la adopción de medidas bajo cualquier circunstancia, ya que tal precepto fija un ámbito subjetivo, sin que pueda llegar más allá del mismo y convertirse en general, y no bastan meras consideraciones de conveniencia, prudencia o precaución.

La STS 1110/2021, de 13 de septiembre, también emitida a raíz de un recurso de casación interpuesto por el Ministerio Fiscal en relación

con una medida relativa a la fijación de un número máximo de personas en reuniones privadas –que afectaba a los derechos de intimidad personal y familiar, reconocido en el artículo 18.1 CE. y de reunión del art. 21 CE–. La Sala apreció la proporcionalidad y autorizó las medidas en atención al espacio territorial al que afectaba y a su duración, valorando la notoriedad de los contagios en espacios privados por la relajación de otras medidas y poniendo de relieve que carecería de lógica decir que en el espacio público no puede haber reuniones de más de cuatro personas no convivientes y, sin embargo, ello sea posible en el espacio privado con el riesgo de trasmisión que representa dicho espacio si se produce una elevada asistencia de personas y una relajación de las medidas en un entorno de confianza. Además, la Sala afirma también que la medida de limitación a cuatro personas tiene como fin reducir la tasa de ataque secundaria, es decir, la probabilidad de generar casos secundarios entre los asistentes a dicha reunión, tanto por reducirse la probabilidad de que hubiera un caso primario entre ellos, como el número de personas expuestas al mismo.

La STS 1112/2021, de 14 de septiembre, que versó sobre el pasaporte COVID-19, no compartió la tesis de la Administración recurrente que consideraba que no procedía solicitar la autorización o ratificación judicial, toda vez que su mera exhibición para entrar en algunos establecimientos no guardaba relación, ni suponía afectación alguna, de los derechos fundamentales. De hecho precisó que sí los afectaba y requería autorización/ratificación judicial recalcando que esta únicamente puede obviarse cuando la falta de restricción o limitación de los derechos fundamentales es manifiesta, evidente, ostensible, indiscutible y palmaria. En concreto el Tribunal Supremo señala (i) que en el caso del derecho a la igualdad (art. 14 CE), la afectación o limitación puede sostenerse en la medida que unos ciudadanos se ven privados del acceso al interior de determinados establecimientos por no disponer o no querer exhibir la documentación requerida, ni someterse a ninguna prueba, es decir, por no acreditar haber sido vacunado, haberse realizado las pruebas exigidas, o por no constar que se ha recuperado de la enfermedad, debiendo repararse, a estos efectos, en que la vacunación es voluntaria y que por razones médicas puede haber personas que no pueden ser vacunadas; (ii) que el derecho a la intimidad (art. 18.1 CE), por su parte, puede resultar concernido, y restringido, en la medida que se considere que la exhibición de dicha documentación está poniendo de manifiesto datos de carácter íntimo, sobre la salud, que se refieren a ese reducto personal y familiar que protege el derecho a la intimidad, aunque únicamente se refiera a poner de manifiesto si ha sido vacunado o no, o se ha pasado la enfer-

medad; y (iii) que por lo que se refiere al derecho a la protección de datos (art. 18.4 CE) que efectivamente protege no solo los datos íntimos, sino cualquier información relativa a la persona, también podría verse concernido, si entendiéramos que la circunstancia de haberse vacunado, o no, fuera un dato personal, que aunque no pertenezca a la esfera íntima de la persona, sí es un dato relativo a su privacidad, que está especialmente protegido cuando es objeto de tratamiento. No obstante, esta sentencia concluye que la limitación o restricción sobre derechos fundamentales que comporta es tenue, adecuada y acorde con las exigencias derivadas de la protección a la salud. La exhibición del pasaporte COVID para la entrada en el interior de determinados establecimientos en los que se produce una gran afluencia de personas, tales como los de ocio nocturno, resulta adecuada y acorde con las exigencias derivadas de protección de la salud, porque se refiere a locales donde la entrada es voluntaria y donde no se realizan actividades esenciales, a los que se tenga la obligación de acudir. No vulnera el derecho a la igualdad pues no se produce discriminación entre aquellos que están vacunados y los que no lo están ya que la documentación reviste una triple modalidad, que resulta asequible a todos, de modo que quien no quiere mostrar si ha sido o no vacunado, teniendo en cuenta el carácter voluntario de la misma, puede presentar el resultado de la prueba PDIA o el test de antígenos, y desde luego el certificado de recuperación de la COVID-19 si ha pasado la infección. En todo caso, concurre una justificación objetiva y razonable para permitir o no el acceso al correspondiente establecimiento, según se haya cumplido tal exigencia, pues se trata de la protección de la salud y la vida de las personas, mediante una medida que evita o restringe la propagación de la pandemia. Teniendo en cuenta que tales diferencias de trato para ser discriminatorias deben carecer de esa justificación objetiva y razonable, de acuerdo con criterios jurídicos atendibles no lo son al basarse en razones que resultan jurídicamente relevantes, como es el caso cuando las situaciones comparables no resultan homogéneas por sus graves efectos respecto de la salvaguarda del derecho a la vida, a la integridad física y a la protección de la salud. Tampoco vulnera el derecho a la intimidad pues no puede ser prevalente ante la protección de la salud pública, toda vez que la información sobre si se ha recibido la vacuna o no, en momentos en los que se atraviesa una pandemia, es una pieza básica y esencial para impedir la propagación de la infección por el SARS-CoV-2 y, por tanto, de la preservación de la vida y la salud de todos. Y es cierto que se trata de una información médica, pero las connotaciones que impone la situación de pandemia, el carácter masivo de la vacunación y la solidaridad

que comporta la protección y ayuda entre todos, devalúa la preeminencia de la intimidad en este caso. No parece coherente que el derecho a la intimidad deba ceder frente a bienes jurídicamente protegidos como las investigaciones de la inspección tributaria (STC 110/1984, de 26 de noviembre), o la investigación de la paternidad (STC 7/1994, de 17 de enero), y sin embargo haya de resultar preferente y prevalente frente a circunstancias tan graves y desoladoras para la vida y la salud pública como las que acarrea la COVID-19. No se obliga a proporcionar datos médicos contenidos solo en las historias clínicas, siendo que el art. 16.3 Ley 41/2002 permite el acceso de Administraciones sanitarias en caso de necesidad por riesgo o peligro grave para la salud de la población. No vulnera el derecho fundamental a la protección de datos pues no se aprecia limitación alguna, cuando lo que se establece, para entrar en el interior de un determinado establecimiento, es la mera exhibición, esto es, enseñar o mostrar la documentación en cualquiera de las tres modalidades exigidas, sin que, desde luego, puedan recogerse los datos de los asistentes a tales locales, ni pueda elaborarse un fichero, ni hacer un tratamiento informático al respecto. Y aun reconociendo una posible mayor incidencia sobre el derecho a la libre circulación de las personas, la sentencia subraya, por un lado, que lo contempla el Reglamento (UE) 2021/953, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2021, relativo a un marco para la expedición, verificación y aceptación de certificados COVID-19 interoperables de vacunación, de prueba diagnóstica y de recuperación (certificado COVID digital de la UE) a fin de facilitar la libre circulación durante la pandemia COVID-19, en el que se indica que resulta conforme con el Derecho de la Unión que los Estados miembros puedan limitar el derecho fundamental a la libre circulación por motivos de salud pública; y por otro, que la misma medida la establecen otros países de la Unión Europea incluso con mayor amplitud. A diferencia del caso en la STS 1103/2021, de 18 de agosto, en que la medida que se contemplaba de forma indefinida y permanente y afectaba al «conjunto del territorio de Andalucía, de forma general, aplicable a toda la población y municipios andaluces con independencia de la tasa de incidencia y sin vinculación a su situación sanitaria y a su evolución», en este caso la exigencia de pasaporte COVID se considera debidamente justificada como adecuada, necesaria y proporcionada en sentido estricto, en la medida en que reviste carácter temporal y no se postula para su implantación de forma indiscriminada en todo el territorio de una Comunidad Autónoma, haciéndose tabla rasa de la diferente incidencia de la pandemia sobre las diferentes zonas del territorio (en la orden propuesta se establece una suerte de mapa que

gradúa la incidencia de la pandemia en cada lugar, fijándose al efecto diversos niveles de restricción, según la gravedad de la incidencia de la COVID-19 en los diferentes municipios; y en cada uno de los cuatro niveles de restricción previstos: máximo, alto, medio y bajo, se incluyen y relacionan, según el anexo de la orden, los diferentes municipios que se encuentran en cada nivel).

La STS 1412/2021, de 14 de septiembre, también referida a la exhibición de pasaporte COVID-19, viene a reiterar la doctrina jurisprudencial de la STS 1112/202, de 14 de septiembre.

En cualquier caso, en el escenario pandémico generado por la COVID-19, si bien el alto grado de incertidumbre inicial puesto de manifiesto en su momento en la Memoria de la Fiscalía General del Estado correspondiente al ejercicio 2020 ha sido suplido en parte por esta jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo (así como por los pronunciamientos de las distintas Salas de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas y los Juzgados de lo Contencioso Administrativo en los diversos tipos de procedimientos contencioso-administrativos involucrados, en especial, los tramitados en relación con la autorización judicial de medidas sanitarias en virtud de lo establecido en los arts. 8.6, 10.8, 11.i y 122 quater de la Ley 29/1998, de 13 de julio, *reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*), lo cierto es que cabe coincidir con la apreciación del Tribunal Supremo de que el art. 3 de la LO 3/1986, de 14 de abril, de *Medidas Especiales en Materia de Salud Pública, «pensado para brotes infecciosos aislados*, resulta «innegablemente escueto y genérico» y que «las dificultades jurídicas serían mucho menores, tanto para la Administración sanitaria como para las Salas de lo Contencioso-Administrativo, si existiera una regulación suficientemente articulada de las condiciones y límites en que cabe restringir o limitar derechos fundamentales en emergencias y catástrofes como la actual» (por todas, STS 788/2021, de 3 de junio, FD 7.º), por más que interpretado en conexión con los arts. 26 Ley 14/1986 y 54 Ley 33/2011, aquel precepto venga sirviendo de fundamento legal para dar cobertura a medidas restrictivas de derechos fundamentales.

Por demás, una completa referencia a la respuesta jurisdiccional existente sobre la pandemia requiere hacer mención a la incidencia de la doctrina constitucional de las SSTC 148/2021, de 14 de julio, y 183/2021, de 27 de octubre, en los recursos contencioso-administrativos de derechos fundamentales u ordinarios entablados por particulares y asociaciones contra las medidas adoptadas bajo el paraguas de los estados de alarma establecidos mediante el Real Decreto 463/2020,

de 14 de marzo (arts. 7, 9, 10 y 11), por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 y el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declaró el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

La STC 148/2021, de 14 de julio, estimó parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra 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, determinando en particular la nulidad parcial de los preceptos restrictivos de libertad de circulación del art. 19 CE (art. 7, apartados 1, 3 y 5) y habilitantes de que el ministro de Sanidad pudiese variar (ampliar o modificar) las medidas de contención en establecimientos y actividades económicas (art. 10, apartado 6, en la redacción resultante del artículo único, apartado 2, del Real Decreto 465/2020, de 17 de marzo).

La STC 183/2021, de 27 de octubre, también estimó parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra (i) el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declaró el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2; (ii) la Resolución de 29 de octubre de 2020, del Congreso de los Diputados, por la que se ordena la publicación del acuerdo de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el citado real decreto, y (iii) el art. 2, la disposición transitoria única y la disposición final primera (apartados uno, dos y tres) del Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorrogó el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020 [1].

---

[1] En virtud de esta STC 183/2021 se declararon inconstitucionales y nulos los preceptos relativos a la designación de autoridades competentes delegadas y atribución de potestades tanto de restricción de las libertades de circulación y reunión en espacios públicos, privados y de culto, como de flexibilización de las limitaciones establecidas en el decreto de declaración del estado de alarma; así como la extensión temporal de su prórroga y el régimen de rendición de cuentas establecido para su vigencia (en concreto se declararon inconstitucionales los siguientes preceptos o incisos de preceptos: A) Del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que el Gobierno declaró el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2: a) los apartados 2 y 3 del art. 2; b) el apartado 2 del art. 5; c) el inciso «delegada que corresponda» del apartado 2 del art. 6; d) el apartado 2 del art. 7; e) el inciso «delegada correspondiente» del art. 8; f) los apartados 1 (salvo el inciso inicial de su párrafo segundo) y 2 (salvo su párrafo primero) del art. 9; el art. 10; h) el art. 11. B) Del acuerdo del Pleno del Congreso de los Diputados de 29 de octubre de 2020, por el que se autorizó la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre: a) el apartado segundo; b) el apartado cuarto, en cuanto dio nueva redacción a los arts. 9 (salvo en lo relativo al inciso primero de su párrafo segundo), 10 y 14 del Real Decreto 926/2020. Respecto a los dos primeros párrafos de este último precepto, la declaración de inconstitucionalidad afecta exclusivamente a los incisos «cada dos meses» (párrafo primero) y «con periodicidad mensual» (párrafo segundo); c) el apartado quinto. C) Del Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, por el que se prorrogó, en virtud del anterior Acuerdo

Pues bien, ambas sentencias –aunque con particular intensidad la segunda– han tenido una repercusión inmediata en los múltiples procedimientos ordinarios, de derechos fundamentales y recursos de casación entablados en relación con las medidas adoptadas en su momento por las correspondientes autoridades bajo la habilitación de los Reales Decretos reseñados. La propia Sala abrió un trámite para que el Ministerio Fiscal se pronunciase sobre la incidencia de las resoluciones de la jurisdicción constitucional y con ocasión de dicho traslado se informó en el sentido de que, constitucionalmente tachada la correspondiente habilitación legal y en el segundo caso, especialmente reprochada la delegación realizada en favor de los Presidentes de las Comunidades Autónomas, las disposiciones dictadas en virtud de las mismas debían ser declaradas nulas, estimando total o parcialmente, según los casos, los recursos interpuestos, criterio que ya ha sido acogido por la Sala Tercera del Tribunal Supremo tanto en su Sentencia núm. 60/2022, de 25 de enero, que estima el recurso contencioso-administrativo núm. 25/2021 interpuesto por el procedimiento especial de derechos fundamentales contra el Decreto 2/2021, de 24 de enero, del Presidente de la Generalidad Valenciana por el que se limita la permanencia de grupos de personas en espacios públicos y privados, se prorroga la medida de restricción de la entrada y la salida de personas del territorio de la Comunidad Valenciana y se limita, durante los fines de semana y los días festivos, la entrada y la salida de los municipios y grupos de municipios con población superior a 50.000 habitantes; como en su Sentencia núm. 126/2022, de 3 de febrero, que estima el recurso contencioso administrativo núm. 19/2021 tramitado por vía de Procedimiento Ordinario contra el Acuerdo 3/2021, de 15 de enero, del Presidente de la Junta de Castilla y León, por el que se adoptan medidas como autoridad competente delegada, para la aplicación del Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, en el que se adoptaban una serie de limitacio-

---

parlamentario, el estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre: a) el inciso primero del art. 2: «La prórroga establecida en este real decreto se extenderá desde las 00:00 horas del día 9 de noviembre de 2020 hasta las 00:00 del día 9 de mayo de 2021»; b) la disposición transitoria única; c) los apartados uno y dos de la disposición final primera, en cuanto dieron nueva redacción a los arts. 9 y 10 del Real Decreto 926/2020. Se exceptúa de esta declaración el inciso primero del párrafo segundo del art. 9; d) el apartado tres de la disposición final primera, en cuanto dio nueva redacción al art. 14 del Real Decreto 926/2020. Respecto de los dos primeros párrafos de este art. 14, la declaración de inconstitucionalidad afecta exclusivamente a los incisos «cada dos meses» (párrafo primero) y «con periodicidad mensual» (párrafo segundo).

nes a la permanencia de personas en lugares de culto (no superación de un tercio del aforo, con un límite máximo de 25 personas).

1.3.4 Otros asuntos de interés

Pese a resultar de especial trascendencia, no ha sido la conflictividad provocada por la pandemia por COVID-19 la única que ha generado asuntos merecedores de especial comentario. En el espacio necesariamente limitado de un apartado como el presente, es digno de destacarse, por su complejidad jurídica, la actividad desplegada en relación con los procesos selectivos convocados por el Servicio de Salud de Castilla-La Mancha (SESCAM). El origen del actual estado de los recursos asumidos en la Sección se encuentra en que la Sentencia de 2 de enero de 2014, dictada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en el recurso de casación núm. 195/2012, anuló la base 6.2.1 de los procesos selectivos convocados por el SESCAM por Resolución de 5 de octubre de 2009. La ejecución que el SESCAM realizó de dicha sentencia y de otras posteriores dictadas por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha, en relación a la nulidad en la citada base, se sustentó en el criterio de que si la suma de las notas de la oposición y del concurso determinaba que el recurrente había obtenido una nota final superior a la del último opositor aprobado, era nombrado personal estatutario fijo de la categoría que procediera. Así las cosas, la situación cambió con la revisión de oficio universal para todas las categorías y grupos de los referidos procesos selectivos, lo que se llevó a cabo por la Dirección General de Recursos Humanos del SESCAM, culminando con la Resolución de 9 de octubre de 2019, de la que resultó una nueva nota final diferente y superior a la del proceso selectivo concluido y recurrido, que pasó de 50,37 puntos a 61,58 puntos, lo que se pretendió aplicar a todos los recurrentes pendientes de sentencia, e incluso a los numerosos recurrentes que obtuvieron sentencias favorables. Ante el criterio mantenido por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla la Mancha, en los muy numerosos recursos de casación preparados, la Sección de Admisión de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, precisó –en sus autos de admisión de los correspondientes recursos de casación formulados– que las cuestiones en que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia son, primero: «Si resulta conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad, la revisión general acordada por la Administración, en virtud de la anulación de una base de la convocatoria de un proceso selec-

tivo, que da lugar al reconocimiento del derecho a ser incluidos en la lista de aprobados, a los aspirantes que superen la nota que resulta de ese proceso de revisión y con respeto a los que en la lista inicial habían superado el proceso»; y segundo: «Como consecuencia de lo anterior, cuando se trata de adjudicar una plaza al aspirante en un proceso selectivo, tras obtener por vía de revisión de actos nulos la posibilidad de superar la fase de oposición y pasar a la fase de méritos, cuál debe ser la nota de referencia que hay que tener en cuenta, si la del último aprobado en su día o la nueva nota que resulta del proceso de revisión, de acuerdo con el número máximo de plazas convocadas y sin perjuicio de terceros de buena fe. Identificándose como normas jurídicas que, en principio, han de ser objeto de interpretación, las contenidas en los artículos 23.2, 14 y 103.3 CE». Pues bien, la anterior situación determinó la interposición de un elevadísimo número de recursos de casación, ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, habiendo tenido entrada, durante 2021, un total de 232 asuntos, seguidos por el trámite del procedimiento especial de derechos fundamentales, en los que el Ministerio Fiscal ha formulado escrito de personación y escrito de alegaciones en los 25 asuntos en los que se ha admitido el recurso de casación. La posición seguida por esta Sección de lo Contencioso Administrativo de la Fiscalía del Tribunal Supremo pasa por sostener que, sin objetar la revisión de oficio llevada a cabo por la administración en el ejercicio de sus potestades y facultades administrativas en 2018, se pudo y debió adoptar el criterio seguido en la ejecución de las sentencias anteriores a esa fecha, no estando justificado ni razonado el cambio, ya que la revisión de oficio no ha garantizado la igualdad una vez que en el mismo proceso selectivo la administración procedió a cambiar su criterio en función de que se trate de la ejecución de una resolución judicial, o de su propia revisión de oficio general, reevaluando a todos los opositores y confeccionando una nueva lista de aprobados y de aspirantes que han obtenido plaza, y ello con la consecuencia perversa de que de no haberse llevado a efecto la revisión general, los recurrentes no incluidos en el listado de 2011 habrían sido incluidos en la lista de aprobados y obtenido la plaza, derecho que le niega la sentencia impugnada precisamente con motivo de la revisión de oficio. Así mismo se entiende que, salvaguardados los derechos de los aspirantes de buena fe incluidos en la relación de aprobados de 2011, acreditados los méritos y capacidades de los recurrentes, el cambio de criterio de la administración materializado en su revisión de oficio vulnera los principios de igualdad, mérito y capacidad, pues no impone necesariamente la revaluación de todos los opositores, sino la de los opositores que obtuvieron al menos 25 puntos. En suma, la revi-

sión de oficio no impone necesariamente por exigencia de tales principios el otorgamiento del aprobado y plaza con relación a la nota revisada, toda vez, que la nota que garantiza esos principios es precisamente la nota del último opositor aprobado e incluido en la relación de 14 de marzo de 2011, por lo que se ha propugnado que se fije como doctrina de la Excma. Sala Tercera del Tribunal Supremo, que *«La revisión de oficio de un proceso selectivo llevada a cabo por la administración con motivo de la nulidad de una de las bases de la convocatoria, se produzca con motivo de la ejecución de una sentencia o se lleve a efecto por la propia administración en el ejercicio de su potestad de revisión de oficio, no puede ni debe afectar a la seguridad jurídica del proceso, ni justificar un trato diferente a cuantos opositores hubieran participado en el mismo*». A la fecha de elaboración de la presente Memoria, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, ha dictado y notificado en la Sección de lo Contencioso Administrativo de la Fiscalía del Tribunal Supremo, un total de 9 resoluciones, y en todas ellas, desde las primeras Sentencias, núm. 1636/2020, de 1 de diciembre de 2020 (rec. casación núm. 3857/2019) y núm. 1282/2021, de 29 de octubre de 2021. (rec. casación núm. 4697) se ha seguido el criterio mantenido por el Ministerio Fiscal.

1.4 **Sección de lo Social**

1.4.1 Estadística correspondiente al año 2021

Entradas de asuntos	
Unificación de doctrina	4.089
Casaciones	261
Eres	42
Ertes	27
Revisiones	21
Error judicial	18
Asuntos vueltos	262
Art. 42 LOPJ	1
Art. 61 LOPJ	2
Justicia gratuita	3
Preparados	15
Queja	1
Cuestión de Competencia	11
Impugnación acuerdo Administrativo	1
Total	4.753

Por dictámenes	
Inadmisiones	3.506
Admisiones	13
Improcedentes	379
Procedentes	326
Nulidad	14
No nulidad	33
Desestimación	260
Estimación	84
Otros	138
Total	4.753

Comparando la estadística de la Fiscalía de 2021 con la de 2020 puede observarse que ha aumentado la entrada de asuntos en más de un 12%, pasando de 4.207 asuntos a 4.753.

Este aumento se prevé sea solo el comienzo de una escalada de asuntos que entrarán en la Fiscalía en los próximos años, cuando la Sala IV vuelva a contar con su íntegra plantilla, existiendo tres vacantes sin cubrir, vacantes que pueden aumentar con la jubilación de otros dos magistrados en el tercer trimestre de 2022; así puede inferirse del número de asuntos pendientes al comienzo de 2021 (7.210) y los que quedaron sin resolver al finalizar 2021 (7.522).

Por otra parte, debe destacarse que la Fiscalía del Supremo ha formalizado cuatro recursos de unificación de doctrina al amparo del art. 219.3 LRJS.

Tres de ellos tienen como objeto determinar si el titular de una familia monoparental tiene derecho a disfrutar sucesivamente de las dos suspensiones de contrato previstas en el art. 48.4 ET para cada progenitor y de las prestaciones económicas correspondientes.

El otro recurso formalizado tiene como objeto determinar si la Nota interpretativa del Ministerio de Industria sobre las actividades esenciales no incluidas en el RDL 10/2020 constituye un soporte jurídico suficiente para amparar la conducta de una empresa de reanudar la actividad productiva a partir del 2 de abril 2020, y, por tanto, de suspender el permiso retribuido regulado en dicho RDL.

También debe hacerse mención a que se ha preparado, pero no han sido todavía formalizados varios recursos de casación unificadora que tienen por objeto determinar si de la STJUE de 12 de diciembre de 2019 (C-450/18) se deriva que se debe reconocer la titularidad del derecho a un complemento de su pensión por su aportación demográfica no solo a todas las mujeres que hayan tenido hijos/as biológicos/

as o adoptados/as, conforme disponía el art. 60 LGSS en la redacción anterior al RDL 3/2021, sino que dicho complemento debe reconocérsele también a los progenitores varones pensionistas, cuando ya el complemento ha sido previamente reconocido a la progenitora, dando lugar con ello a una duplicidad en la prestación de la Seguridad Social. Este tema está dando lugar a múltiples reclamaciones judiciales como se menciona en Memorias de las Fiscalías que, por el momento, no han llegado al Tribunal Supremo.

1.4.2 Coordinación con Fiscalía Especialistas ante la jurisdicción social

Tampoco este año se han podido celebrar las Jornadas de Especialistas, dadas las dificultades existentes para que se pudieran celebrar de forma presencial, por lo que la única relación 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 art. 42 de la LOPJ que pudieran ser de interés para la resolución de las cuestiones que se les puedan plantear en la materia social.

1.4.3 Sentencias de especial trascendencia

Sin duda alguna la sentencia más relevante ha sido la dictada el 28 de junio de 2021 (RUD 3263/2019) como consecuencia de la dictada por el TJUE el día 3 del mismo mes (C-726/19), que precisa y rectifica la doctrina previa en el sentido de que aun cuando el contrato de interinidad por vacante haya cumplido los requisitos del RD 2720/1998, una situación en la que el empleado público haya sido contratado hasta que se provea la plaza de forma definitiva, en un plazo injustificadamente largo, ocupando el mismo puesto de trabajo de modo ininterrumpido durante varios años y haya desempeñado de forma constante y continuada las mismas funciones, cuando el mantenimiento de la plaza vacante se debe al incumplimiento por parte del empleador de su obligación legal de organizar un proceso selectivo al objeto de proveer definitivamente dicha plaza, ha de ser considerada la situación como fraudulenta y, en consecuencia, procede considerar que el personal interino que ocupaba la plaza debe ser reconocido como indefinido no fijo.

Esta doctrina ha sido a partir de esa fecha ratificada en innumerables ocasiones y el propio legislador la ha tenido en cuenta en la Ley 20/2021 de 28 de diciembre de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad en el empleo público.

Otras sentencias que merecen ser destacadas son:

1. La dictada el 25 de noviembre 2021 (RUD 2337/2020), también en el ámbito de las Administraciones Públicas, es la que declara que la superación de un proceso de selección para una contratación temporal, no supone que, si el contrato temporal resulta fraudulento, el trabajador adquiera la condición de fijo.

2. La STS de 1 de junio de 2021 (RC 29/2019) de impugnación de los Estatutos del Sindicato Organización de Trabajadoras Sexuales (OTRAS), que desestimó la pretensión de nulidad de los Estatutos. Como cuestión previa se declara que no es objeto del procedimiento determinar la naturaleza jurídica de la relación existente entre las trabajadoras sexuales y sus empleadores, ni la calificación del trabajo en sí misma desde el punto de vista moral y de la dignidad humana, ni tampoco de género. La cuestión litigiosa se centra en el ámbito funcional de los Estatutos, y según su articulado cuarto –«*trabajo sexual en todas sus vertientes*»– ha de entenderse aquel que se presta por cuenta ajena y dentro del ámbito de dirección y organización de otra persona, física o jurídica, denominada empleador en que existe laboralidad, sin que tenga cabida la prostitución teniendo las incluidas en el ámbito de aplicación de los Estatutos del derecho fundamental a la libertad sindical, siendo trasladables las mismas conclusiones respecto de las asociaciones de quienes desarrollen trabajos de índole sexual por cuenta propia.

3. Entre las múltiples sentencias dictadas en relación con la excepcional situación sanitaria provocada por la COVID-19, pueden reseñarse: a) las dictadas en relación con la impugnación empresarial de la resolución administrativa que denegaba la existencia de fuerza mayor en el ERTE solicitado y que fueron desestimadas (sentencia de 22 de septiembre, RC 75/21, de 15 de diciembre, en RC 179/21); b) las dictadas sobre la posibilidad –que se admite– de llevar a cabo ERTES por fuerza mayor en el marco de la contratación pública en aquellas actividades que fueron cerradas durante el estado de alarma (sentencia de 25 de enero, RUD 125/2020 de 16 de diciembre, RC 209/21; c) las dictadas en procedimientos de tutela de derechos fundamentales y prevención de riesgos, que confirman la existencia de vulneración de los derechos a la salud, la vida y la integridad física, cuando no se han evaluado los riesgos por la COVID-19 de los puestos de trabajo y por tareas específicas en los centros hospitalarios (STS de 17 de febrero, RC 129/20) y cuando no se han suministrado equipos de protección a los efectivos de la Ertzaintza (STS de 18 de febrero, RC 105/20), pero se niega que la empresa esté obligada a

realizar test rápidos o PCR a los trabajadores de un transporte sanitario (STS de 20 de mayo, RC 130/20).

4. En cuanto a las sentencias que analizan la cuestión debatida dándole una perspectiva de género, merece citarse la dictada el 23 de junio (RC 161/19) declarando contraria a derecho la práctica empresarial de no abonar los pluses de idiomas y nocturnidad y los complementos por festivos y domingos a los trabajadores y trabajadoras que disfrutan de alguno de los permisos retribuidos reconocidos en el art. 28 del Convenio de Contact-Center, al suponer una discriminación indirecta por razón de sexo.

1.5 Fiscalía Togada de lo Militar

1.5.1 Introducción

La presente Memoria de la Fiscalía Togada, correspondiente al año 2021, se redacta en cumplimiento de lo que previene 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.°, 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.

El contenido y formato de la Memoria procura, en lo posible, 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 17 de diciembre de 2021, 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).

En la estructura de la presente Memoria se procurará igualmente adaptar su contenido y orden a la que eleva al Gobierno la Excma. Sra. Fiscal General del Estado, a la cual va a ser incorporada.

1.5.2 Incidencias en materia de personal y aspectos organizativos

1. En la plantilla de la Fiscalía Togada se produjo la baja de uno de los fiscales, el Coronel Auditor D. Antonio Pulido Ortega, por

ascenso a General Auditor producido en fecha 3 de junio de 2021. Su puesto fue ocupado por la Coronel Auditor D.ª María Eugenia Ruiz Hernández, que causó alta el día 21 de septiembre de 2021.

2. Por su parte, en las Fiscalías Jurídico Militares que a continuación se relacionan, la plantilla ha sufrido las siguientes variaciones:

2.1 En la Fiscalía del TMC, causó baja un fiscal, el Teniente Coronel Auditor D. Carlos María Balmori Abella, que pasó a la situación de excedencia voluntaria el día 7 de julio de 2021, cuyo puesto fue ocupado por la Comandante Auditor D.ª María de los Ángeles Rivera Fernández, que causó alta en fecha 14 de diciembre de 2021.

Por lo que se refiere a personal civil, con fecha 13 de abril de 2021 tomó posesión el funcionario D. Fernando Pérez Sierra. Queda pendiente de cubrir una vacante de personal laboral, sin que por el momento se prevea su cobertura, lo que ha llevado al Fiscal Jefe a proponer, como solución alternativa, la modificación de la vacante de personal civil por vacante de personal militar de tropa o marinería.

2.2 En la Fiscalía del TMT 1.º (Madrid) cesó la Coronel Auditor D.ª Inmaculada Benavente Cózar en fecha 23 de marzo de 2021, que ocupaba puesto de fiscal en comisión de servicios, al ser destinada al Tribunal Militar Territorial Segundo. Su puesto fue ocupado por el Comandante Auditor D. Abraham Martínez Alcañiz, que tomó posesión como fiscal en fecha 14 de junio de 2021.

Por lo que respecta al personal civil auxiliar se han producido tres bajas y un alta. En fecha 20 de enero de 2021 cesó el funcionario D. Fernando Pérez Sierra, al haber finalizado la comisión de servicio que desempeñaba y no haberse publicado el concurso de méritos para la provisión del puesto que ocupaba. Asimismo, en fecha 25 de abril de 2021 causó baja la funcionaria D.ª M.ª Teresa de la Rosa Paredes por jubilación. Por lo que respecta al personal laboral, en fecha 11 de agosto de 2021 cesó D.ª Antonia Rojano Ortiz por cambio de destino. Por su parte, en fecha 1 de septiembre de 2021 se produjo la incorporación del funcionario D. Raúl Mayoral Olombrada, con carácter provisional en régimen de adscripción temporal por reingreso al servicio activo.

2.3 La Fiscalía del TMT 2.º (Sevilla) reseña como única novedad la incorporación de la funcionaria D.ª Nieves García Pino, que causó alta por Resolución del día 26 de marzo de 2021.

2.4 En la Fiscalía del TMT 3.º (Barcelona) no se ha producido ningún movimiento de personal, las cuales no se cubren desde 2010 y 2017 respectivamente.

Ante la enorme dificultad que supone la cobertura de estos puestos vacantes, y pese a las diversas gestiones intentadas, todas ellas infruc-

tuosas, plantea el Fiscal Jefe la posibilidad de dotar los puestos con personal militar de Tropa y Marinería.

2.5 En la Fiscalía del TMT 4.º (A Coruña) se renovó la jefatura, a la que fue destinado el Teniente Coronel Auditor D. Fausto Manuel Blanco Álvarez por Orden 431/09079/21 de 2 de junio de 2021 (BOD n.º 114, de 14 de junio de 2021).

Con relación al personal auxiliar, en fecha 21 de abril de 2021 se destinó a la Fiscalía a la funcionaria del Cuerpo General Administrativo D.ª Ana Gómez López.

La plantilla de esta fiscalía –que cuenta con tres fiscales y, como personal auxiliar, un Alférez de Navío, dos funcionarios civiles y dos laborales– se encuentra al completo.

2.6 Por último, y con relación a la Fiscalía del TMT 5.º (Santa Cruz de Tenerife) la plantilla de tres fiscales se encuentra cubierta en su totalidad.

Respecto del personal auxiliar, la vacante de suboficial existente está ocupada por un Subteniente, y en cuanto al personal civil. Solo está cubierta una de las dos vacantes para funcionarios previstas en plantilla.

1.5.3 Actividad de la Fiscalía Togada

1.5.3.1 *Diligencias de investigación del Fiscal*

Durante el año 2021, al que se contrae la presente Memoria, se abrieron las Diligencias de Investigación que se reflejan en el cuadro, con el resultado que también se expresa:

Fiscalía	Diligencias de Investigación incoadas	Remitidas al Juzgado para incoación procedimiento penal	Archivadas sin responsabilidad
Fiscalía Togada.	0	0	0
Fiscalía del TMC	3	0	5*
Fiscalía del TMT 1.º. .	1	1	0
Fiscalía del TMT 2.º. .	0	0	0
Fiscalía del TMT 3.º. .	1	0	1
Fiscalía del TMT 4.º. .	0	0	0
Fiscalía del TMT 5.º. .	0	0	0
Total	5	1	6

* Entre las 5 D. I. que se archivaron en 2021 se incluyen 2 D. I. iniciadas en 2020.

En total, durante el año 2021, han tenido entrada en esta Fiscalía Togada 1.662 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:

1.5.3.2 *Asuntos ante la Sala Quinta del Tribunal Supremo*

1.5.3.2.1 Orden Penal

Orden penal	107
– Informes emitidos en recursos de casación	97
– Informes emitidos en incidentes de nulidad, competencia, causa especial, demanda de reconocimiento de error judicial	10

1.5.3.2.2 Orden Contencioso-Disciplinario Militar

Orden contencioso-disciplinario militar	13
– Informes emitidos en recursos de casación	7
– Informes emitidos sobre competencia	6

1.5.3.3 *Asuntos ante otras Salas del Tribunal Supremo*

Sala Especial (Art. 39 LOPJ) de Conflictos de Jurisdicción informes emitidos	4

1.5.3.4 *Relaciones con las Fiscalías del Tribunal Militar Central, Tribunales Territoriales, otros organismos e información al ciudadano*

Informes, comunicaciones, consultas, y otros escritos	743

1.5.3.5 *Recursos de Casación interpuestos ante la Sala Quinta*

1.5.3.5.1 Orden Penal

Orden Penal	48
Preparados por el Ministerio Fiscal	7
Preparados por el Ministerio Fiscal y la Defensa	0

Preparados por el Ministerio Fiscal y Acusación	2
Preparados por la Acusación Particular	2
Preparados por la Defensa	35
Preparados por la Defensa y Acusación Particular	1
Preparado por la defensa, Fiscal y Acusación Particular	1

1.5.3.5.1.1 Recursos de casación desglosados por delitos (*)

Quedan reflejados en el siguiente cuadro:

Art.	Código Penal Militar 2015	N.º
42-43	Insulto a superior	7
45-48	Abuso de autoridad	8
49-50	Delitos relativos al ejercicio de los derechos fundamentales y de las libertades públicas por los militares (trato degradante, acoso o abuso sexual, acoso y otros a personal militar de igual empleo)	7
55	Deslealtad	7
56	Abandono de destino o residencia	14
57	Deserción	2
65	Extralimitaciones en el ejercicio del mando	1
67	Abandono de servicio	3
75-77	Delitos contra la eficacia del servicio	2
80	Delitos contra otros deberes del servicio	1
81-85	Delitos contra el patrimonio en el ámbito militar	4
	Total	56

(*) Algunos recursos pueden referirse a varios delitos o ser interpuestos por varios recurrentes.

1.5.3.5.1.2 Principales delitos que son objeto de recurso de casación

Los delitos contra la disciplina (en particular los de abuso de autoridad e insulto a superior, que conjuntamente totalizan 15 recursos de casación) son las infracciones penales que con más frecuencia se han llevado a debate casacional, lo que confirma la tendencia apreciada en los últimos años. Destacan así los 8 recursos en causas seguidas por delito de abuso de autoridad (incluye casos de maltrato de obra, trato degradante, abusos y acoso sexuales a militar subordinado), seguidos de los 7 recursos en procedimientos por delitos de insulto a superior (comprende casos de maltrato de obra, coacciones, amenazas o injurias a superior). Le siguen en orden cuantitativo las impugnaciones

casacionales de condenas por delito de abandono de destino, otrora protagonista principal de la actividad impugnativa, que ascienden a 14 recursos. Los datos estadísticos correspondientes a los demás delitos conocidos en vía casacional no son significativos.

1.5.3.5.1.3 Tiempo medio entre emisión de informe del Ministerio Fiscal y la sentencia

De los recursos de casación formalizados o informados (oposición y/o adhesión) por la Fiscalía Togada en el año 2021 la media de tiempo transcurrido entre la formalización o la oposición del Ministerio Fiscal y la decisión del recurso es de 80 días. El período de resolución constatado oscila entre un mínimo de 20 días y un máximo de 238 días, sin que a estos efectos se hayan computado 5 recursos que al finalizar el año penden de resolución.

1.5.3.5.2 Recursos de Casación en el orden contencioso-disciplinario militar

1.5.3.5.2.1 Preferentes y sumarios

Preferentes y sumarios	9
Preparados por el Ministerio Fiscal	0
Preparados por la Abogacía del Estado	0
Preparados por el sancionado	3
Informes emitidos sobre cuestión de competencia, nulidad de actuaciones y revisión	6

1.5.3.5.2.2 Ordinarios *

Preparados por el demandante y/o Abogado del Estado	33

* Se significa que el Ministerio Fiscal no es parte en los contenciosos disciplinarios militares ordinarios, si bien es llamado a intervenir ocasionalmente para informar sobre competencia o prejudicialidad penal.

1.5.3.6 *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	7

1.5.3.7 *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:

En relación con 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 7/2021, de 16 de febrero, 25/2021, de 16 de marzo, 35/2021, de 13 de abril, 59/2021, de 22 de junio, y la 61/2021, de 12 de julio.

En todas ellas la Sala mantiene de modo uniforme que en nuestro sistema procesal se da satisfacción a las exigencias sobre el derecho a la doble instancia penal que derivan de nuestros compromisos internacionales, y ello se logra a través del recurso de casación articulado en la LECrim, entendido en sentido amplio, al punto de permitir una revisión integral de la sentencia de instancia, no solo 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 y razonada.

Por lo que respecta a la revisión de sentencias absolutorias en sede casacional, la doctrina de la Sala reitera la dificultad de tornar la absolución 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 ha entendido la Sala 5.ª en la STS número 47/2021, de 18 de mayo, sobre delito contra el patrimonio militar, en la que casa la sentencia absolutoria de instancia y condena *ex novo* al militar absuelto. En la STS número 88/2021, de 7 de octubre, referida al mismo delito, la Sala anula la sentencia de instancia por apreciar error patente en la valoración de la prueba y consiguiente vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, invocada por la Fiscalía Togada, por lo que ordena la devolución de actuaciones al tribunal de procedencia para el dictado de nueva sentencia. En la STS número 92/2021, de 26 de octubre, por igual delito (sustracción de material militar), anula la sentencia recurrida por considerar que incurrió en el *error iuris* alegado por la Fiscalía, dado que tribunal de instancia apreció indebidamente la prescripción del delito. Por último, en la STS número 95/2021, de 28

de octubre, relativa a un delito de acoso laboral, la Sala casacional anula la sentencia absolutoria recurrida, por indebida inaplicación del art. 50 CPM, y dicta una nueva sentencia de signo condenatorio.

1.5.4 Otras actividades

Con fecha 6 de octubre de 2021 tuvo lugar en la sede de la Fiscalía General del Estado una reunión de trabajo de una amplia representación de la Fiscalía Jurídico Militar, para actualización y unificación de criterios en la aplicación de las normas penales, disciplinarias y procesales de la jurisdicción militar.

El día 3 de noviembre de 2021 se llevó a cabo una inspección a la Fiscalía del Tribunal Militar Territorial Cuarto, con sede en A Coruña, por parte de la Fiscalía Togada, a cargo del General Auditor D. José Antonio Jaldo Ruiz-Cabello y del Teniente Coronel Auditor D. Mario Lanz Raggio.

El día 16 de noviembre de 2021 se realizó una inspección a la Fiscalía del Tribunal Militar Territorial Quinto, con sede en Sta. Cruz de Tenerife, por parte de la Fiscalía Togada, a cargo de la Coronel Auditor Dña. M.ª Eugenia Ruiz Hernández, Fiscal adjunta de la Fiscalía Togada.

Durante los días 15 a 20 de noviembre de 2021 tuvo lugar el Encuentro Internacional de Justicia Penal Militar y Policial en Cartagena de Indias (Colombia), a la que asistió como representante de la Fiscalía Jurídico Militar, el Teniente Coronel Lanz Raggio, Fiscal adjunto de la Fiscalía Togada.

Como consecuencia de las medidas sanitarias derivadas de la pandemia por COVID-19, no se celebraron durante este año las «Jornadas de Especialistas en la Jurisdicción Militar», que bianualmente tienen lugar en la sede de la Fiscalía General del Estado.

Tampoco han tenido lugar las tradicionales visitas a la Fiscalía Togada de los Alféreces alumnos del Cuerpo Jurídico Militar que cursan la fase de formación específica en la Escuela Militar de Estudios Jurídicos (EMEJ), ni la de los alumnos de Grado en Derecho de la Universidad Carlos III de Madrid, que en virtud del Convenio con el Ministerio de Defensa *(Practicum),* realizan anualmente.

1.5.5 Propuesta de reformas legislativas

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 o lesiones.

En el mismo orden de reformas legales sustantivas se considera necesario incorporar al Código Penal Militar los delitos contra la Administración de Justicia en el ámbito Militar, extrañados del texto castrense de 2015 como delitos militares, pero acogidos a la competencia de la Jurisdicción Militar, no obstante su consideración de delitos comunes, en virtud una regla excepcional (art. 12.1 bis) que distorsiona el principio general establecido en el artículo 12.1 de la Ley Orgánica 4/1987, de Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar.

Quedan pendientes, como así se hacía notar en las Memorias de los últimos años, otras reformas de tipo orgánico y procesal. Se ha de 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 debería tener presente dos cuestiones fundamentales: en primer lugar, la reorganización de la Jurisdicción Militar inherente a la implantación de la doble instancia penal; y, en segundo lugar, la atribución de la investigación penal 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 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.

Junto a lo anterior, se vuelve a insistir en la necesidad de abordar la reforma de la Ley Procesal Militar, adoptando como medidas más perentorias, las siguientes:

– La introducción de un procedimiento abreviado para el enjuiciamiento de los delitos militares castigados con pena privativa de libertad no superior a cinco años, siguiendo como modelo el regulado en el Título II del Libro IV de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

– 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.

– La incorporación de cuantas otras medidas resultan 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 LECr para la agilización de la justicia penal y el fortalecimiento de las garantías procesales.

– Reforma urgente del quinto párrafo del art. 395 de la Ley Procesal Militar, que regula la sentencia de conformidad en las diligencias preparatorias, para adaptarlo, en supuestos de desavenencia del Tribunal con la conformidad pactada por las partes, a los términos previstos en el artículo 787.3 de la LECr, reformado por Ley 38/2002, de 24 de octubre, reforzando así la vinculación del Juez o Tribunal a la conformidad pactada e imponiendo la celebración del juicio cuando la parte acusadora no acepte la tesis alternativa del Tribunal.

El anteproyecto de ley de enjuiciamiento criminal actualmente en marcha debería contemplar en sus disposiciones adicionales su impacto normativo sobre los procedimientos penales militares regulados en la Ley Procesal Militar, que habrán de adecuarse a las reglas y principios inspiradores del nuevo modelo procesal.

Otra reforma que debería abordarse 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, ni siquiera en los casos en que la pretensión deducida en la demanda se fundamenta en la vulneración de derechos fundamentales.

Se entiende cuestionable que en el ámbito disciplinario militar, en el que se prevé la imposición de sanciones privativas de libertad (el

arresto), el Ministerio Fiscal no intervenga más que de un modo ocasional, esto es, cuando el sancionado decide entablar la vía del recurso contencioso disciplinario preferente y sumario.

En conexión con la anterior propuesta de reforma en el ámbito disciplinario, se plantea 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 Ley Orgánica 8/2014, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, 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 eliminado. 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 ciertas conductas, que *prima facie* puedan 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 (exigencia del principio de legalidad), con el evidente perjuicio del derecho a un juicio en un plazo razonable y la posible 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, con arreglo a lo dispuesto en la Disposición Adicional primera de la LPM. No obstante, tal interpretación ha sido cuestionada por algunos miembros de la jurisdicción militar ante la falta de remisión expresa o de referencia específica de ese precepto en relación con los procedimientos penales militares.

A tal efecto, la Fiscalía Togada elaboró la Instrucción 1/2021, sobre la aplicación del art. 324 de la LECrim en el ámbito penal militar, conforme a los criterios establecidos en la Circular 1/2021, de la Fiscalía General del Estado, para cumplimiento por todos los fiscales jurídico militares.

La situación excepcional generada por la pandemia ha puesto de manifiesto importantes carencias en la organización jurisdiccional militar, pues no cuenta con la regulación y medios tecnológicos necesarios para su funcionamiento en condiciones adecuadas a los nuevos tiempos.

Nos referimos con ello a la inexistencia en este ámbito jurisdiccional de plataformas digitales que permitan la accesibilidad a los órganos judiciales militares y la interoperatividad con las fiscalías y demás

partes procesales bajo un entorno seguro, a lo que se une la indisponibilidad del expediente judicial electrónico y de medios seguros de transferencia electrónica de documentos digitalizados de gran volumen, lo que obliga a la utilización de medios tradicionales, como el correo certificado o el servicio de estafeta militar, con el consiguiente coste en tiempo y presupuesto.

Por ello, se considera indispensable la extensión a la jurisdicción militar de cuantos avances tecnológicos se contemplan en la Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia, así como en el Anteproyecto de Ley Orgánica de Eficiencia Digital, previstos para el resto de los órdenes jurisdiccionales en el contexto de un único servicio público de Justicia.

En este orden de cosas, la Fiscalía Togada promovió a finales del año 2020 un encuentro entre el Director General de Transformación Digital del Ministerio de Justicia y el Director del Centro de Sistemas y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones del Ministerio de Defensa (CESTIC), con la pretensión de estudiar la implantación en el ámbito de la jurisdicción militar del proceso de digitalización, lo que ha sido acogido por ambos centros directivos con particular interés, como lo demuestra las reuniones de trabajo que se vienen manteniendo.

2. FISCALÍA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2.1 **Introducción: un tiempo de cambio**

El año 2021 fue para esta Fiscalía un año de cambios que, por su acumulación, pero también por su entidad cualitativa, no tienen precedente en ese recorrido de cuatro décadas. En un órgano de tamaño relativamente pequeño, y caracterizado además históricamente por una gran estabilidad de su plantilla, tanto de fiscales como de funcionarios, la sustitución de una parte muy importante de unos y otros, incluida la de la fiscal jefe, tal y como se detallará en el apartado de incidencias en materia de personal, inevitablemente tenía que afectar de manera profunda tanto a aspectos cualitativos de la organización como, incluso, a la concepción misma de su organización y su actividad.

El efecto transformador de esa renovación no podía dejar de proyectarse sobre la forma de ver y explicar las cosas. Es un hecho objetivo que la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional se ha ganado a

través de su trabajo diario el sólido reconocimiento del propio Tribunal, y que su actividad incide de manera positiva e incuestionable en la tarea del máximo intérprete de la Constitución, especialmente en materia de derechos fundamentales. Ese dato es fácilmente perceptible tanto en el plano cuantitativo, si se atiende a la tasa de conformidad de las resoluciones con los dictámenes del Ministerio Fiscal, como, sobre todo, en el cualitativo, cuando se observa que esa conformidad no constituye, en la abrumadora mayoría de los casos, una mera coincidencia en el sentido del fallo, sino precisamente el fruto del análisis y la confirmación por el Tribunal de los criterios y los argumentos elaborados y defendidos por la Fiscalía.

Sin embargo, la proyección y –lo más importante– el aprovechamiento externo de ese trabajo, no ya hacia el espacio de la comunidad jurídica o el de la opinión pública, sino incluso en el seno del propio Ministerio Fiscal, nunca han logrado el mismo nivel de éxito. Seguramente porque la concentración en el objetivo de calidad ha dejado poco espacio –como es fácil de comprender si se examina la carga real de trabajo que ello implica– para el esfuerzo, siempre complicado, de procesar y trasladar a terceros el rendimiento de esa tarea. Desde ese punto de vista no es exagerado afirmar que la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional se ha desenvuelto tradicionalmente en un margen de cierta *invisibilidad* tanto hacia el exterior del Ministerio Fiscal como, lo que es mucho más preocupante, en el interior de la propia institución.

En el marco de esta reflexión se puede poner, en clave autocrítica, un simple ejemplo: después de décadas de reiteración doctrinal el Tribunal sigue dictando –incluso con incipientes muestras de desesperación, como se verá– sentencias estimatorias en recursos de amparo por el flagrante incumplimiento de su doctrina en materia de *habeas corpus,* declarando vulnerado el derecho fundamental a libertad de la persona detenida en un procedimiento en el que por definición interviene un/a fiscal, es la mejor prueba de que la *capilaridad* –en suma, la capacidad de rentabilizar internamente, en el seno del Ministerio Fiscal, el trabajo de esta Fiscalía ante el Tribunal Constitucional– no funciona de manera óptima.

Con independencia de las iniciativas y propuestas que puedan orientarse a mejorar esos aspectos de nuestra forma de ser y estar en el Ministerio Fiscal, la revisión analítica del papel que corresponde a este órgano y el modo de desempeñarlo tiene también consecuencias, en la forma de someterlo al escrutinio público, lo que evidentemente afecta a la estructura y los objetivos de la Memoria anual.

La novedad consiste en que la Memoria anual se centrará, en lo acontecido dentro del marco temporal al que se refiere, poniendo el acento en lo que hace la propia Fiscalía.

El propósito es llamar la atención desde el Ministerio Fiscal, especialmente a los propios fiscales, sobre aquellos aspectos de las sucesivas decisiones del Tribunal Constitucional que, desde el punto de vista singular de nuestra institución, pueden resultar más interesantes por su actualidad, por su trascendencia o, simplemente, por su mayor incidencia en la actividad de las fiscalías, ofrece la oportunidad de delimitar una parcela propia y diferente para el análisis, el estudio y el aprovechamiento útil de la abundante producción que, año tras año, emana de la sala de máquinas de la calle Domenico Scarlatti.

La *imagen fiel* que debe arrojar la Memoria anual, hace necesario que los datos sean completos o fiables, por lo que es necesario promover las mejoras pertinentes para subsanar las deficiencias en los medios materiales de gestión de estos datos, y por ello en esta misma Memoria se deja constancia de algunas iniciativas concretas que, con el apoyo de la Fiscalía General del Estado y la inestimable colaboración del Tribunal, se hallan en curso al redactarse estas páginas para resolver, en un plazo que podría ser razonable.

Como ya se ha anticipado, esta Fiscalía ha experimentado a lo largo del año 2021 una inusitada renovación de sus efectivos, que ha afectado tanto a la plantilla de fiscales como a la del personal colaborador, lo que ha dificultado considerablemente la confección de la Memoria. La reconstrucción de la actividad previa a las nuevas incorporaciones ha sido posible gracias a la ayuda y el trabajo de los fiscales y funcionarios que han conservado su destino en esta Fiscalía y también a la colaboración de los recién llegados. Mención aparte merece, por su impagable labor en esta tarea, y en general por su dedicación y su paciencia a lo largo de ya muchos años, la secretaria particular del fiscal jefe que suscribe, D.ª María José Sabater Pérez. Es justo agradecer de forma explícita el esfuerzo de todos ellos.

Se considera necesaria la mención en este texto a un apunte esencial que implicó otro gran cambio, cual es que, el día 18 de noviembre de 2021 el BOE publicó el nombramiento como nuevos Magistrados del Tribunal de las Excmas. Sras. D.ª Concepción Espejel Jorquera y D.ª Inmaculada Montalbán Huertas, y los Excmos. Sres. D. Juan Ramón Sáez Valcárcel y D. Enrique Arnaldo Alcubilla; así como el consiguiente cese, por extinción de su mandato, del Excmo. Sr. D. Juan José González Rivas, anterior presidente, la Excma. Sra. D.ª Encarnación Roca Trías como vicepresidenta, y el Magistrado Excmo. Sr. D. Andrés Ollero Tassara.

Al explícito reconocimiento de la encomiable labor realizada por estos últimos ha de sumarse obviamente, desde estas páginas, la sincera expresión de bienvenida, a los recién nombrados, que ha de hacerse extensiva a los nuevos presidente y vicepresidente, Excmos. Sres. D. Pedro José González-Trevijano Sánchez y D. Juan Antonio Xiol Ríos, cuya designación, por elección de sus pares como dispone la LOTC, se publicó en el Boletín Oficial del Estado el día 23 del mismo mes; y de manera muy destacada ha de constar aquí, a expresa instancia de los fiscales que integran este órgano, una manifestación pública de gratitud al ya mencionado presidente saliente, Sr. González Rivas, por su especial sensibilidad, generosidad, cuidado y atención para con esta Fiscalía ante el Tribunal Constitucional, que se ha visto favorecida durante el tiempo de su mandato por una especial disposición al acercamiento institucional y la colaboración en todos los planos, siempre con la vista puesta en la prestación de un mejor servicio a la ciudadanía.

2.2 **Incidencias personales y aspectos organizativos**

2.2.1 Fiscales

Dentro de la crónica de este curso de 2021 decididamente marcado, como se ha dicho, por el signo del cambio, las novedades más relevantes en esta Fiscalía tienen que ver sin lugar a dudas con la composición personal del órgano, y de ellas la más destacada se consumó el 31 de marzo de 2021, cuando el Boletín Oficial del Estado publicó el nombramiento como Fiscal de Sala de la Fiscalía del Tribunal Supremo de la Excma. Sra. D.ª María Ángeles Sánchez Conde, que al asumir su nuevo cargo dejaba atrás casi doce años de desempeño de la jefatura de esta Fiscalía, y nada menos que veinticuatro desde su incorporación a ella, en 1997, habiendo desempeñado también la función de teniente fiscal entre 2006 y 2009.

No es preciso aclarar que la impronta que puede dejar una persona tras una trayectoria de esa extensión y relevancia institucional alcanza a la propia configuración sustancial del órgano en el que ha depositado una parte tan significativa de su capital profesional. Del beneficio obtenido por la institución puede dar idea el que, tras una breve (cabría decir que fugaz, comparada con su experiencia anterior) permanencia en su nuevo destino, el súbito y sentido fallecimiento de otro fiscal ejemplar y emblemático, el Excmo. Sr. D. Juan Ignacio Campos Campos, dio paso a la atribución incontestable a la Sra. Sánchez Conde del

máximo reconocimiento profesional de la carrera fiscal: su nombramiento como Teniente Fiscal del Tribunal Supremo.

La merecida culminación de esa trayectoria es sin duda motivo de especial orgullo para quienes durante años fueron, en esta Fiscalía, sus compañeros más próximos, pero también fuente de enorme responsabilidad, para quien, honrado e infinitamente agradecido por el encargo de ocupar la vacante que ella dejó, asume ahora, con tanto entusiasmo como vértigo, el reto de dar digna continuidad a su labor; afrontando entre otras tareas, muchas y casi ninguna fácil, la de redactar la presente Memoria anual.

Pero, con ser ese el más significativo, no quedan ahí ni mucho menos los cambios. El año 2021 no solo fue testigo de un acontecimiento nada habitual como es la alternancia en la jefatura de este órgano, que en cuatro décadas solo ha tenido, salvo error u omisión, cinco titulares, más el que ahora redacta estas páginas, sino que ha acarreado otro hecho decididamente inédito y extraordinario: la sustitución en menos de ocho meses de casi la mitad de su plantilla, incluido el teniente fiscal. En efecto, al ascenso a la primera categoría de la carrera y nombramiento como Fiscal de Sala de Menores de D. Eduardo Esteban Rincón, en marzo, y el de D.ª Teresa Peramato Martín como Fiscal de Sala contra la Violencia sobre la Mujer, en el mes de mayo, se sumó en agosto el del quien hasta ese momento era teniente fiscal de esta Fiscalía, D. Jesús José Tirado Estrada, como Fiscal de Sala Jefe de la Sección de lo Contencioso-Administrativo de la Fiscalía del Tribunal Supremo.

De este modo, la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional dejaba constancia, en beneficio sin duda de su prestigio, del nivel profesional de sus componentes y, con ello, de su valor de cantera, pero al mismo tiempo perdía precipitadamente, junto a la sólida base de sustentación que ofrecía su brillante y experimentada jefa, la experiencia y el conocimiento de quien había ocupado la tenencia del órgano en los últimos cuatro años, tras una década de servicio en su plantilla, y de dos de sus muy –que no *más,* lo que podría inducir al craso error de presuponer que los demás lo son menos– brillantes miembros.

La difícil provisión de las vacantes se saldó, sin embargo, en plazo razonable y con resultado ampliamente satisfactorio. El Ilmo. Sr. D. Jesús Caballero Klink y la Ilma. Sra. D.ª María Dolores Guiard Abascal asumieron con el potente bagaje de sus destacadas trayectorias –y van conquistando, como no podía ser de otro modo, con fructíferos resultados– el desafío de ocupar el espacio dejado por D. Eduardo Esteban y D.ª Teresa Peramato. Y el *movimiento interno* al que, concluyendo ya el año, dio lugar la merecida designación como teniente

fiscal de otro histórico de esta Fiscalía, el Ilmo. Sr. D. Pablo Contreras Cerezo, en sustitución del Sr. Tirado, daría paso ya en 2022, y por tanto fuera del estricto alcance cronológico de esta Memoria, a la incorporación de D.ª María del Carmen Tirado Garabatos, cuya experiencia, calidad profesional y capacidad acreditadas facilitan el mejor pronóstico para el cierre de este período inesperadamente transicional.

2.2.2 Personal de secretaría

La tónica del cambio no incidió con menor intensidad, como también se ha anunciado, en el área de gestión y tramitación de esta Fiscalía. La Memoria del año anterior daba cuenta, entre otras incidencias, de la incorporación de un nuevo funcionario del cuerpo de tramitación y, de la jubilación de quien durante largo tiempo había ejercido la función de gestión procesal. La sustitución de ambos en un breve período de tiempo convierte el esfuerzo de adaptación de los recién llegados en un reto especialmente dificultoso, por ello es necesario reconocer el mérito especial de D.ª Amalia Almoguera Arias y D. José Carlos Morales Martínez al asumir ese desafío, a partir de su incorporación en el mes de marzo de 2021, con la dificultad añadida que comporta asimilar, casi sin solución de continuidad, la dirección sucesiva –incluyendo el ejercicio de la jefatura por el teniente fiscal en el período de vacancia– de tres fiscales jefes diferentes. Este mismo reconocimiento es debido a todos los demás miembros de la oficina, que por otra parte y como ya se ha dicho se ha visto en el ejercicio informado sometida a permanentes cambios.

2.3 Organización general de la Fiscalía, sede y medios para su gestión

2.3.1 La organización del trabajo de los fiscales

El principio general por el que se ha regido la descrita sucesión en la jefatura de esta Fiscalía ha sido el de mantener, por el momento, sin cambios significativos su régimen general de organización y funcionamiento, conforme a la enseñanza de que, en el marco institucional, suele producir mejores resultados la evolución que la revolución.

Esta regla se ha procurado aplicar rigurosamente en lo que se refiere a la organización del trabajo de los fiscales y la distribución de asuntos entre ellos, que sigue basándose, como se afirmaba en la Memoria anterior, en el propósito de asignar una carga de trabajo

semejante a todos, incluido el fiscal jefe, tanto respecto de la naturaleza de los asuntos que despachan como en relación con su número, con el único límite que, por razones operativas, deriva de la existencia de asuntos semejantes, de *series* o de la intervención previa en el despacho de un procedimiento, cuya asignación por evidente economía de esfuerzo al fiscal que ya conoce el caso o la materia de que se trate puede desequilibrar momentáneamente la distribución semanal de trabajo, aunque en repartos sucesivos se procura compensar esa desviación. Es preciso dejar constancia, sin embargo, de que tal y como también se apuntaba en aquella Memoria referida al ejercicio de 2020, el incremento sostenido de asuntos –sobre todo los traslados para alegaciones *de fondo* en los recursos de amparo– en materia civil, que últimamente se suma a una significativa reducción de los procedentes del orden social (*vid. infra,* las tablas estadísticas), de mantenerse en el tiempo podría obligar a revisar el esquema de reparto tradicional, que hasta el momento se ha venido concretando en la distribución de los asuntos procedentes de la jurisdicción penal entre todos los miembros de la plantilla, y la asignación especializada de los contencioso-administrativos (que incluye los de origen parlamentario y los amparos electorales) a cinco de sus componentes, los de civil a dos y los de social a los dos restantes.

La equidad en el reparto de trabajo se trata de reforzar a través de un doble mecanismo de transparencia: su comunicación a todos los fiscales junto con el orden del día de cada junta semanal –en la que cada miércoles, conforme a la tradición de este órgano, se examinan todos los asuntos en los que ha de emitirse un dictamen dirigido al Tribunal–, y el acceso a un archivo informático en una carpeta compartida en el que, en forma de gráfico dinámico, se va haciendo constar semanalmente, a partir del martes, la distribución de asuntos, con indicación del/la fiscal al/a la que se le asigna, la identificación del procedimiento, el tipo de dictamen de que se trata y la fecha de vencimiento de su despacho.

2.3.2 La organización de la oficina de la Fiscalía

La organización del trabajo de los funcionarios se halla estrechamente ligada a la naturaleza y disponibilidad de los medios de que dispone la Fiscalía.

Por ello, tras un detenido análisis de los medios y los procedimientos en los que se viene apoyando la gestión administrativa de este órgano, y oída la Junta de Fiscalía, el fiscal jefe que suscribe remitió

en el mes de octubre a la Excma. Sra. Fiscal General del Estado un *Informe-propuesta sobre la gestión de comunicaciones y notificaciones y el régimen de registro y tramitación de las actuaciones procesales y extraprocesales de la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional* en el que se sugerían una serie de reformas organizativas basadas en una renovación de la dotación de medios –en particular las herramientas de comunicación, notificación y registro de los trámites procesales, así como del acceso de los fiscales a los procedimientos– basados hasta ahora en un régimen casi absolutamente analógico, con un manejo ineficiente del soporte papel, y su sustitución por un modelo tendente a la tramitación en régimen de *papel cero* en un plazo no excesivamente largo.

En efecto, desde el punto de vista de la tarea de los y las fiscales existe una gran desproporción entre lo cuantitativo y lo cualitativo comprobable un año más en el apartado estadístico de esta Memoria–, porque la mera revisión de las providencias de inadmisión de los recursos de amparo para estudiar la muy infrecuente posibilidad de recurrirlas en revisión exige, en la práctica, un tiempo y un esfuerzo comparativamente mucho menores que la elaboración de los complejos dictámenes *de fondo* que han de elaborarse una vez admitidos los recursos, pero estos últimos representan sin embargo, en términos de gestión y tramitación, un trasiego de papeles y anotaciones registrales infinitamente menor. Esta paradójica distorsión entre lo sustancial y lo burocrático hace que, en cantidad e intensidad, el tiempo y el grado de dedicación de los recursos materiales y humanos de la oficina de la Fiscalía sea inversamente proporcional a las necesidades de los fiscales. Dicho en *roman paladino,* los (muy obsoletos) recursos informáticos y una gran parte del esfuerzo de los funcionarios se dedican principalmente a una tarea de registro y tramitación que reporta muy escasa utilidad para la labor sustancial de los fiscales y para el propio Ministerio Fiscal (por ejemplo, por su nula operatividad estadística), mientras que limita extraordinariamente la posibilidad de dedicar, como requerirá su actuación en un entorno netamente digital, ese mismo potencial de trabajo al apoyo directo de la actividad real de los fiscales, que es, supuestamente, la tarea primordial que corresponde al *personal colaborador*. Por otra parte, la Fiscalía constituye un auténtico *punto negro* en el régimen de gestión del propio Tribunal Constitucional, puesto que es el único operador jurídico con presencia en sus procedimientos que mantiene, contra el imparable curso de la realidad, la tramitación de las comunicaciones y notificaciones exclusivamente en *soporte papel.*

Esta situación viene determinada, en muy buena medida, por una dotación de medios tecnológicos absolutamente desfasada, lo que genera la típica paradoja de que el soporte digital se convierte en un auténtico obstáculo a la eficacia, generando muchos más problemas que soluciones y menoscabando la calidad de la información relativa al trabajo de la Fiscalía, como se expondrá al abordar los aspectos estadísticos.

Sin necesidad de ahondar en los detalles, lo que importa es dejar aquí constancia de la buena disposición mostrada por la Fiscal General del Estado, a la recepción del informe más arriba citado, que fue derivado a la Unidad de Apoyo con la indicación de poner en marcha las actuaciones pertinentes para dar solución a los problemas expuestos. Y, asimismo, reconocer y agradecer la actitud del Tribunal Constitucional, concretada tanto en las personas de sus dos sucesivos Presidentes en este período, los Excmos. Sres. D. Juan José González Rivas y D. Pedro José González-Trevijano Sánchez, como, de manera particular, en el Secretario General, Excmo. Sr. D. Andrés Gutiérrez Gil, a quienes es debido mostrar desde estas páginas un destacado reconocimiento, no solo por su posición en este concreto asunto, sino en general por la magnífica acogida y la esmerada atención con la que vienen recibiendo y dando respuesta a las iniciativas y propuestas de esta Fiscalía.

Por otra parte, si bien ha de realizarse una valoración positiva respecto a la sede donde se encuentra esta Fiscalía, tal vez resultaría conveniente reflexionar acerca de la idoneidad de su ubicación actual. Descartado –por razones de naturaleza histórica y competencial, y también de cabida física, al menos a corto plazo– su traslado a la propia sede del Tribunal Constitucional (lo que a determinados efectos, sobre todo en el plano funcional, supondría una solución extraordinariamente ventajosa para la Fiscalía y es probable que también para el propio Tribunal), la ubicación de esta Fiscalía en el edificio que aloja a los Fiscales de Sala especialistas, adscritos a la Fiscal General del Estado, no es ni operativa ni congruente.

Los demás órganos centrales del Ministerio Fiscal que no tienen su sede en el edificio de la Fiscalía General del Estado, en la c/ Fortuny, o bien se hallan integrados en el espacio de los respectivos órganos jurisdiccionales a los que están adscritos (así, la Fiscalía del Tribunal de Cuentas, la Fiscalía de la Audiencia Nacional, o la Fiscalía Antidroga), o bien cuentan con su propia sede (Fiscalía Anticorrupción), lo que les confiere una significación representativa e institucional singular y específica. La ubicación de la Fiscalía ante el Tribunal

Constitucional puede no contribuir o facilitar la percepción ciudadana de la exacta significación y trascendencia de sus funciones.

2.3.3 La proyección exterior de la Fiscalía

Cuanto se acaba de exponer explica en buena medida que la proyección hacia el exterior de la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional constituya uno de sus grandes retos, cuando está a punto de alcanzar, como se dijo, los cuarenta años de recorrido. Aparte de otras iniciativas, como una mayor participación en los programas de formación, tanto inicial como continua, de la Fiscalía General del Estado, y del propósito de reforzar la relación institucional con el propio Tribunal, resulta muy importante consolidar y fortalecer la proyección interna, dentro del propio Ministerio Fiscal, tanto en el plano institucional como –de cara a rentabilizar con mayor aprovechamiento el esfuerzo que esta Fiscalía realiza– en el funcional.

2.3.3.1 *Las relaciones institucionales con el tribunal constitucional*

La relación de este órgano del Ministerio Fiscal con el Tribunal Constitucional puede calificarse de difícilmente mejorable. Formalmente, en el ejercicio de 2021 se ha concretado en diversas visitas a sus sucesivos presidentes, con ocasión de los reseñados ceses y nombramientos de fiscales, jefatura incluida, para solemnizar la despedida de los cesantes y la presentación de los recién incorporados. Y han tenido especial importancia, aunque sus frutos concretos se cosecharán en su momento, los contactos habidos con la Secretaría General en orden a las tareas de modernización organizativa ya descrita. Pero sin duda es la interrelación cotidiana y directa a todos los niveles, en función de cualesquiera incidencias que puedan surgir, la que evidencia más claramente el buen tono de una relación institucional tan rigurosamente respetuosa como colaborativa, en ambas direcciones.

2.3.3.2 *La interacción con las partes y demás intervinientes en los procedimientos*

El contacto con las partes en los procedimientos constitucionales y sus abogados, que principalmente suele relacionarse con la pretensión de que el Ministerio Fiscal, que ostenta el monopolio procesal a tal efecto, interponga recurso de súplica contra las providencias de inadmisión de la demanda de amparo, ha sido revisada en cuanto a la

forma de materializarse. Sin perjuicio de que el contacto, inicial o posterior, pueda establecerse por cualquiera de los medios –incluso el telefónico o el presencial– que se mencionaban en la Memoria del pasado año, la conveniencia de documentar esas pretensiones, incluso a efectos estadísticos, ha aconsejado la instauración de un criterio general de formalización escrita, habitualmente por correo electrónico, que permita al/la fiscal encargado/a del asunto evaluar la necesidad y el objeto de un eventual contacto personal, y dar una respuesta debidamente basada en un estudio previo del caso, evitando así inútiles desplazamientos de los abogados, en ocasiones ni siquiera residentes en Madrid, y mejorando en términos de utilidad y eficacia la atención que la Fiscalía puede y debe prestar a sus solicitudes y argumentos.

Un ámbito de preocupación que comenzó a activarse en los últimos meses del año se refiere a la gestión de las solicitudes de asistencia jurídica gratuita, cuando el/la abogado/a designado/a de oficio emite un dictamen de insostenibilidad. Como es sabido, si el Colegio de Abogados, conforme a lo previsto en el artículo 33 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, *de asistencia jurídica gratuita,* se muestra conforme con dicho dictamen, el expediente pasa al Ministerio Fiscal para que se pronuncie al respecto, y –este es el aspecto más relevante de la cuestión– si la Fiscalía también se inclina a favor de la insostenibilidad de la pretensión, se produce la denegación automática –*«desestimará»,* art. 34 LAJG– de la solicitud de asistencia gratuita. El Ministerio Fiscal asume, por tanto, la responsabilidad de afectar directamente con su decisión a las posibilidades de ejercicio efectivo de la defensa de los derechos fundamentales de los solicitantes, quienes, precisamente en la medida en que recaban la asistencia jurídica gratuita por considerar que no cuentan con los medios necesarios para valerse de profesionales de su elección, presentan *a priori* y por definición un rasgo de vulnerabilidad que sin duda justamente explica la razón de ser de la intervención preceptiva del Ministerio Fiscal.

El problema es que, partiendo de las premisas expuestas, en un importante número de supuestos la información contenida en los expedientes resulta insuficiente o no es plenamente idónea para adoptar un criterio claro sobre la insostenibilidad del recurso de amparo. Es frecuente que el expediente no incorpore nada más que la simple resolución judicial con la que concluyó la vía previa al amparo, o, a lo sumo, las que pusieron fin a las sucesivas instancias del proceso, y que las alegaciones de insostenibilidad y el dictamen del Colegio de Abogados se limiten, a la vista de esa única fuente de información, a la mera formulación de una hipótesis acerca de cuáles podrían ser, aten-

diendo a la materia de que se trate, a los términos del conflicto y al contenido de la propia resolución judicial cuestionada, los derechos fundamentales afectados, y al examen igualmente prospectivo o hipotético de las razones por las que no se deduce a primera vista de la lectura de esas decisiones judiciales ninguna lesión de tales derechos. Por regla general, cuando se ha producido una designación de abogado/a de oficio específicamente dirigida a la interposición del amparo –es decir, cuando se trata de un letrado/a diferente del/la que asumió la defensa en el proceso judicial previo– ni siquiera consta que haya existido contacto directo con el/la interesado/a, pese a que en el acto de designación de abogado/a de oficio el Colegio recuerda expresamente la obligación de establecer ese contacto.

Consecuencia de todo ello es que, en la práctica, la Fiscalía está informando con frecuencia acerca de la insostenibilidad de una pretensión que ni siquiera ha sido previamente definida como tal, sino que se articula como una simple conjetura acerca de cuáles podrían ser los derechos fundamentales afectados y en qué medida resulta descartable a primera vista –hay que insistir, frecuentemente con la sola lectura de las resoluciones cuya impugnación se cuestiona– la vulneración de tales derechos.

El análisis de esa situación condujo a la adopción de un Acuerdo de Junta de Fiscalía, cuyas conclusiones dicen lo siguiente:

I. La elaboración por la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional de los dictámenes relativos a la insostenibilidad del recurso de amparo debe contar, como condición imprescindible, con información suficiente acerca de: 1. Cuál es la concreta pretensión que se trata de defender, es decir, qué derecho o derechos fundamentales se consideran lesionados y en qué ha consistido la supuesta lesión; y 2. Cuáles son las razones por las que el Letrado designado de oficio considera insostenible esa concreta pretensión.

II. En la medida en que el contenido del expediente no permita conocer con la certeza mínima necesaria esa información, el Fiscal indicará expresamente a la Comisión Central de Asistencia Jurídica Gratuita (CCAJG), de forma razonada, que no cuenta con los elementos de juicio indispensables para pronunciarse sobre la insostenibilidad de la pretensión, sin perjuicio de señalar, en su caso, que de los datos disponibles no resulta en efecto, a primera vista, la existencia de ninguna lesión constitucional.

No obstante, con carácter previo a la emisión de su dictamen definitivo, el Fiscal encargado del expediente podrá interesar de la CCAJG que, con suspensión del trámite previsto en el artículo 33.2

LAJG, se proceda a recabar del interesado la información necesaria, conforme al artículo 33.1) de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita.

III. En todo caso, cuando del expediente resulte que, debidamente requerido por el Letrado designado de oficio o por la propia Comisión Central de Asistencia Jurídica Gratuita, el solicitante no ha facilitado la información necesaria para poder decidir al respecto, el Fiscal confirmará, sin necesidad de justificaciones complementarias, la insostenibilidad de la pretensión.

IV. La Fiscalía promoverá el establecimiento de cauces directos de colaboración institucional con el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid a fin de mejorar, mediante actuaciones concretas de coordinación, intercambio de información y, en su caso, actividades formativas, la calidad del sistema de valoración de la sostenibilidad de las pretensiones de amparo para las que se solicita asistencia jurídica gratuita, con el objetivo de asegurar a los solicitantes una más efectiva tutela de sus derechos de defensa y de acceso al proceso constitucional.

En aplicación del apartado IV del referido acuerdo, la Fiscalía promovió una reunión con el Excmo. Sr. Decano del Colegio de Abogados de Madrid, D. José María Alonso, y las personas de su equipo que ejercen la responsabilidad de coordinación de esta materia, que tuvo lugar el 15 de noviembre de 2021. En dicha reunión se pusieron de manifiesto aspectos materiales, como las dificultades de acceso de los letrados designados de oficio al contenido de los procedimientos judiciales tramitados con anterioridad, e incluso a la localización del propio interesado, especialmente cuando el asunto procede de otra provincia, junto con otras cuestiones de mayor calado estructural, como la necesidad de incidir en la formación de los abogados –en particular los del turno de oficio especializado en el área constitucional– y en la interacción y colaboración entre letrados y fiscales. Un primer fruto de esa aproximación se materializaría más tarde en la celebración de una jornada de formación *on line,* dentro del plan de formación del Colegio de Abogados, con la participación del fiscal jefe de la Fiscalía. También se sentaron las bases para una revisión de los protocolos de actuación de los letrados en la llevanza de los asuntos, sobre todo en cuanto se refiere a la comunicación con los solicitantes de asistencia jurídica gratuita. Es cierto, sin embargo, que el *plazo de observación* fijado en el acuerdo de la Junta de Fiscalía parcialmente transcrito no ha permitido constatar una mejora sustancial de la situación. Será por tanto preciso persistir en el intento.

2.3.3.3 *Las comunicaciones con los demás órganos del ministerio fiscal*

Como ya se ha indicado, una tarea en cierto modo pendiente de esta Fiscalía es la de generar un mayor aprovechamiento y rentabilización de su trabajo mediante su proyección hacia el interior del Ministerio Fiscal, contribuyendo en la medida de lo posible a que el desempeño de los fiscales en toda España, en cuanto guarde relación directa con los contenidos que constituyen, por así decirlo, la materia prima de nuestra actividad, pueda llevarse a cabo en las mejores condiciones de coordinación, unidad de actuación y acceso a la doctrina actualizada y los conocimientos especializados de los que, más allá de su modesta contribución, este órgano es privilegiado receptor y depositario.

Como primeros pasos en esta línea de lo que cabría calificar, haciendo uso de una expresión de aspecto tal vez paradójico, como progresiva *apertura hacia el interior,* se pueden mencionar dos concretas actuaciones en el ejercicio anual al que se refiere esta Memoria.

La primera de ellas consistió en la remisión a todos los Fiscales Jefes territoriales, el día 23 de noviembre de 2021, de un oficio recordándoles la necesidad de que designen uno o varios Fiscales encargados de despachar los incidentes de planteamiento de las cuestiones de inconstitucionalidad (art. 35 LOTC) y de coordinar los incidentes de nulidad de actuaciones del artículo 241 LOPJ, o comuniquen quién viene desempañando esas funciones, con la indicación añadida de que, preferiblemente, ambas designaciones recaigan sobre la misma o las mismas personas. Estas designaciones, obligadas de conformidad con la Instrucción 2/2012, de 27 de junio, *sobre criterios a seguir en la tramitación de las cuestiones de inconstitucionalidad,* y la Circular 2/2013, de 11 de enero, *sobre intervención del Fiscal en el incidente de nulidad de actuaciones,* son determinantes para poder agilizar y potenciar la coordinación y la fluidez en la circulación de la información dirigida a la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional y procedente de ella. Diez años después de la Instrucción primeramente citada, por ejemplo, aun se pueden detectar ocasionalmente, al despachar el traslado conferido por el Tribunal Constitucional, lo que como es sabido corresponde formalmente a la propia Fiscal General del Estado (art. 37 LOTC), cuestiones de inconstitucionalidad en cuyo trámite de incoación el/la fiscal asignado/a al caso ha informado sin consultar, como le exige la referida Instrucción, a esta Fiscalía, prescindiendo con ello, por un lado, de una información que le podría haber resultado muy importante y en algunos casos le podría haber ahorrado

tiempo y esfuerzo al elaborar su dictamen, y omitiendo, por otro lado, el deber de trasladar a este órgano una información que puede resultar muy valiosa a la hora de orientar y gestionar su propio trabajo y, como queda dicho, el que directamente corresponde a la Fiscal General en este ámbito.

En segundo lugar, y a título ilustrativo, el alcance potencial de la interacción entre esta Fiscalía y el resto de los órganos del Ministerio Fiscal, puede ejemplificarse de modo puntual en el dictamen emitido en diciembre de 2021, previo acuerdo unánime de la Junta de Fiscales, a una consulta dirigida por la Fiscalía de Baleares, precisamente en aplicación de la Circular 2/2013 que se ha citado, sobre el modo de dejar sin efecto las condenas penales impuestas por delito de desobediencia a raíz del incumplimiento de las medidas restrictivas de derechos fundamentales que había establecido el Real Decreto 463/2020, de declaración del estado de alarma, que, como es sabido, fueron declaradas inconstitucionales en la controvertida STC 148/2021, de 14 de julio.

2.4 **La actividad funcional de la Fiscalía**

2.4.1 Datos estadísticos

A partir del examen detallado y cruzado de las diversas fuentes de información a las que se ha hecho referencia en el apartado anteriormente dedicado a la organización de la Fiscalía, y con todas las salvedades que, por consiguiente, derivan de las observaciones efectuadas acerca de la exactitud y fiabilidad de los datos que dichas fuentes aportan, el análisis estadístico correspondiente a 2021 arroja los siguientes resultados:

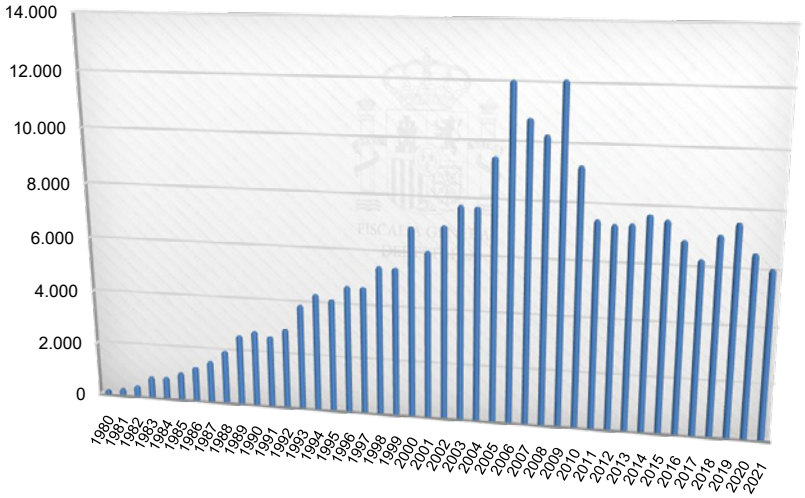
2.4.2 Actuaciones de la fiscalía

2.4.2.1 *Evolución de asuntos registrados desde 1980 a 2021, ambos inclusive:*

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
2021	6.063
Total asuntos registrados	229.780

ASUNTOS REGISTRADOS



Comparación 2020-2021

Total de asuntos despachados al 31-12-2020:

6.633 TOTAL
6.120 providencias de inadmisión
513 resto (recursos de amparo + c. de inconstitucionalidad + otros)

Total de asuntos despachados al 31-12-2021:

6.063 TOTAL
5.661 providencias de inadmisión
402 resto (recursos de amparo + c. de inconstitucionalidad + otros)

Diferencia: TOTAL: –570 (–8,6 %)

Providencias de inadmisión: – 459 (–7,5 %)
Resto: –111 (–21,6 %)

2.4.2.2 *Detalle de los asuntos despachados según su naturaleza y trámite (*)(**)*

(*) En cada apartado se incluye entre corchetes la cifra correspondiente al ejercicio anterior (2020), y el índice porcentual de variación

(**) En los totales no se suman las respuestas a escritos de parte (2.8.) para permitir la comparación, puesto que este dato no aparecía antes en la Memoria.

Cuestiones de Inconstitucionalidad	26	(29)	–10%
Trámite de alegaciones (art. 37.3 LOTC)	18	(10)	+80%
Civil	5		
Penal	1		
Contencioso-Administrativo	12		
Admisión (art. 37/.1 LOTC) y otros	8	(18)	–55,5%
Civil	2		
Contencioso-Administrativo	6		
Antecedentes (Instrucción FGE 2/2012)	43		
Total, incluyendo antecedentes	69		

Recursos de amparo	6.037	(6.589)	–8,38%
Interposición de demanda	1	(–)	+100%
Penal	1		
Trámite de alegaciones (art. 52 LOTC)	156	(174)	–10,3%
Civil	49		
Penal	38		
Contencioso-Administrativo	38		
Social	15		
Militar	1		
Parlamentario	14		
Electoral	1		
Pieza de suspensión (art. 56 LOTC)	31	(95)	– 67,4%
Civil	9		
Penal	16		
Contencioso-Administrativo	4		
Parlamentario	2		
Dictámenes sobre desistimiento	13	(46)	– 71,3%
Civil	5		
Penal	5		
Contencioso-Administrativo	2		
Social	1		
Planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad interna (art. 55.2 LOTC)	2		+200%
Civil	1		
Penal	1		
Otros (Acumulación – ampliación – ejecución)	12	(37)	– 67,6%
Civil	3		
Penal	6		
Contencioso-Administrativo	3		

Notificación de providencias de inadmisión	5.661	(6.120)	–7,5 %
Civil	1.069		
Penal	2.781		
Contencioso-Administrativo	1.500		
Social	275		
Militar	20		
Parlamentario	16		
Recursos de súplica interpuestos	14	(18)	–22,2 %
Civil	3		
Penal	3		
Contencioso-Administrativo	6		
Social	2		
Informes de insostenibilidad (asistencia jurídica gratuita)	147	(99)	+48,5 %
Civil	28		
Penal	95		
Contencioso-Administrativo	20		
Social	4		
Respuestas a escritos de parte	82	(–)	
TOTAL (excluida la notificación de providencias de inadmisión y las respuestas a escritos de parte)	376	(469)	–19,83%
TOTAL (incluida la notificación de providencias de inadmisión y excluidas las respuestas a escritos de parte)	6.037	(6.589)	–8,38%
TOTAL de asuntos, incluidas las respuestas a escritos de parte	6.119		

Recursos de inconstitucionalidad	–	(15)	
Dictámenes	–	(1)	
Incidentes de ejecución	–	(14)	

2.4.2.3 *Totales por clase de procedimiento, incluyendo las notificaciones de inadmisiones de recurso de amparo*

Cuestiones de inconstitucionalidad	26	(29)	–10,34 %
Recursos de amparo	6.037	(6.589)	–8,37%
Recursos de inconstitucionalidad	–	(15)	–100%
Total	6.063	(6.633)	–8,6%

2.4.2.4 *Totales por clase de procedimiento, excluidas las notificaciones de providencias de inadmisión y las respuestas a escritos de parte:*

Cuestiones de inconstitucionalidad	26	(29)	–10,34%
Recursos de amparo	376	(469)	–19,82%
Recursos de inconstitucionalidad	–	(15)	–100%
Total	402	(513)	–21,6%

2.4.2.5 *Totales por clase de procedimiento, excluidas las notificaciones de providencias de inadmisión, con especificación de las respuestas a escritos de parte:*

Cuestiones de inconstitucionalidad	26	+5,37 %
Recursos de amparo	376	77,68%
Respuestas a escritos de parte	82	16,94%
Total	484	100,99%

2.4.2.6 *Detalle de los asuntos despachados, por materias (*) (**) (***):*

(*) Los porcentajes se refieren al total correspondiente a cada tipo de dictamen en la misma materia, y, en negrita, al total general de intervenciones producidas. Dichos totales constan al final de la tabla. Por ejemplo, los 7 dictámenes en cuestiones de inconstitucionalidad en materia civil representan el 26,92 % del total de los dictámenes emitidos en cuestiones de inconstitucionalidad en el conjunto todas las materias (26). El total de 105 dictámenes (amparos + cuestiones de inconstitucionalidad) formulados en materia civil (105) suponen el 27,92 % del total de dictámenes emitidos en el conjunto de las materias (402).

(**) Las cifras entre paréntesis excluyen las notificaciones de providencias de inadmisión.

(***) *La tabla excluye el cómputo de los escritos de respuesta a los escritos de parte.*

Materia	Dictámenes	% Total
Civil:		
Cuestiones de inconstitucionalidad	7	26,92%
Recursos de amparo	1.167 (98)	19,33% (26,06%)
Total	1.174 (105)	19,45% (27,92%)
Penal:		
Cuestiones de inconstitucionalidad	1	3,85%
Recursos de amparo	2.946 (165)	48,8% (43,88%)
Total	2.947 (166)	48,6% (41,24%)

Materia	Dictámenes	% Total
Contencioso-Administrativo:		
Cuestiones de inconstitucionalidad . .	18	69,23%
Recursos de amparo	1.573 (73)	26,06% (19,41%)
Total	1.591 (91)	26,35% (22,63%)
Social:		
Cuestiones de inconstitucionalidad . .	–	–
Recursos de amparo	297(22)	4,92%(5,85%)
Total	297(22)	4,9%(5,47%)
Militar:		
Cuestiones de inconstitucionalidad . .	–	–
Recursos de amparo	21(1)	0,35%(0,27%)
Total	21(1)	0,35%(0,25%)
Parlamentario:		
Cuestiones de inconstitucionalidad…	–	–
Recursos de amparo	32(16)	0,53%(4,26%)
Total	32(16)	0,53%(3,98%)
Electoral:		
Cuestiones de inconstitucionalidad…	–	–
Recursos de amparo	1(1)	0,016%(0,27%)
Total	1(1)	0,016%(0,25%)
Totales		
C. de inconstitucionalidad	26	100%
Recursos de amparo	6.037 (376)	100%(100%)
Total intervenciones	6.063 (402)	100%(100%)

2.4.2.7 *Providencias de inadmisión de recurso de amparo notificadas, por materias:*

Inadmisiones de Amparo		%
Civil	1.069	18,88%
Penal.	2.781	49,13%
Contencioso-Administrativo	1.500	26,50%
Social	275	4,86%
Militar	20	0,35%
Parlamentario	16	0,28%
Total	5.661	100%

2.4.2.8 *Incidencia estadística de las providencias de inadmisión del recurso de amparo respecto del total de los procedimientos, incluyendo los escritos de parte*

Materias	Total	Inadmisiones	Resto	%
Civil	1.174	1.069	105	91,05%
Penal	2.946	2.781	183	94,39%
Contencioso-Administrativo	1.591	1.500	91	94,28%
Parlamentario	32	16	16	50,00%
Electoral	1	–	1	00,00%
Social	297	275	22	92,59%
Militar	21	20	1	95,24%
Totales	6.062	5.661	401	93,38%

2.4.2.9 *Resoluciones notificadas*

2.4.2.9.1 Sentencias

Total	149	100%
Por orden Jurisdiccional		
Civil	63	40,4%
Penal	31	20,8%
Contencioso-Administrativo	33	22,14%
Social	11	7,40%
Militar	2	1,34%
Parlamentario	8	5,40%
Electoral	1	0,67%
Sentido del fallo:		
Estimatorias	109	
Desestimatorias	38	
Inadmisión	2	
Por procedimientos:		
Cuestiones de inconstitucionalidad	10	6,71%
C. Administrativo	7	
Penal	2	
Social	1	
Recursos de amparo:	139	93,28%
Civil	63	
Penal	31	

Total	149	100%
C. Administrativo	26	
Social	6	
Militar	1	
Parlamentario	10	
Electoral	2	
Conformidad con el Fiscal		
Conformes	129	86,57%
Disconformes	20	13,42%
En cuestiones de inconstitucionalidad		
C. Administrativo:		
Conforme	4	
Disconforme	3	
Penal:		
Conforme	2	
Disconforme	–	
Social:		
Conforme	1	
Disconforme	1	
En recursos de amparo:		
Civil:		
Conforme	58	
Disconforme	5	
Penal:		
Conforme	25	
Disconforme	6	
C. Administrativo:		
Conforme	24	
Disconforme	2	
Social:		
Conforme	8	
Disconforme	2	
Militar:		
Conforme	2	
Disconforme	–	
Parlamentario:		
Conforme	4	
Disconforme	2	
Electoral:		
Conforme	1	
Disconforme	–	

2.4.2.9.2 Autos

Total		72
Conformidad con el Fiscal .	Conformes	58
	Disconformes	3
	No consta	11
Por orden jurisdiccional . . .	Civil	18
	Penal.	34
	C. Administrativo	16
	Parlamentario	1
	Electoral	–
	Social	3
	Militar	–
Por procedimientos	Cuestiones de inconstitucionalidad . .	3
	Civil	1
	C. Administrativo	2
	Recursos de amparo	69
	Civil	17
	Penal.	34
	C. Administrativo	14
	Parlamentario	10
	Electoral	–
	Social	3
	Militar	–

2.4.3 Análisis y valoración de los datos estadísticos

2.4.3.1 *Observaciones generales*

2.4.3.1.1 Dificultades derivadas del sistema de obtención y tratamiento de la información estadística.

Con carácter previo a cualquier otra consideración es preciso insistir en la fragilidad estadística de los datos que se acaban de detallar. Como ya se ha expuesto al hacer mención a la dotación de medios de la Fiscalía, las herramientas de registro y gestión disponibles carecen de sistemas de cómputo o de utilidades de consulta que permitan obtener y tratar las informaciones contenidas en ellos con criterios o fines estadísticos.

Conviene advertir, que las cifras de actividad de la Fiscalía y el Tribunal no son directamente cotejables, puesto que, como es evidente, por una parte existe un desajuste temporal entre las intervencio-

nes del Ministerio Fiscal y las resoluciones jurisdiccionales, anteriores o posteriores, relacionadas con ellas, que en ciertos casos puede extenderse durante períodos de tiempo significativos; y por otra parte no abarcan determinadas parcelas de actividad del Ministerio Fiscal, que se desenvuelven al margen de la intervención puramente jurisdiccional o procesal (por ejemplo, la interacción directa con las partes que solicitan la interposición de recurso de súplica frente a providencias de inadmisión del recurso de amparo, que en las tablas incluidas en el apartado 3.1. se denominan *respuestas a escritos de parte*, o la tarea de coordinación y control de la actuación del Ministerio Fiscal en la fase inicial de planteamiento de las cuestiones de inconstitucionalidad, que obviamente se configura como un procedimiento interno de la Fiscalía.

2.4.3.1.2 Datos estadísticos de nueva incorporación

Una de las novedades que incluye esta Memoria es, precisamente, la incorporación a los cuadros estadísticos de determinadas actividades de naturaleza no propiamente procesal, pero que sin lugar a duda constituyen una carga no desdeñable de trabajo para todos los miembros de la Fiscalía, tanto fiscales como funcionarios. Trabajo relacionado, además, con aspectos fundamentales de la misión constitucional del Ministerio Fiscal, y susceptible incluso de ofrecer, de cara al futuro, referencias interesantes acerca del funcionamiento tanto del recurso de amparo (por ejemplo, la posibilidad de detectar perfiles concretos de los recurrentes que no se aquietan a la inadmisión, vinculados tal vez a determinadas materias o a la invocación de determinados derechos fundamentales), como de la cuestión de inconstitucionalidad.

El primer dato de nueva incorporación en el cómputo estadístico, es el que se refiere a la actividad de elaborar las respuestas dirigidas a los recurrentes, o sus procuradores o abogados, que solicitan que el Ministerio Fiscal interponga recurso de súplica contra las providencias de inadmisión. Sin perjuicio de la referencia que se hará más adelante a la especial problemática que presenta la formulación de estos recursos, la tarea de dar respuesta a dichas solicitudes, que se han denominado en las tablas con arreglo al uso tradicional interno de la Fiscalía, como *escritos de parte* (apartado 2.9 de la tabla 3.1.1.2), representa como se ha dicho una labor –ascendieron en este ejercicio a un total de 82– digna de ponerse de manifiesto en el balance de actividad de este órgano. No solo por razones cuantitativas, sino porque refleja el ejercicio de una función de satisfacción, en todo caso

mediante una respuesta razonada y fundada, de una legítima pretensión de los afectados, que acuden a la Fiscalía interesando el ejercicio de su específica misión constitucional de defensa de los derechos de los ciudadanos (art. 124 CE).

Hay que destacar, además, que la decisión de hacer estadísticamente visible esta actividad se justifica porque la tarea que implica resulta tan compleja o más que la que pueda comportar la elaboración del recurso mismo, puesto que, como se acaba de indicar, la Fiscalía da cumplida y razonada respuesta a los argumentos facilitados por los solicitantes, no pocas veces reproducción sustancial o hasta literal de los que se incluían en la demanda de amparo. Y esa respuesta en ocasiones exige una especial dedicación, ya que no siempre es evidente a primera vista, sobre todo cuando el Tribunal inadmite la demanda porque *no aprecia* la especial trascendencia constitucional que exigen los artículos 49.1 y 50.1.b) LOTC, la razón concreta de tal decisión, lo que obliga a *reconstruir,* mediante un detenido estudio del propio escrito de recurso y la documentación adjunta, a partir de un profundo conocimiento de la jurisprudencia del Tribunal, el probable razonamiento inspirador de esa decisión de inadmitir, que obviamente no se hace explícito en la providencia, y que sin embargo se enmarca en lo que el propio Tribunal ha definido como una *competencia exclusiva* suya, sugiriendo un margen de discrecionalidad que hace tan difícil cuestionar su resolución a través de un recurso jurisdiccional no devolutivo como, en algunas ocasiones, concretar incluso con certeza el fundamento concreto de la decisión.

Asimismo, es novedosa la inclusión en la estadística de esta Fiscalía de los *antecedentes* de las cuestiones de inconstitucionalidad, que se llevará a cabo a partir de este año porque también refleja un trabajo real y efectivo de los fiscales, tradicionalmente no valorado en la Memoria. Estos *antecedentes,* reseñados en el apartado 1.3 del cuadro 3.1.1.2, y que en 2021 ascendieron a 43, se refieren a la comunicación que, como se ha recordado, de acuerdo con la Instrucción 2/2012 de la Fiscalía General del Estado, debe dirigir a la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional toda aquella Fiscalía a la que un órgano judicial confiera traslado para el trámite de informe sobre el posible planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad (art. 35 CE). Ya se ha dicho también más arriba que recientemente se ha recordado a todos los Fiscales Jefes la obligación de designar uno o varios fiscales encargados del despacho de estas cuestiones, con los que generalmente –salvo que el propio Fiscal Jefe asuma esa tarea– se lleva a cabo la interlocución dirigida a concretar el contenido del informe que ha de emitirse, tal y como indica la reseñada Instrucción, y a recabar los documentos

generados en ese trámite (providencia de traslado, informe del Ministerio Fiscal, recurso en su caso, y auto de planteamiento de la cuestión si llega a hacerse efectiva). Estos documentos se incorporan a un expediente debidamente registrado que constituirá el *antecedente* –de ahí su denominación en el cuadro estadístico– del traslado que, en su día, si llega a plantearse y admitirse, conferirá el Tribunal Constitucional a esta Fiscalía. Este es un trámite que inicia en general el Fiscal Jefe, a quien se canalizan en principio todas estas comunicaciones, pero que en aquellos casos en que su despacho requiere de un estudio más detenido o de la posible comprobación de precedentes o asuntos relacionados, puede ser asumido por uno de los fiscales encargados de la materia de que se trate, a quien por regla general, atendiendo al reparto de cargas de trabajo, se le asignará después la llevanza de la cuestión de inconstitucionalidad, una vez admitida.

Naturalmente, la propia novedad de la incorporación de ambas categorías de datos (los *escritos de parte* y los antecedentes de las cuestiones de inconstitucionalidad) impone por ahora la exclusión de esas cifras en determinados cómputos, para poder preservar la homogeneidad con los elementos de comparación correspondientes a ejercicios anteriores, y en particular al de 2020. Sin embargo, en sucesivas ediciones de la Memoria será posible estudiar a través de la evolución de estos dígitos diversos aspectos interesantes de la actividad de la Fiscalía e incluso del funcionamiento de los procesos constitucionales en los que interviene el Ministerio Fiscal. Así, las solicitudes de interposición del recurso de súplica se relacionan evidentemente con el grado de *aquietamiento* de los recurrentes a estas decisiones de inadmisión e incluso, si se quiere examinar desde el punto de vista de la propia Fiscalía, con la percepción que tienen los afectados acerca de las posibilidades de actuación del Ministerio Público en este terreno que, en realidad, son en la práctica considerablemente escasas, habida cuenta, sobre todo, de la gran dificultad que, como se ha expuesto, implica por definición cuestionar la gran mayoría de las decisiones de inadmisión que dicta el Tribunal. En este ámbito, resultaría incluso viable un análisis cualitativo de este tipo de solicitudes, orientado por ejemplo a averiguar, como ya se ha sugerido, si existe alguna vinculación entre el derecho o clase de derecho fundamental invocado –derechos procesales frente derechos sustantivos, por ejemplo– determinante de la *insatisfacción* de los recurrentes que les lleva a interesar la intervención del Ministerio Fiscal.

Otra de las aportaciones innovadoras en la exposición de los datos estadísticos, aunque no suponga propiamente la introducción de datos no incorporados en ediciones anteriores, sino un tratamiento diferente,

es la disociación, en todas las tablas, de las cifras correspondientes a las notificaciones de providencias de inadmisión a trámite de los recursos de amparo. La explicación de este modo de proceder, que ya se hacía intuir en la exposición relativa a los recursos materiales, y en particular los informáticos, se hace patente en la tabla 3.1.1.8., donde puede comprobarse que el *tráfico estadístico* que generan las referidas providencias de inadmisión alcanza un total del 93,38 % del dato global de actividad de este órgano, excediéndose incluso ese porcentaje en las áreas penal (94,39 %) y contencioso-administrativa (94,18 %) que son, a su vez, y con diferencia, las más importantes numéricamente (según se ve en la tabla 3.1.7. representan respectivamente el 49,13 % y el 26,13 % –sumado, el 75,26 %– del total de inadmisiones). Esa proporción aritmética, como se verá al abordar el análisis más detallado de estas cifras, provoca que la agregación indiferenciada de esos datos al resto desfigure absolutamente la *imagen fiel* de la verdadera actividad de la Fiscalía. A esta cuestión, por su importancia en el análisis de los datos ofrecidos, conviene dedicar un apartado específico.

2.4.3.1.3 El problema de la incidencia estadística de las notificaciones de inadmisión a trámite de las demandas de amparo.

En efecto, la agregación a los datos estadísticos generales de las cifras referidas a la notificación de las providencias de inadmisión de los recursos de amparo provoca que el análisis de esos datos globales diga en realidad muy poco acerca del trabajo real de esta Fiscalía.

Ya se ha hecho referencia a que el radical filtro de admisión de los recursos de amparo que ha supuesto, en virtud de la reforma de la LOTC de 2006, la introducción del requisito de la *especial trascendencia constitucional,* determina que un altísimo porcentaje de dichos recursos no tenga más recorrido procesal que, precisamente, el de su inadmisión mediante una providencia sucintamente motivada, cuyas posibilidades de impugnación, reservada por otra parte en exclusiva al Ministerio Fiscal, resultan escasas por las razones expresadas en el apartado anterior.

Por este motivo, la incorporación estadística de los datos de registro correspondientes a dichas notificaciones genera un reflejo absolutamente deformado del volumen de actividad real, tanto en el cómputo general como en los cómputos desglosados, presentando como magnitudes equiparables unas cifras que en realidad no lo son en absoluto desde un punto de vista cualitativo.

La razón de este efecto distorsionador es que la notificación de la providencia de inadmisión a trámite de un recurso de amparo es precisamente eso: una notificación y afecta a una resolución del Tribunal, pero su recepción en la Fiscalía genera dos tipos de actuaciones, según ya se ha anticipado, disfuncionalmente contrapuestas en cuanto a su incidencia en las respectivas cargas de trabajo para la oficina y para el/la fiscal al que se asigna su despacho.

Empezando por este último, la tarea que el/la fiscal ha de realizar consiste en leer la providencia y comprobar que, a la vista de la demanda de amparo y, en su caso, de la documentación aportada con ella o recabada posteriormente por el Tribunal, no hay nada que objetar a la decisión de inadmisión adoptada. Si, por el contrario, el/la fiscal entiende que el recurso debió admitirse a trámite, deberá hacer uso de su legitimación exclusiva –en régimen de monopolio procesal, como se dijo, *ex* art. 50.3 LOTC– para interponer recurso de súplica.

Se ha dejado constancia –al tratar de la elaboración de las respuestas a los *escritos de parte*– de la dificultad que comporta la interposición de dicho recurso. Sin embargo, cuando se comprueban los datos relativos a ese particular (que tiene su propio registro estadístico en el apartado 2.9 de la tabla 3.1.1.2), puede comprobarse que el número de los interpuestos en 2021 ascendió a tan solo 14. Es decir, la Fiscalía recurrió algo menos del 0,25 % de las 5.661 providencias de inadmisión que le fueron notificadas (apartado 2.6 de la misma tabla), y que representaron el 93,38 % (tabla 3.1.18) de la cifra total de actividad, frente al 91,85 % que registraba la Memoria del año pasado. Pues bien, salvo en ese 0,25 % de los casos, la *vida procesal* de la notificación acabó en la comprobación de su contenido que llevó a descartar *a priori* cualquier posibilidad razonable de impugnación, sin dar lugar a ninguna otra actividad del/la Fiscal. Con una excepción: los 82 escritos que, como ya se ha dicho, hubieron de formularse dando respuesta a otros tantos recurrentes en amparo –o a sus abogados o procuradores– que se dirigen a la Fiscalía para solicitar la interposición del referido recurso de súplica.

De modo que, en resumen, el mero hecho de recibir y leer una providencia y valorar la posibilidad de recurrirla venía recibiendo el mismo tratamiento estadístico que el hecho de formular efectivamente un recurso contra ella, o de explicar al interesado por qué no se recurre o que la tarea de elaborar las alegaciones *de fondo* en un recurso de amparo o una cuestión de inconstitucionalidad, que puede llevar semanas de profunda y complejísima reflexión jurídica y la redacción de un dictamen de decenas –en algún caso centenares– de páginas.

Esto no quiere decir, claro está, que la expresada tarea de leer con atención cada una de las providencias y decidir sobre la pertinencia de recurrirlas no suponga un esfuerzo y no merezca una consideración estadística. Basta comprobar precisamente su volumen numérico para darse cuenta de que esa labor de *triaje* representa una carga de trabajo no irrelevante, que incide incuestionablemente sobre el reparto del tiempo y la actividad de los fiscales. Lo que se quiere expresar es, sencillamente, como se ha dicho, que esa carga de trabajo no resulta cualitativamente comparable con la que representan las otras funciones que desempeña esta Fiscalía, y por tanto su asimilación aritmética a estas puede generar una seria deformación de la imagen real que, supuestamente, debe arrojar una estadística. Sobre todo, porque la desproporcionada magnitud de sus cifras en relación con el resto de actividad del órgano produce un efecto de *relativización* o *minimización* de todos los índices estadísticos, desvirtuando por completo el análisis de su evolución.

Por poner un solo ejemplo, puede observarse en la tabla 3.1.1.2 que la intervención comparada de la Fiscalía en los recursos de amparo entre 2020 y 2021, incluyendo la cifra de notificaciones de inadmisión, supuso una disminución del 8,38 %. Sin embargo, si se aparta ese dato (que, hay que insistir, alcanza más del 93 % del volumen *cuantitativo* de registro de asuntos), se comprueba que la reducción del resto de actividad, que es donde se computa la práctica totalidad del trabajo *de fondo* de los fiscales, alcanzó una cifra mucho más alta, cercana al 20 %. Es evidente, por tanto, que la diferencia entre ambos dígitos no solo revela un incremento relativo del volumen de inadmisiones a trámite, a pesar de que su número absoluto desciende en un 7,5 % respecto del ejercicio anterior (apartado 2.6. de la misma tabla), sino que además la reducción relativa del número de dictámenes de fondo emitidos por la Fiscalía es mucho más abultada, dato este muy significativo –sobre todo si se consolida como tendencia– a los efectos de calcular las cargas de trabajo reales del órgano. Y, por otro lado, puede comprobarse que la diferencia entre los índices porcentuales de notificaciones de inadmisión y los que corresponden a la efectiva formulación de dictámenes varía sensiblemente en cada una de las áreas temáticas de actividad (*víd.* tabla 3.1.1.6 y 3.1.1.8), lo que a su vez permite valorar las posibles fluctuaciones en el volumen de actividad real de cada área. No hace falta decir que este dato es determinante para la distribución de trabajo entre los miembros de la Fiscalía.

Donde sí se equiparan las notificaciones de las providencias de inadmisión de los amparos con el resto de los traslados que confiere el Tribunal Constitucional al Ministerio Fiscal es en la costosa labor de

registro de entrada en la oficina de la Fiscalía. La paradoja que supone el que lo que más trabajo da a la oficina, en una proporción absolutamente desmesurada, es lo que menos útil resulta para la actividad de los fiscales, pone en evidencia el gran divorcio entre el régimen de gestión de este órgano y sus necesidades reales. De ahí que algo tan aparentemente sencillo desde el punto de vista tecnológico como sería instalar una herramienta de notificación digital capaz de generar automáticamente un registro de entrada, podría cambiar de forma radical las posibilidades de funcionamiento y el potencial de trabajo de este órgano, optimizando sus recursos y facilitando un tratamiento de calidad de sus datos estadísticos.

2.4.4 Análisis cuantitativo: comentarios y aclaraciones a los datos estadísticos

Hechas las precedentes advertencias, cuya incidencia desde el punto de vista metodológico en la exposición y el manejo de la información estadística facilitada es evidente, cabe formular algunas consideraciones acerca de los datos ofrecidos.

2.4.4.1 *Examen comparativo en relación con el ejercicio anterior*

La comparación de los dígitos recogidos en las tablas estadísticas con los correspondientes al ejercicio anterior ofrece la imagen de un descenso generalizado de las magnitudes, en algún caso considerable, que afecta, como se ha adelantado, tanto a la cifra global de intervenciones de la Fiscalía (6.633 en 2020, contra 6.063 en 2021, lo que representa un descenso del 8,6 %), como, de forma aún más aguda, a las que resultan de desglosar el número de notificaciones de providencias de inadmisión de recursos de amparo (que fueron 6.120 en 2020 y 5.661 en 2021, un 7,5 % menos) del resto de asuntos registrados, que pasan de 513 a 402, disminuyendo por tanto en un 21,6%. Disminución que, como puede verse en la tabla 3.1.1.2 afecta tanto a las cuestiones de inconstitucionalidad, que se reducen en un 10 %, como al recurso de amparo (8,38 % incluidas las inadmisiones y 19,83 % si se cifra solo el resto de actividad), y drásticamente a la intervención del Ministerio Fiscal en los recursos de inconstitucionalidad, que pasa de 15 a cero.

Hay que hacer sin embargo una nueva salvedad de orden *cualitativo* en la valoración de estas cifras, concretamente de las referidas a las cuestiones de inconstitucionalidad, porque tal y como refleja la

misma tabla, la reducción global es de un 10 %, pero en realidad las alegaciones *de fondo* se incrementaron en un 80 % (pasaron de 10 a 18), por lo que la caída estadística se debe a la disminución muy significativa (de más del 50 %, 8 frente a 18) del número de dictámenes de admisión.

En cualquier caso, la tónica de descenso es general, con las únicas excepciones significativas, aparte de la de alegaciones en las cuestiones de inconstitucionalidad que se acaba de citar, de los relativos a las cuestiones *internas* (2 en 2021 por ninguno en 2020, apartado 2.4 de la misma tabla), y los informes que el Ministerio Fiscal ha de emitir en los expedientes de asistencia jurídica gratuita (art. 33.2 de la Ley 1/1996, de 10 de enero), cuyo aumento ha sido muy relevante, elevándose de 99 a 147, es decir, un 48,5 % (apartado 2.7 de la referida tabla 3.1.2).

No es fácil explicar a partir del cotejo aséptico de las cifras las razones exactas del descrito movimiento generalizado a la baja, del que ya se evidenciaron síntomas en el ejercicio pasado (la Memoria de 2020 daba cuenta de un descenso global del 13,41 % respecto del curso precedente), invirtiendo la tendencia oscilante pero moderadamente alcista de los años inmediatamente anteriores. En todo caso, concurre un factor objetivo al que ya se hacía referencia en la Memoria del año pasado: la pandemia de COVID-19. Resulta imposible cuantificar sus efectos sobre la litigiosidad constitucional porque son muchos los elementos en juego (la paralización de los plazos procesales en 2020 como consecuencia de la declaración del estado de alarma, la reducción de la actividad económica y social provocada por las medidas restrictivas adoptadas por razones sanitarias, el posible efecto de *desfallecimiento* generado por esa situación en la iniciativa procesal de los interesados, la propia incidencia del confinamiento en la actividad interna del propio Tribunal, etc.) susceptibles de afectar al flujo de litigiosidad constitucional.

Es verdad, sin embargo, que las oscilaciones, con ser en algún caso relevantes, sobre todo la ya destacada reducción del casi 22 % en el número global de actuaciones de la Fiscalía excluida la notificación de providencias de inadmisión (tabla 3.1.1.4.), no son ni lejanamente comparables con el vertiginoso descenso que supuso el efecto de la reforma del recurso de amparo por L. O. 6/2007. Así, aunque recientemente, desde 2017, se había registrado un crecimiento leve pero sostenido (tabla 3.1.1.1.), como ya se indicaba en la Memoria anterior desde 2011 no se anota ninguna cifra global que alcance los 8.000 asuntos, y en el citado año 2017 la cifra registrada (6.284), sin pandemia, fue muy próxima a la del ejercicio aquí examinado. Por consi-

guiente, no puede considerarse que ese margen de fluctuación sea susceptible de afectar al normal funcionamiento de la Fiscalía o a exigir la revisión, al alta o a la baja, de sus necesidades en el terreno de los medios humanos o materiales. De hecho, se puede afirmar que ese descenso próximo al 22 % de actividad *de fondo* durante el año examinado ha permitido salvar la capacidad y el ritmo de trabajo de este órgano, que, por los motivos ya apuntados al analizar sus movimientos demográficos, se visto obligado a desenvolverse prácticamente durante todo el ejercicio con uno o dos fiscales menos de los que oficialmente integran su plantilla.

También cabe confirmar, por los motivos que extensamente se han explicado, la observación incluida en la anterior Memoria relativa al mantenimiento de la presión cuantitativa de los procedimientos de amparo en el conjunto de la actividad del Tribunal y, por tanto, de la Fiscalía. En ella se daba cuenta del porcentaje de intervenciones en recursos de amparo entre 2010 y 2020, pudiéndose observar que en ese período el menor índice porcentual de incidencia de esta clase de procedimientos respecto del total había sido del 94,15 %, llegando precisamente en 2020 a la cifra más elevada, que alcanzó el 99,17 %. En la tabla 3.1.1.6 de esta Memoria aparece el dato correspondiente a 2021, que sitúa el número de intervenciones en recursos de amparo en 6.037, frente a una actividad total de 6.063 asuntos, lo que supone que –tomando como factores de cálculo los mismos utilizados en años precedentes– en este período el peso estadístico del amparo respecto del total de actividad de la Fiscalía ascendió al 99,57 %, superando el *record* del año precedente.

2.4.4.2 *Distribución por materias*

En cuanto se refiere a la distribución de carga de trabajo por materias (tabla 3.1.1.6), también se confirma el dato facilitado en el ejercicio anterior de que el área de mayor incidencia en materia de amparo es la penal (48,6 %, que incluso incrementa el porcentaje del 46,45 % registrado el año pasado), seguida por la contencioso-administrativa (26,35 %, que retrocede levemente respecto del 29,13 % del ejercicio anterior), y la civil (19,45 %, que prácticamente repite el 19,53 % del año pasado). A notable distancia, los asuntos atinentes a la materia laboral representaron solo el 4,9 % de la actividad global, lo que supone un casi imperceptible crecimiento respecto del 4,15 del año pasado. También parecen estadísticamente marginales las cifras en materia parlamentaria (0,53 %, frente al 0,35 anterior), electoral

(0,016 % –un solo asunto– contra el 0,97 en 2020, y militar (0,27 %, por el 0,48 del precedente ejercicio).

Ahora bien, una vez más es preciso indicar que estas cifras enmascaran realidades cualitativamente muy diferentes, como puede comprobarse examinando algunos ejemplos.

Para empezar –siguiendo una tónica que ya es tradicional– el desglose de las cifras correspondientes a los recursos de amparo y las cuestiones de inconstitucionalidad altera el *ranking* de asuntos despachados por materia. En las cuestiones destaca, con mucha diferencia, la Jurisdicción contencioso-administrativa, y no la penal, como demuestra la comparación de 18 a 1; y también es muy superior el número de las planteadas en la Jurisdicción civil, que se eleva a 7.

Por otra parte, y centrando la mirada en el recurso de amparo, la comparación de datos globales con los que resultan, como ya se ha dicho, de excluir la cifra de notificaciones de providencias de inadmisión, revela algunas informaciones significativas. De entrada –y siempre por referencia a la actividad global de la Fiscalía (tabla 3.1.1.6) puede observarse que el peso relativo real del número de dictámenes en materia civil es mucho mayor del que desvelan las cifras en bruto (es decir, las que incluyen dichas notificaciones). Si se observa este dato, en realidad el número de dictámenes en el área civil alcanzó el 27,92 del total, lo que supone una cifra comparativa mucho más alta que el 19,45 que arroja el dato no desglosado. Esa es sin duda alguna la explicación de que la carga real de trabajo en el reparto cotidiano que corresponde a los fiscales que despachan el área civil resulte en la práctica mucho mayor de lo que un examen superficial de las cifras parece indicar. Por eso, como se explicará en la Memoria del año próximo, al tiempo de redactar estas páginas –ya en el ejercicio de 2022– ha sido necesario reajustar el reparto de tareas entre los miembros de la fiscalía.

Otro ejemplo de reflejo estadístico en cierto modo engañoso es el del volumen de actividad correspondiente a los amparos parlamentarios. Si se observan las cifras de la tabla reseñada, puede comprobarse que los números absolutos son muy pequeños en comparación con las áreas que cabría calificar de *matrices* (civil, penal, contencioso y social), pero su análisis más detenido revela dos datos que conviene tener muy presentes. El primero es que el porcentaje de admisiones de estos amparos parlamentarios es del 50 % (16 de 32) lo que multiplica estratosféricamente la tasa de cualquiera de las otras especialidades, salvo en el caso de los amparos electorales, que por regla general se admiten siempre. En civil, 98 dictámenes *de fondo* frente a 1.167 inadmisiones arrojan una *ratio* del 8,4 %; la que resulta de la compa-

ración de ambas cifras en penal es del 5,6 % (265 por 2.946), la de contencioso-administrativo se cifra en el 5,7 %, y la de social en el 7,4 %. El segundo dato significativo es que esos recursos de amparo emanados de la actividad parlamentaria revisten especial dificultad, porque como es obvio los actos cuestionados no han sido, por definición (artículo 42 LOTC) objeto de revisión jurisdiccional, y encierran además habitualmente un fondo de naturaleza política que dificulta de modo considerable el tratamiento estrictamente jurídico –que obviamente corresponde al Ministerio Fiscal– del problema planteado. De ahí que la carga de trabajo real que suponen estos amparos sea, casi por sistema, mucho mayor que la que pueden representar –como se verá al efectuar el análisis cualitativo de la labor de la Fiscalía– determinados asuntos de fondo más o menos *repetitivo* en otras áreas.

También resultan llamativos, aunque sea más como fruto de una aproximación intuitivamente sociológica que estadística –puesto que son cifras que como se ha visto no sufren grandes alteraciones– los datos de conflictividad emanada de la Jurisdicción social, aparentemente bajos en un contexto de dificultad económica como el que cabría presumir en un momento histórico de concatenación de la crisis económica y la situación de pandemia. Sin embargo, hay que reconocer que esa imagen estadística sí se corresponde en la práctica con un perceptible descenso de la actividad de la Fiscalía en esta materia.

Por último, y tampoco es algo novedoso, cabe hacer una referencia a la distribución por áreas de las inadmisiones de los recursos de amparo que fueron notificadas a la Fiscalía en 2021. Dejando al margen cuanto se ha dicho en relación con su incidencia estadística en el resto de los datos computados, lo cierto es que las cifras correspondientes a dichas notificaciones, que se recogen en la tabla 3.1.1.7, sí encierran un valor significativo propio, que merece la pena abordar. Como puede observarse, el porcentaje relativo de inadmisiones más elevado, respecto del total de las que se notificaron este año, corresponde con enorme diferencia a los asuntos procedentes de la jurisdicción penal (un 49,13 %), seguido a notable distancia de los del área contencioso-administrativa (26,5 %), y muy lejos de la civil (18,88 %) y del resto que en ningún caso alcanzan los dos dígitos enteros. Si se comparan esos datos con los datos absolutos de la tabla 3.1.1.6 que ya se han examinado –la distribución por áreas temáticas (43,88 % de penal, 26,06 % de contencioso, y 19,33 % de civil)– puede observarse una notable relación de proporcionalidad entre el porcentaje total de asuntos y el de inadmisiones, aunque, como también se ha visto, esas proporciones varían más significativamente si la comparación no se establece con las cifras totales por área (notificaciones de

inadmisión + asuntos admitidos) sino únicamente con los dictámenes formulados en asuntos admitidos.

En suma, la conclusión que puede obtenerse es que el Tribunal no parece aplicar parámetros sustantivamente distintos en la inadmisión de amparos atendiendo a la materia a la que conciernen, con excepción, hay que insistir, de los que se refieren al ámbito parlamentario y al electoral, que presentan unos índices de admisión muy superiores, aunque el año examinado es escasamente significativo en relación con los últimos, puesto que solo se computa un recurso electoral. La probable razón de ser del elevado porcentaje de admisión de los amparos parlamentarios ya se ha expuesto: la ausencia de control jurisdiccional previo y su casi consustancial trascendencia política general (que, no se olvide, constituye uno de los estándares de *especial transcendencia constitucional* tipificados en la STC 155/2009), parecen explicar por sí mismos ese fenómeno.

2.4.4.3 *Las resoluciones notificadas. El grado de conformidad de las resoluciones del Tribunal con las tesis del Ministerio Fiscal*

Hay que recordar que el análisis de las cifras registradas relativas a las notificaciones de los recursos de amparo y a los distintos tipos de dictámenes emitidos por la Fiscalía fue precedido de una advertencia sobe la fragilidad de los datos estadísticos ofrecidos, fruto de la muy deficitaria calidad de los recursos disponibles para la obtención y el tratamiento de tales datos. Esa advertencia debe reiterarse con especial énfasis cuando se trata de examinar la parte de actividad resolutoria del Tribunal que afecta a aquellos asuntos en los que ha intervenido el Ministerio Fiscal. En este terreno, el cotejo de las cifras que se han ofrecido en las tablas del apartado 3.2.1 y las que se pueden obtener del avance de datos estadísticos que publica el propio Tribunal Constitucional evidencia algunos márgenes de desviación difícilmente imputables al mero desajuste cronológico y exigen, reflexionar en serio sobre la inaplazable urgencia de una renovación íntegra del sistema de comunicación y registro de esta Fiscalía.

La única información verdaderamente valiosa –o *distinta*– que puede aportar esta Fiscalía a los datos sobre sentencias y autos dictados que ofrece la estadística del Tribunal es, la que se refiere al grado de *conformidad* de tales decisiones con la pretensión o la posición procesal adoptada por el Ministerio Fiscal. No cabe duda de que este dato, revelador de la *afinidad* entre la línea de análisis de la Fiscalía y la doctrina del Tribunal, e incluso, si se quiere, del *éxito* o la *eficacia*

de la actuación de la Fiscalía es muy importante para orientar –o en su caso, reorientar– su actividad y profundizar en el estudio y valoración de las razones por las que en un área determinada, o respecto de una concreta clase de conflictos, las posiciones del Ministerio Público no concuerdan con la evolución de la jurisprudencia constitucional.

Sin embargo, ese tipo de análisis no se vincula necesariamente, por lo menos de modo exclusivo, a frías magnitudes estadísticas.

Por una parte, un determinado margen de discrepancia entre la Fiscalía y cualquier Tribunal –también el Tribunal Constitucional– es no solo aceptable, sino incluso saludable desde el punto de vista de la tarea *proactiva* que corresponde al Fiscal en el desempeño de sus funciones. La aspiración al 100 % de coincidencia no es forzosamente un objetivo necesario ni revelador de la mayor calidad del trabajo de la Fiscalía. De hecho, ese 100 % de coincidencia invitaría más bien a reflexionar sobre el sentido y la necesidad de una intervención que no aporta nada que el Tribunal no esté en condiciones de sostener por sí mismo o, lo que es peor, a la evidentemente inasumible presunción de que el Tribunal siempre hace lo que le dice el Ministerio Fiscal.

Por otra parte, y nuevamente transitando de lo cuantitativo a lo cualitativo, en la práctica cada sentencia o auto del Tribunal es objeto de análisis y nutre un permanente estado de revisión crítica de la actuación del/la Fiscal. Todas las resoluciones son distribuidas a los fiscales intervinientes y analizadas por ellos, y las más relevantes son difundidas a toda la plantilla. En cada Junta de Fiscalía, e incluso en los cotidianos contactos informales entre los Fiscales, se debaten los aspectos más significativos de las decisiones del Tribunal que, obviamente, cobran mayor grado de atención cuando no se ajustan a la posición adoptada –siempre de forma colegiada, no se olvide, a través de la Junta– por la Fiscalía. Por tanto, el valor estadístico de la *conformidad,* más allá de su incuestionable dimensión tendencial, no aporta una información absolutamente indispensable. A lo sumo facilita, como queda dicho, una línea de orientación.

Hecha esa precisión, los resultados que proyectan las referidas tablas permiten un notable grado de satisfacción, o cuando menos de tranquilidad, acerca del papel razonable que desempeña la Fiscalía en sus intervenciones ante el Tribunal. La conformidad con el Ministerio Fiscal de 129 sentencias frente a 20 se traduce en una proporción del 86,6 %, que aunque supone una reducción frente al 91,33 registrado el año pasado, no se desvía preocupantemente de un grado de sintonía más que razonable con la línea doctrinal del Tribunal. Por materias, puede observarse que, en cuanto concierne a las cuestiones de inconstitucionalidad, la alineación es plena en materia penal y

social, y sin embargo solo fueron conformes con el Ministerio Fiscal 4 de las 7 sentencias dictadas en el área contencioso-administrativa. Por lo que se refiere a los amparos, el grado de aproximación es muy alto o alto prácticamente en todos los apartados. Se registró el 100 % de *acierto* en el terreno militar y electoral (lo que no dice mucho, dada la escasa entidad absoluta de las cifras, 2 y 1 sentencias respectivamente). Con dígitos más abultados, en el área civil fueron conformes con el Ministerio Fiscal 58 de las 63 sentencias de amparo, lo que supone un 92,06 %, en contencioso-administrativo 24 de 26 (el 92,3 %), en penal el 80,06 % (25 conformes y 6 disconformes). Y en social, donde solo se registró la notificación de 10 sentencias, 8 conformes con el Ministerio Fiscal representan obviamente el 80 %. Quizá no sea excesivamente arriesgado conjeturar que la cifra superior que se registra en las áreas civil y contencioso-administrativa pueda deberse a que –sobre todo en civil– se pueden detectar algunas *series* de asuntos similares u homogéneos, que, una vez resuelto el primero por el Tribunal, reproducen la misma solución –y por tanto la misma coincidencia con la Fiscalía– en sucesivas sentencias.

En cualquier caso, que en un contexto jurídico de elevada dificultad media y como se dirá al abordar en el apartado siguiente los aspectos cualitativos de la actividad este órgano de carácter mayoritariamente novedoso, la conformidad de las soluciones jurisdiccionales con la posición de la Fiscalía exceda en todos los ámbitos de las cuatro quintas partes del total de resoluciones dictadas da idea de un grado más que notable de solvencia y calidad en el trabajo de los fiscales.

La información relativa a los autos arroja una cifra de coincidencia global aún más elevada, puesto que de 61 asuntos en los que había dictaminado la Fiscalía, la resolución fue conforme en 58, lo que significa un 95 %. Hay que aclarar que las cifras que se presentan en la tabla correspondiente (3.1.2.2) como *«otros»,* que se eleva a 11, se corresponde con resoluciones –por ejemplo, notificaciones de autos aprobando la abstención de algún magistrado o rechazando a *limine* su recusación– que no han ido precedidas de un dictamen del Ministerio Fiscal.

2.4.5 Examen cualitativo de la actividad de la Fiscalía

Como resulta fácil colegir de todo lo expuesto al comentar las cifras estadísticas, cualquier valoración que pueda efectuarse de los datos aritméticos ofrecidos, más allá de su grado de fiabilidad o del acierto del análisis, resulta por definición insuficiente o incluso en

cierta medida inidóneo para percibir la realidad del trabajo que lleva a cabo esta Fiscalía ante el Tribunal Constitucional.

Es sobre todo a partir de la citada reforma de la LOTC por L. O. 6/2007, es decir, desde la modificación de la naturaleza del recurso de amparo, cuando el requisito de la especial trascendencia constitucional ha determinado en la práctica que casi todos los procedimientos de esta naturaleza planteen cuestiones sustancialmente novedosas. Esto quiere decir que el/la fiscal que asume su despacho no se enfrenta con un caso más o menos complejo cuya solución consiste en *subsumir* los hechos en unos parámetros facilitados por la ley y la jurisprudencia; en realidad, en la gran mayoría de los supuestos, su tarea consiste en *crear* esa solución a partir de una labor de decantación o de innovación que implica un proceso de estudio, reflexión y exposición en torno a la solución de un problema que nunca es evidente.

Posiblemente la nota distintiva sustancial de la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional se halla en ese punto: incluso por imperativo de la propia Constitución, los fiscales estamos adiestrados principalmente para la *defensa de la legalidad,* lo que por definición comporta ese esfuerzo de entender la ley para aplicarla de modo imparcial al caso. La controversia constitucional nos sitúa en otras coordenadas.

De hecho, en ocasiones –las cuestiones de inconstitucionalidad– se trata de poner en duda directamente la propia ley, lo que singulariza la *defensa de la legalidad* en la *defensa de la Constitución,* y por tanto exige el desprendimiento de cierta inercia natural a la protección de la norma específicamente aplicable al caso (decía G. P. Fletcher que todos los juristas españoles somos positivistas y casi ninguno lo sabe); en los supuestos más habituales –los recursos de amparo– la tarea consiste con frecuencia en tomar distancia, muchas veces incluso respecto de la posición que el Ministerio Fiscal ha sostenido, con una óptica distinta, inmediatamente cercana a la aplicación de la ley sobre el terreno, en momentos o instancias anteriores; y ahí es la genética profesional de la *unidad de actuación* la que entra en estado de tensión.

Posiblemente en este terreno habitan las razones de que la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional se perciba, en términos positivos, como algo en buena medida *distinto,* pero también esa misma singularidad la convierta a veces en algo indebidamente *desconocido.*

De ahí que se considera necesario dar a conocer el contenido de la actividad de esta Fiscalía, no tanto en la perspectiva de cuantificar las cargas de trabajo como en la de explicar *qué se hace* en la misma, que es la mejor forma de acreditar *para qué sirve* su trabajo. Por ello, en las páginas que siguen se expondrá, clasificada por materias, una rela-

ción de los asuntos que los propios fiscales encargados de su despacho han considerado más relevantes, siguiendo el criterio selectivo y explicativo que, lejos de la mera enumeración mecánica de procedimientos despachados, imponen las instrucciones formuladas por la Fiscalía General del Estado para la confección de la Memoria.

Con escasas excepciones, la sola enunciación de los problemas planteados en cada uno de dichos asuntos resulta suficientemente reveladora de su enjundia jurídica y del esfuerzo que supone construir, en los breves plazos que para ello otorga la LOTC, una respuesta jurídicamente razonada a la altura que exige su *especial trascendencia constitucional*.

2.4.6 Civil

2.4.6.1 *Recursos de amparo*

Por lo que se refiere a los recursos de amparo, la singular idiosincrasia de la jurisdicción civil provoca que este primer análisis sectorial represente, en cierta medida, la excepción a algunos aspectos de la regla que se acaba de enunciar.

En efecto, la crónica de la actividad de la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional en el área civil durante 2021, igual que ya sucedió en 2020 y en ejercicios anteriores, incluye necesariamente la referencia a lo que en la jerga constitucional se vienen denominando *series,* término con el que se describe la sucesión de asuntos incoados y sentencias dictadas en casos idénticos, que dan lugar a la repetición cuasi mimética de sus razonamientos y fallos. Este fenómeno, examinado desde el punto de vista de la *especial trascendencia constitucional* de los recursos, en el marco de los supuestos descritos en la STC 155/2009, se explica generalmente por dos razones: o bien se trata de procesos constitucionales originados, como se acaba de indicar, en supuestos de base fáctica análoga, que al tiempo de plantearse tienen por objeto una cuestión novedosa, sea por no existir jurisprudencia constitucional al respecto o por suscitar la posibilidad de un cambio doctrinal, o bien, por el contrario, se trata justamente de la constatación de una situación generalizada de inaplicación o aplicación contradictoria de la doctrina constitucional, o incluso directamente de una negativa manifiesta del deber de acatamiento de dicha doctrina. En el primer caso –problema inédito– el Tribunal admite los sucesivos recursos hasta que dicta una primera sentencia, y a partir de ahí, por regla general resuelve los que habían sido interpuestos antes de dictarse esa sentencia e inadmite los que se interpongan después por falta de especial

trascendencia constitucional, en cuanto, como es obvio, ya existe una doctrina al respecto. En el segundo caso –doctrina constitucional controvertida o inaplicada–, por su propia naturaleza el recurso es admisible y da lugar a una sentencia, aun cuando su contenido sea sustancialmente repetitivo respecto de resoluciones anteriores.

Un ejemplo de estas *series,* del que ya se daba cuenta en la Memoria del año pasado, se concretó durante el curso que analizamos en una importante cantidad de dictámenes emitidos por la Fiscalía (por ejemplo, RRAA 2535/2019, 2537/2019, 3547/2019, 5128/2019, 5429/2019, 6089/2019, 7132/2019, 7501/2019, 7502/2019, 7505/2019, 7506/2019, 7508/2019, 7512/2019, 7528/2019, 7579/2019, 7580/2019, 7583/2019, 695/2020, 696/2020, 1904/2020, 5368/2020, y 715/2021) relativos al procedimiento empleado por los órganos judiciales de la localidad murciana de Lorca para el emplazamiento personal de la parte demandada –dos empresas del sector inmobiliario– en un procedimiento hipotecario, a efectos de requerirle de pago o, alternativamente, permitirle presentar su oposición a la ejecución, a través del servicio de notificaciones electrónicas y dirección electrónica habilitada de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, es decir, mediante un procedimiento no previsto en la normativa procesal y que apenas consiste en un aviso que remite a un enlace de internet para poder conocer el contenido de la notificación, computando, además, el plazo para presentar el escrito de oposición con arreglo a las normas del procedimiento administrativo común, que son ajenas al ámbito jurisdiccional, en alegal conjunción con el plazo del art. 556 LEC.

El Tribunal Constitucional ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre esta misma cuestión en una larga sucesión de sentencias, de contenido sustancialmente idéntico y ya citadas en la Memoria anterior, que arranca con la STC 40/2020, de 27 de febrero y se reproduce en las SSTC 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; a las que en 2021 se han sumado las SSTC 100/2021, 103/2021, 115/2021, 129/2021, 131/2021, 142/2021, 176/2021, 177/2021, 187/2021, 188/2021 y 189/2021.

Análogo problema se ha planteado en otros recursos procedentes de otros órganos judiciales (por ejemplo, el RA 446/2020, originado en un Juzgado de la localidad de Villafranca de los Barros, Badajoz, que dio lugar a la STC 33/2021, de 15 de febrero, y el 1914/2020, resuelto por sentencia estimatoria 89/2021, de 19 de abril, con origen en un Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Molina de Segura, Murcia).

La Fiscalía ha mantenido en todos estos casos una línea argumental uniforme en sintonía con la doctrina constitucional asentada en todas esas resoluciones, basada en la clara exigencia de emplazamiento personal que deriva del art. 155.1 LEC, y complementada por la regla del art. 273.4 LEC sobre la presentación en papel de las copias de los escritos y documentos para ese primer emplazamiento. El incumplimiento de este deber del órgano judicial acarrea la conculcación del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

Esta singular *serie* invita a una doble reflexión.

Por una parte, evidencia la vulnerabilidad que, pese a la apuesta legislativa del año 2007, sigue presentando el recurso de amparo desde el punto de vista de su posible masificación. Basta que un órgano judicial o un determinado número de ellos opten por una interpretación de la ley más o menos original u ocurrente, en cualquier caso no ajustada a la Constitución, para generar un volumen de actividad que exija concentrar durante meses los medios y el tiempo del Tribunal, y en este caso de la Fiscalía, en un asunto claro y nítidamente resuelto.

Seguramente no es sencillo ofrecer alternativas de solución ideales, pero quizá cabría explorar en esta clase de supuestos otras vías procesales o extraprocesales como, por ejemplo, la que en el orden contencioso-administrativo representa el procedimiento de extensión de efectos, que posibilita la aplicación del fallo de una sentencia a otros casos mediante la mera comprobación de la identidad de los supuestos fácticos, tarea esta perfectamente residenciable, por lo demás, en la jurisdicción ordinaria.

Por otra parte, la serie de asuntos a la que se acaba de hacer referencia constituye en realidad una muestra de la aparentemente extendida y no por ello menos sorprendente dificultad con la que parecen topar algunos órganos del orden jurisdiccional civil para cumplir la doctrina del Tribunal Constitucional en esta materia de emplazamientos, notificaciones y comunicaciones a las partes. En el RA 151/2021, por ejemplo, también se invocaba el derecho a la tutela judicial efectiva en un supuesto extremo: la ausencia de notificación personal, sustituida por la mera citación edictal, sin agotar las posibilidades de averiguación del domicilio, que determinó el conocimiento extrapro-

cesal de la ejecución por el afectado cuando ya se había adjudicado el bien inmueble y, de hecho, se procedía ya a dar posesión de aquel al adjudicatario.

Sin llegar necesariamente a la escena dramática, en la que una persona que al abrir la puerta de su casa se encuentra frente a una comisión judicial que le informa de que realmente el domicilio ya no es suyo, sino de un tercero que lo ha adquirido en una subasta, y además lo tiene que abandonar en el acto (un asunto de connotaciones parecidas fue informado en el RA 151/2021, aún sin sentencia al redactar esta Memoria), la reiteración de supuestos en que los defectos graves en las notificaciones y comunicaciones judiciales generan una patente indefensión de los afectados pone de manifiesto un problema que va más allá de lo anecdótico. Es sabido, lógicamente, que al Tribunal constitucional llega lo que cabría describir como *patología* del sistema; pero ello no impide apreciar que la reiteración sistemática de fallos de funcionamiento en aspectos muy concretos de la aplicación de las normas procesales puede requerir, o bien una revisión de los propios instrumentos legales, o bien un esfuerzo en materia de formación e información. Va en ello no solo la eficaz tutela de los derechos fundamentales de los afectados, sino también el evidente sobrecoste económico que genera ese tipo de fallos no tan difícilmente evitables de fallos del sistema.

En efecto, si se comprueba la casuística de los asuntos (*v. gr.* RRAA 3987/2019, 4886/2019, 6802/2019, 6820/2019, 1619/2020, 1004/2020, 2205/2020, 2726/2020, 2875/2020, 5872/2020, 151/2021), no es difícil comprobar, o al menos así lo ha entendido esta Fiscalía en sus informes, que en muchos casos los datos disponibles en el propio procedimiento judicial eran suficientes para haber localizado y notificado correctamente –a veces sin mayor esfuerzo que el de comprobar con detenimiento la documentación obrante en autos– al afectado, y que el recurso en muchas ocasiones prácticamente directo a la notificación edictal, una vez fracasado un primer intento de localización, constituye en nuestra realidad judicial una práctica tan persistente como injustificada, en cuanto que fácilmente evitable, sobre cuyo carácter rechazable no deja sin embargo la doctrina constitucional, pacífica y constante, el más mínimo resquicio para la duda. Por ejemplo, destacando una y otra vez (así, STC 136/2014, de 8 de septiembre) la importancia de la efectividad de los actos de comunicación procesal y, en particular, del emplazamiento, a través del cual el órgano judicial pone en conocimiento de quienes ostentan algún derecho o interés la existencia misma del proceso, dada la trascendencia que estos actos revisten para garantizar el derecho reconocido en el

art. 24.1 CE, o recuerda (STC 125/2020, de 21 de septiembre) 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»,* o insiste (STC 122/2013, de 20 de mayo) en que se debe realizar una interpretación *secundum constitutionem* de las normas de citación y emplazamiento del proceso de ejecución hipotecaria, de manera que la comunicación edictal en el procedimiento de ejecución hipotecaria solo puede utilizarse cuando se hayan agotado los medios de averiguación del domicilio del deudor o ejecutado; o, en fin, advierte de que *«no puede estimarse la consulta al punto neutro judicial "como único medio posible de investigación del paradero del demandado" para entender agotadas las posibilidades de localización, si cabe realizar "otras pesquisas, que por el contenido de las actuaciones", puedan encontrarse "razonablemente a su alcance"»* (STC 50/2017, de 8 de mayo).

Pero, como se ha visto, esa continua reafirmación de conceptos no termina, pese a todo, de calar frente a ciertas inercias de la práctica judicial, que a veces incluso desembocan en soluciones inusitadas como la que supone, por ejemplo, notificar una actuación procesal a la parte demandada a través de un procurador a sabiendas de que carece de poder alguno de representación de dicha parte en ese procedimiento, con la simple justificación de que el Juzgado conoce que sí ostenta dicha representación en otro pleito diferente (RRAA 3200/2020 y 6057/2020).

Por todo ello no es de extrañar que el Tribunal Constitucional venga señalando, a efectos de admisión a trámite de los recursos, que, en estos supuestos de notificaciones y emplazamientos defectuosos, su especial trascendencia constitucional se halla en *«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)»* (RA 4886/2019, en el que, de conformidad con la tesis del Ministerio Fiscal, ya ha recaído sentencia estimatoria del amparo, STC 190/2021, de 17 de diciembre).

Otra de las cuestiones reiteradas a las que esta Fiscalía ha seguido teniendo que hacer frente durante 2021 en el ámbito del recurso de amparo en materia civil es la de la revisión de las denominadas *cláusulas abusivas,* particularmente en el contexto de los préstamos hipotecarios.

También en este terreno, la doctrina constitucional es clara cuando afirma (STC 31/2019, de 28 de febrero, FJ4, citando la STC 232/2015,

de 5 de noviembre), que *«(i) a este Tribunal «corresponde […] velar por el respeto del principio de primacía del Derecho de la Unión cuando […] exista una interpretación auténtica efectuada por el propio Tribunal de Justicia de la Unión Europea» [FJ 5 c)], (ii) el desconocimiento y preterición de una norma de Derecho de la Unión, tal y como ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia, «puede suponer una 'selección irrazonable y arbitraria de una norma aplicable al proceso', lo cual puede dar lugar a una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (STC 145/2012, de 2 de julio, FFJJ 5 y 6)» [FJ 5 c)], y (iii) prescindir por «propia, autónoma y exclusiva decisión» del órgano judicial, de la interpretación de un precepto de una norma europea impuesta y señalada por el órgano competente para hacerlo con carácter vinculante, es decir el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, vulnera el principio de primacía del Derecho de la Unión Europea [FJ 6 b)]»*. Y a partir de ahí concluye lo siguiente (STC 31/2109, *cit.,* FJ 6): *«… de la segunda declaración efectuada en la STJUE de 26 de enero de 2017, transcrita en el fundamento jurídico anterior, se desprende 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. Como apunta el fiscal, lo determinante es si el juez estaba obligado al examen de oficio y cuál es el momento en que este examen le era exigible. Así que, declarada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea la obligación del órgano judicial de conocer, bien de oficio o a instancia de parte, del posible carácter abusivo de una cláusula contractual, poco importa el momento y cómo llegaron a él los elementos de hecho y de Derecho necesarios para verse compelido a hacerlo».*

Sin embargo, como se ha expuesto, esta Fiscalía ha seguido, durante el año al que se refiere la presente Memoria, informando favorablemente solicitudes de amparo contra decisiones judiciales en las que se rechazaba –en la mayoría de los casos por supuestamente extemporánea– la pretensión de revisión del carácter abusivo de determinadas cláusulas impuestas en esta clase de contratos. En este apartado se pueden reseñar los RRAA 6510/2018, 1944/2019 (ya estimado por STC 92/2021, de 10 de mayo), 4319/2019 (STC 8/2021, de 25 de enero), 6684/2019, 7580/2019 (STC 86/2021, de 19 de abril), 63/2020 (STC 101/2021, de 10 de mayo), 501/2020 (STC 102/2021, de 10 de mayo), 1588/2020 (STC 12/2021, de 25 de enero), 3929/2020 (STC 154/2021, de 13 de septiembre) y 5786/2020.

Otra categoría temática recurrente en el área civil, aunque menos abundante en número, es la que concierne a los pronunciamientos judiciales, en particular de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, anulatorios de laudos dictados en procedimientos de arbitraje. A lo largo del último año el Ministerio Fiscal ha apoyado el otorgamiento del amparo en los RRAA 976/2020, 2915/2020 y 4731/2020, recordando que es reiterada ya la doctrina constitucional, precisamente citada en la STC 65/2021, de 15 de marzo, FJ 3, que ha resuelto el primero de los recursos mencionados, y que el Tribunal madrileño aparentemente no termina de asimilar en sus correctos términos, según la cual *«[e]n dos recientes pronunciamientos (SSTC 46/2020, de 15 de junio, y 17/2021, de 15 de febrero) el tribunal ha sentado jurisprudencia sobre la eventual vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de derecho a una resolución motivada no incursa en irrazonabilidad o arbitrariedad, debida al exceso de control judicial en la valoración de la existencia de una contravención del orden público como causa de nulidad de los laudos arbitrales establecida en art. 41.1 f) LA.»,* de modo que *«debe quedar, por tanto, firme la idea de que el motivo previsto en el apartado 1, letra f) del art. 41 LA no permite sustituir el criterio alcanzado por el árbitro por parte de los jueces que conocen de la anulación del laudo, así como que la noción de orden público no puede ser tomada como un cajón de sastre o una puerta falsa —en palabras del propio Tribunal Superior de Justicia de Madrid (sentencia de 21 mayo de 2013)— que permita el control de la decisión arbitral» (FJ 2).* No en vano, en esa misma sentencia, el Tribunal aprecia la especial trascendencia constitucional del recurso porque *«la posible vulneración del derecho fundamental que se denuncia pudiera traer causa de una reiterada interpretación jurisprudencial de la ley que este tribunal pudiera considerar lesiva del derecho fundamental [STC 155/2009, FJ 2 d)]».*

Al margen de esos bloques de cuestiones reiteradas, los recursos de amparo procedentes de la jurisdicción civil llevaron a esta Fiscalía a abordar a lo largo del año 2021 otros muy diversos asuntos de indudable complejidad y trascendencia en el plano constitucional.

Entre los que afectan a lo que siguiendo la doctrina del Tribunal se puede catalogar como *derechos fundamentales sustantivos,* merecen esa consideración, sin duda, aquellos que afectan a una materia tan sensible como son las relaciones familiares, muy especialmente cuando inciden sobre el derecho de los menores o problemas de estado civil. Un buen ejemplo puede hallarse en el RA 6808/2019, en el que el Ministerio Fiscal emitió dictamen favorable a la estimación del

recurso de amparo en un conflicto generado a raíz de la discrepancia de un matrimonio divorciado sobre la educación religiosa de su hijo. La Fiscalía no se inclinó decididamente sobre si el Juzgado había vulnerado el derecho a la libertad religiosa del menor al autorizar a la madre para que lo bautizase y matriculase en clase de religión pese a que, durante el matrimonio, ambos cónyuges de común acuerdo habían decidido mantener al margen las posiciones discrepantes de ambos, hasta que en su mayoría de edad el propio hijo pudiera decidir sobre sus creencias religiosas; sino que se limitó a considerar infringido ese derecho fundamental por el hecho mismo de que la resolución judicial no articulaba una fundamentación suficiente e idónea para decantarse a favor de la decisión materna. Al tiempo de redactarse esta Memoria, el recuso no ha sido aún resuelto por el Tribunal Constitucional.

Sin salir del ámbito de las relaciones familiares y de estado civil, el RA 5067/2019, también pendiente de sentencia, trae causa de una materia controvertida y polémica, cuya relativa novedad, fruto de los avances científicos, plantea diversas dudas tanto en el plano de la política legislativa, como en el ético, como en el estrictamente jurídico: la llamada gestación subrogada o gestación por sustitución. En el recurso de amparo citado se planteaba el problema desde la perspectiva del derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho a obtener una resolución jurídicamente fundada y a obtener la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE), del derecho a la igualdad (art. 14 CE), del derecho a la integridad moral (art. 15 CE), y del derecho al honor e intimidad personal y familiar (art. 18.1 CE), en relación con el derecho a la dignidad personal el art. 10 CE.

El recurso denunciaba la distinta respuesta judicial que habían tenido dos expedientes de adopción instados por una mujer respecto de los hijos de su marido habidos por gestación por sustitución. En ambos casos –tramitados en procedimientos separados– el juzgado de primera instancia estimó la pretensión de adopción, si bien en el primero de ellos la sentencia fue apelada por el Ministerio Fiscal y la Audiencia Provincial estimó el recurso, dejando sin efecto la adopción sentencia contra la que se formula el recurso de amparo– mientras que en el segundo caso el Ministerio Fiscal no interpuso recurso y la sentencia que estimaba la adopción devino firme.

Admitida la pretensión de amparo porque el asunto *plantea un problema o puede o afecta a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina del propio Tribunal y el recurso puede dar ocasión al Tribunal para aclarar o cambiar su doctrina, como consecuencia del surgimiento de nuevas realidades sociales*, la Fisca-

lía formuló escrito de alegaciones en el que, aparte de realizar ciertas precisiones sobre la legitimación de la recurrente (en concreto, sobre su pretensión de actuar no solo en nombre propio, sino también de su marido y del hijo menor de este) propugnó su desestimación, descartando la infracción del derecho a la tutela judicial efectiva a la vista de la motivación de las resoluciones judiciales impugnadas, y la de los derechos sustantivos cuya vulneración se aducía (integridad moral, honor e intimidad personal y familiar, y derecho a la dignidad personal) por entender que *«no tienen en la demanda de amparo un desarrollo específico y argumentación propia»,* aunque el escrito de alegaciones de la Fiscalía también rechazaba por razones *de fondo*, en virtud de la jurisprudencia del Tribunal, esas supuestas infracciones. Resulta reseñable, en todo caso, la alegación sobre la vulneración del derecho a la igualdad. Sobre este particular el Ministerio Público, con cita de la doctrina constitucional, entre otras la STC 73/1989, de 20 de abril, FJ 3, expuso que *«la desigualdad en la aplicación de la ley se produce, en cambio, cuando un órgano aplicador del Derecho (bien de la Administración, bien un órgano judicial) interpreta la norma pertinente en un determinado supuesto de manera distinta a como lo ha hecho anteriormente en casos sustancialmente iguales»*, observando que la sentencia impugnada de la Audiencia Provincial –única dictada– no vulneraba el derecho a la igualdad de los intervinientes en los expedientes de adopción.

Cambiando radicalmente de registro temático, merece también mencionarse el RA 4351/2020, en el que se invocaba el derecho de asociación [art. 22 CE en relación con el art. 20.1.d) LO 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del ejercicio de ese derecho fundamental]. Resumidamente, la cuestión se centraba en la suspensión y posterior expulsión de una asociación de la federación nacional de asociaciones a la que pertenecía, que a su vez se integra en una federación internacional, por impugnar judicialmente acuerdos adoptados por la asamblea de la federación en contra de lo dispuesto por sus estatutos, que excluyen la vía judicial para la resolución de conflictos internos. La Fiscalía apoyó la pretensión de amparo, por entender que la expulsión basada en ese motivo vulnera el derecho de los asociados a impugnar los acuerdos de los órganos de la asociación que se estimen contrarios a la ley o a los Estatutos, claramente tutelado por el apartado d) del art. 21 LO 1/2002.

Sin embargo, y más allá de las *series* reseñadas al comienzo de este apartado, se puede afirmar que la mayoría de los recursos de amparo procedentes de la jurisdicción civil se caracterizan por la natu-

raleza sustancialmente procesal del problema del que, según los recurrentes, emana la lesión de los derechos fundamentales invocados.

En este grupo mayoritario se incluye, por ejemplo, el RA 6113/2020, en el que se denunciaba la vulneración del derecho fundamental a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa del art. 24.2 CE y derecho a la tutela judicial efectiva (24.1 CE), frente a la desestimación por caducidad (basada en el art. 133.2 CC, en la redacción dada por la Ley 26/2015) de una acción de filiación no matrimonial promovida por el supuesto progenitor. La Fiscalía formuló escrito de alegaciones propugnando la desestimación del motivo de amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, pues las resoluciones judiciales cumplían el canon de constitucionalidad, y la estimación sin embargo por la lesión del derecho a utilizar los medios de prueba, ante la negativa insuficientemente fundada a la práctica de pruebas propuestas por el demandante, cuando, además, dichas pruebas iban encaminadas a acreditar la posesión de estado de la relación filial, que es precisamente el factor diferenciador a la hora de establecer un límite temporal de un año para que el padre pueda reclamar la filiación, no existiendo plazo si hay posesión de estado. En el enfoque del Ministerio Fiscal, el interés en este proceso reside en la posición del menor respecto del cual se reclamaba la filiación, pues del resultado del proceso dependía la posible alteración de su estado civil, con las consecuencias jurídicas, personales y económicas que comporta. La Fiscalía argumentó que la razón de ser del límite temporal para el ejercicio de la acción por el progenitor cuando no hay posesión de estado reside sin duda en que *«el legislador ha dado mayor relevancia a la seguridad familiar, evitando que puedan llevarse a los Tribunales pretensiones abusivas carentes del respaldo de una situación fáctica que les otorgue un fundamento cierto. Todo ello vinculado con la finalidad de proteger el interés del hijo y de salvaguardar la seguridad jurídica en el estado civil».*

Igualmente se puede mencionar en este apartado el RA 296/2021, interpuesto contra un auto de un Juzgado de Primera Instancia que estimó la impugnación de una resolución de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita acordando conceder dicho beneficio a una persona, contraparte de la recurrente de amparo, beneficiaria así frustrada de dicha asistencia. El Tribunal apreció en el recurso una especial trascendencia constitucional como consecuencia de que el órgano judicial podría haber incurrido en una negativa manifiesta del deber de acatamiento de su doctrina (STC 155/2009, FJ 2, f), y el Ministerio Fiscal interesó el otorgamiento del amparo, por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva de la solicitante, en su vertiente de

derecho de acceso al recurso y a la gratuidad de la justicia. La cuestión estriba en que, reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita, el Juzgado lo revoca aduciendo que la misma solicitante había intervenido en otros procedimientos sin solicitar tal beneficio, sin que hubiera cambiado su situación patrimonial. Sin embargo, a juicio de la Fiscalía la ley únicamente requiere, para el reconocimiento del derecho a la asistencia gratuita, que se acredite la insuficiencia de recursos económicos para litigar, lo que efectivamente se había constatado en el expediente tramitado a tal efecto, sin que los motivos o las circunstancias que en su caso hubieran permitido a la interesada contar con defensa y representación designada por ella en otros procesos permitan articular un razonamiento hábil para impedirle el acceso a dicho derecho. El TC otorgaría el amparo en sentencia de 21 marzo de 2022.

También en el ámbito procesal, el RA 5965/2020 planteaba la posible lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), en su vertiente de acceso a la jurisdicción, en el caso de una persona de origen extranjero que había impugnado en vía judicial la resolución de la autoridad autonómica competente por la que, a la vista del correspondiente decreto de la Fiscalía que había determinado su mayoría de edad, se le denegó la tutela en calidad de menor extranjero no acompañado. La vulneración alegada se centraba en que el órgano judicial que conocía de la oposición a la decisión de la entidad protectora había declarado concluso el procedimiento precisamente porque, de acuerdo con los datos de su pasaporte, durante la tramitación del proceso el demandante había alcanzado la mayoría de edad. La Fiscalía interesó la estimación del recurso de amparo por considerar que la interpretación y aplicación del ordenamiento procesal realizada era desproporcionada, al no haberse ponderado que se estaba impidiendo que la persona directamente afectada por una decisión administrativa en el momento en que alegaba ser menor, y que mantenía un interés en obtener una resolución sobre el fondo pese a haber cumplido la mayoría de edad, pudiera instar su control judicial, dado que la legislación vigente establece las condiciones para que las Comunidades Autónomas otorguen la autorización de residencia y trabajo a los menores tutelados que alcancen la mayoría de edad y dispone que deben desarrollar las políticas necesarias para la inserción de estos en el mercado laboral, de modo que la resolución judicial de archivo privaba *a priori* al afectado de acceder a esas prestaciones, dejando en realidad imprejuzgada su pretensión.

En este mismo grupo de asuntos de naturaleza procesal cabe incluir también, por ejemplo, el RA 5789/2019, en el que la Fiscalía apoyó la pretensión de amparo por vulneración del artículo 24.1 CE,

por incongruencia de la resolución judicial, en un asunto cuyo interés principal reside sin embargo en el problema de fondo, que se refería a la reclamación que el demandante había dirigido a su ex esposa para que le resarciera de la mitad de la cantidad pagada en concepto de responsabilidad civil derivada del delito cometido por un hijo de ambos cuando era menor de edad, habiendo sido los dos progenitores condenados al pago de dicha responsabilidad civil con carácter solidario, dato este último del que la resolución desestimatoria impugnada en amparo había prescindido en absoluto. Por STC 144/2021, de 12 de julio, de conformidad con el criterio del Ministerio Fiscal, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional otorgó el amparo.

Corresponde asimismo a este bloque de controversias de origen procesal el RA 5050/2019, ya también resuelto por STC 95/2021, de 10 de mayo, que aborda una cuestión no inhabitual en sede de amparo como es la que afecta a las resoluciones de los órganos judiciales en materia de tasación de costas procesales. En este caso, también de acuerdo con la pretensión del Ministerio Fiscal (aunque no exactamente con su fundamentación jurídica) estimó la Sala el recurso, por entender que la tasación de los honorarios de un letrado apartándose del criterio mantenido al cuantificar, en el mismo procedimiento, los correspondientes a los abogados del resto de partes favorecidas por la condena en costas, constituía una lesión del derecho a la tutela judicial efectiva.

En fin, el recorrido por los recursos de amparo procedentes de la jurisdicción civil cuyo origen se centra en un problema procesal puede completarse con la reseña del RA 1728/2019, atinente a la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva por haberse aplicado el artículo 454 bis.1, *párrafo primero,* de la LEC, que contemplaba la irrecurribilidad de determinadas resoluciones dictadas por los Letrados de la Administración de Justicia, y que fue declarado inconstitucional por STC 15/2020, de 28 de enero, estimatoria de una cuestión de inconstitucionalidad interna planteada por el propio Tribunal al amparo del art. 55 LOTC.

El referido recurso de amparo fue resuelto, obviamente en sentido estimatorio, por STC 54/2021, de 15 de marzo, que tras invocar la referida STC 15/2020, *«y las posteriores SSTC 17/2020, de 10 de febrero, 33/2020, de 24 de febrero, 145/2020, de 19 de octubre, y 162/2020, de 16 de noviembre»*. La Fiscalía había informado otros recursos de amparo similares en 2019 y 2020, que fueron estimados en términos idénticos por las SSTC 23/2021 y 149/2021.

La STC 54/2021, de 15 de marzo, recuerda que *«[e]n definitiva, el precepto cuestionado vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva*

(art. 24.1 CE), ya que ha creado un régimen de impugnación de las decisiones de los letrados de la administración de justicia generador de un espacio inmune al control jurisdiccional. En coherencia con ello, se debe declarar la inconstitucionalidad y nulidad del precepto cuestionado, precisando, al igual que se hizo en las SSTC 58/2016, FJ 7; 72/2018, FJ 4, y 34/2019, FJ 7, que, en tanto el legislador no se pronuncie al respecto, el recurso judicial procedente frente al decreto del letrado de la administración de justicia resolutivo de la reposición ha de ser el directo de revisión al que se refiere el propio artículo 454 bis LEC»; y en su virtud concluye que *«los mismos razonamientos que han determinado la nulidad del párrafo primero del art. 454.bis.1 LEC efectuada por la STC 15/2020 son los que deben conducir a la estimación del presente recurso de amparo por vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva de la recurrente».*

2.4.6.2 *Cuestiones de inconstitucionalidad*

Por lo que se refiere a las cuestiones de inconstitucionalidad en materia civil despachadas por esta Fiscalía en el ejercicio al que se circunscribe la presente Memoria, hay que destacar en primer lugar, por la relevancia social de la materia a la que afecta, la C. I. 4701/2020, planteada por un Juzgado de Violencia sobre la Mujer de Jerez de la Frontera, relativa al inciso primero del art. 92.7 del Código Civil, que dice: *«No procederá la guarda conjunta cuando cualquiera de los padres esté incurso en un proceso penal iniciado por atentar contra la vida, la integridad física, la libertad, la integridad moral o la libertad e indemnidad sexual del otro cónyuge o de los hijos que convivan con ambos».*

La titular del Órgano Judicial plantea su posible contradicción con el principio de superior interés del menor (arts. 39.2 y 39.4 CE), el principio de libre desarrollo de la personalidad (art. 10.1 CE), el derecho a la vida familiar (art. 10.1 y 39.1 CE en relación con el art. 8 CEDH) y el derecho a la vida privada (art. 10.1 CE en relación con el art. 8 CEDH), y sustancialmente apoya su duda de constitucionalidad, primero, en la idea de que la norma citada establece una regla prohibitiva basada en una presunción *iuris et de iure* respecto a cuál es el interés superior del menor que, sin embargo, solo opera para impedir la custodia compartida y no en los demás supuestos (en concreto, el Código Civil no impide que se le atribuya la custodia exclusiva sobre sus hijos menores, aunque sí la compartida), en los que establece una facultad judicial que ha de basarse, necesariamente, en el interés supe-

rior del menor determinado en el caso concreto y a la luz de las circunstancias concurrentes; y en segundo lugar en que el art. 92.7, inciso primero, no admite excepción alguna, ni siquiera cuando las concretas circunstancias del caso llevan a la conclusión de que la mejor opción para el concreto menor afectado no se corresponde con la opción definida en abstracto por el legislador.

La Fiscal General del Estado, en virtud de un extenso análisis de las implicaciones constitucionales de la norma a la luz de la doctrina del Tribunal, interesó la desestimación de la cuestión por considerar, en definitiva, que *«la medida es proporcional pues solo afecta a la custodia y es más beneficiosa y aporta más ventajas que perjuicios para los progenitores, pues protege sin ambages a los hijos y a las víctimas de violencia de género y doméstica, y el sacrificio impuesto afecta exclusivamente a la custodia sin vetar la posibilidad de que el juez acuerde un régimen de visitas y contactos que, ponderando las circunstancias concurrentes y adoptando las medidas que garanticen la seguridad y la recuperación de los niños y de sus madres (art. 66 de la L. O. 1/2004), hagan posible la realización de los derechos de los progenitores a relacionarse con sus hijas e hijos, derecho que en todo caso debe de* (sic) *ceder ante el superior interés de los menores».*

La duda constitucional que se acaba de reseñar se reproduce esencialmente, *mutatis mutandis,* en la C. I. 5636/2021, promovida por un Juzgado de Primera Instancia de Zaragoza en relación con el apartado 6 del artículo 80 del Código de Derecho Foral de Aragón, por posible infracción de los artículos 10.1 y 39.1, 39.2 y 39.4 de la Constitución Española en la medida en que prohíbe la atribución de la guarda y custodia, en este caso tanto individual como compartida, al progenitor que esté incurso en un proceso penal por atentar contra la vida, integridad física, libertad, integridad moral o libertad e indemnidad sexual del otro progenitor o de los hijos, siempre que se haya dictado una resolución judicial motivada en la que consten indicios fundados y racionales de criminalidad. Las razones del Ministerio Fiscal para oponerse a su estimación fueron, como es obvio, sustancialmente las mismas.

Una nota común a dos de las cuestiones de inconstitucionalidad trasladadas al Ministerio Fiscal en este año 2021 es la de referirse a normas autonómicas –y concretamente de la Comunidad de Cataluña– dirigidas a adoptar medidas urgentes de política social y económica. En esta categoría se incluye la C. I. 2816-2021, relativa al apartado 1 bis de la disposición adicional primera de la Ley del Parlamento de Cataluña 24/2015, según el cual el órgano judicial debe, en determinados supuestos, interrumpir el procedimiento de desahucio de las viviendas para que la parte actora ofrezca a los inquilinos una

propuesta de alquiler social. Esta ha sido la única cuestión de inconstitucionalidad en materia civil informada por el Ministerio Fiscal durante 2021 que al tiempo de editarse esta Memoria ha sido resuelta por el Tribunal, concretamente inadmitiéndola por Auto 84/2021, de 15 de septiembre de 2021. Aunque la Fiscalía había entendido que cabía una interpretación conforme a la Constitución, el Tribunal, como se ha dicho, resolvió no admitirla a trámite al comprobar que el auto de planteamiento no contenía ninguna mención acerca de la concurrencia de los requisitos económicos de los solicitantes de la suspensión del lanzamiento, cuya justificación sin embargo es determinante para la aplicación de la norma, por lo que el juicio de relevancia no estaba debidamente formulado.

La otra cuestión de inconstitucionalidad mencionada es la número 5439/2021, que planteó un Juzgado de Primera Instancia de Barcelona en relación con el artículo 2.1, letras a) y b), del Decreto-ley del Gobierno de la Generalitat de Cataluña 34/2020, de 20 de octubre, de medidas urgentes de apoyo a la actividad económica desarrollada en locales de negocio arrendados, por su posible oposición a la competencia exclusiva del Estado en materia de bases de las obligaciones contractuales establecida en el art. 149.1.8.ª de la Constitución. El Ministerio Fiscal informó que la legislación preexistente a la competencia codificadora de la Comunidad Autónoma no permitía establecer una conexión previa habilitante para asumir un título competencial en virtud del cual dicha Comunidad pueda legislar sobre la renta de los contratos de arrendamiento de local de negocio (STC 88/1993, FJ 3), por lo que el decreto cuestionado excede de la competencia autonómica para modificar y desarrollar el derecho civil propio, y conculca con ello la competencia exclusiva del Estado en legislación civil de acuerdo con el art. 149.1. 8.ª CE, *«sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan»*.

El Tribunal confirió traslado directamente para que el Ministerio Fiscal se pronunciara sobre la posible inadmisión (art. 37.1 LOTC) de la C. I. núm. 1938/2021, promovida por el Juzgado de Primera Instancia n.º 1 de Barcelona, de los artículos 565.1 y 557.1 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, que se refieren a la suspensión de la ejecución cuando se formula oposición basada en el pago de la deuda que pueda acreditarse documentalmente, por su posible contradicción con el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión del artículo 24.1 CE y el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos del art. 9.3 CE. El dictamen emitido por la Fiscalía consideró que, en efecto, la cuestión resultaba notoriamente infundada.

2.4.6.3 *Otros dictámenes relevantes*

Para cerrar este capítulo dedicado a la intervención de la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional en el área civil se puede hacer mención de algunas intervenciones que cabría calificar de *incidentales,* en cuanto no se centran en la resolución de fondo del proceso constitucional de que se trate.

Se pueden citar, por ejemplo, los recursos de súplica interpuestos contra providencias de inadmisión en los RRAA 4796/2020 (en un supuesto de apreciación errónea de la extemporaneidad de la demanda de amparo, estimado por ATC 64/2021), y 4886/2019, igualmente estimado por ATC 24/2021 al reconsiderar el Tribunal, a instancia del Ministerio Fiscal, la inicialmente afirmada inexistencia manifiesta de lesión.

Sin embargo, el recurso de súplica interpuesto contra la providencia de inadmisión del RA 4519/2020, en materia de cláusulas abusivas, fue desestimado por ATC 35/2021, de 24 de marzo, por entender el Tribunal que el hecho –alegado por el Ministerio Fiscal– de que la demanda de amparo tuviera un contenido sustancialmente idéntico al de los recursos que habían dado lugar a las SSTC 31/2019 y 140/2020, no otorga por sí mismo especial trascendencia constitucional al recurso, ni justifica que, en fase de admisión, se le otorgue el mismo tratamiento que a los que le habían precedido, una vez que, precisamente, ya ha sido resuelta la cuestión planteada en un pronunciamiento de fondo en forma de sentencia, por lo que ya no existe la especial trascendencia constitucional referida a un problema o una faceta de un derecho fundamental sobre el que no existiera doctrina específica del Tribunal Constitucional.

En el ATC 36/2021, de 5 de abril, dictado en uno de los numerosos asuntos relativos a la defectuosa comunicación del emplazamiento en un proceso de ejecución hipotecaria (RA 5368/2020), la misma idea de que *«la mera admisión de otros recursos de amparo idénticos al actual, presentados por el recurrente de amparo o por la otra parte ejecutada en los procedimientos de ejecución hipotecaria seguidos ante los juzgados de primera instancia e instrucción (…), e incluso, el hecho de que se hayan dictado numerosas sentencias desde la STC 40/2020, estimando las demandas y reconociendo la existencia de la vulneración del derecho fundamental invocado, no es condición suficiente para admitir el recurso»,* sirvió por su parte para reiterar el concepto de *negativa manifiesta del deber de acatamiento de la doctrina constitucional* señalado en la STC 155/2009, FJ 2 f), es decir, a efectos de la apreciación de la especial trascendencia constitucional

en el recurso de amparo, señalando el Tribunal que *«[p]ara que concurra el supuesto de la negativa manifiesta del deber de acatamiento de la doctrina constitucional señalado en la STC 155/2009, FJ 2 f), son necesarios los siguientes requisitos característicos: (i) que no pueda ser identificada con «la errónea interpretación o aplicación de la jurisprudencia, incluso si fuera objetivable y verificable en el caso concreto» (STC 106/2017, de 18 de septiembre, FJ 2), sino como «la voluntad manifiesta de no proceder a su aplicación; o dicho en otras palabras, a una decisión consciente de soslayarla» (STC 83/2018, de 16 de julio, FJ 3); (ii) 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 existencia de una negativa manifiesta), este tribunal debe conocer del recurso y aplicar su doctrina al caso concreto; (iii) procede apreciar la concurrencia de dicho elemento intencional en supuestos en los que el órgano judicial, aun conociendo la doctrina constitucional, dado que había sido citada y extractada en lo fundamental en el escrito por el que se hubo promovido el incidente de nulidad de actuaciones, lo resolvió sin hacer consideración alguna sobre ella (STC 5/2018, de 22 de enero, FJ 2, por todas); y (iv) en todo caso, la cita de la doctrina constitucional ha de ser concreta y precisa, «no siendo suficiente cualquier pronunciamiento jurisprudencial que se entienda incumplido» (STC 106/2017, de 18 de septiembre, FJ 2)».*

Asimismo, se puede dejar constancia en este apartado de la intervención de la Fiscalía en algunos incidentes de ejecución. Por ejemplo, en el RA 1588/2020, en materia de cláusulas abusivas, que fue estimado por ATC 57/2021, de 10 de mayo, en el que se suscitaba la cuestión de si la cancelación y rehabilitación de determinadas anotaciones registrales, derivadas de la estimación de un recurso de amparo, debía ordenarse por el Tribunal Constitucional o por el órgano judicial en el procedimiento que precisamente se hallaba en el origen del conflicto. De acuerdo con la posición apuntada por la Fiscalía, el Tribunal declaró que el mandamiento debía ser expedido por el Juzgado.

Igualmente puede citarse el incidente de ejecución promovido en el RA 6203/2013, informado por la Fiscalía el 22 de noviembre de 2021, y resuelto por ATC 112/2021, de 17 de diciembre, en el que se trataba también de pronunciarse sobre el modo de ejecutar en el ámbito registral una sentencia estimatoria del amparo.

2.4.7 Penal

Como ya se ha comentado al examinar a través de las tablas estadísticas, el área penal constituye sin duda la principal ocupación de la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional, hasta el punto de que su dedicación a esta materia se aproxima a la mitad del trabajo total que asumió en 2021. Este predominio de lo penal se manifiesta sobre todo en las actuaciones del Ministerio Fiscal en los recursos de amparo. Contando las notificaciones de providencias de inadmisión, los amparos *penales* alcanzaron un 48,8 % del total de las intervenciones computadas en esta clase de procedimientos, y sin incluir dichas notificaciones, la cifra de dictámenes emitidos por la Fiscalía en materia penal, respecto del total de informes *de fondo* suscritos en procedimientos de amparo, se situó en el 43,88 %. Su análisis representa, por tanto, la radiografía del núcleo central de nuestro trabajo, que además coincide con el tradicional objeto de atención también, al menos, en el plano estadístico– del Ministerio Fiscal en su conjunto.

2.4.7.1 *Recursos de amparo*

En el contexto de esa especial vinculación entre el Ministerio Fiscal y la materia penal, no es de extrañar que sea precisamente en este ámbito donde el ejercicio anual examinado permite dejar constancia de una actuación relativamente infrecuente, en términos numéricos, pero muy expresiva del papel que la vigente Constitución atribuye del Ministerio Fiscal, distante precisamente de su tópica percepción como mero acusador en los procesos por delito. En efecto, desde su más temprana jurisprudencia (*v.gr.* STC 86/1985, de 10 de julio) el Tribunal Constitucional ha concebido su legitimación activa para interponer recurso de amparo, más allá de la defensa de su propio derecho a la tutela judicial en el marco procesal, como *«un ius agendi reconocido a este órgano en mérito a su específica posición institucional, funcionalmente delimitada en el art. 124.1 de la norma fundamental»,* en cuya virtud, *«[p]romoviendo el amparo constitucional, el Ministerio Fiscal, defiende, ciertamente, derechos fundamentales, pero lo hace, y en esto reside la peculiar naturaleza de su acción, no porque ostente su titularidad, sino como portador del interés público en la integridad y efectividad de tales derechos».*

Ese es el marco constitucional e institucional en el que esta Fiscalía, ciertamente en contadas ocasiones, circunscritas –incluso por motivos de capacidad material– a aquellos supuestos en que su intervención no resulte innecesaria o incluso inoportuna por hallarse prefe-

riblemente expedita la vía de amparo a la defensa de los derechos fundamentales por quienes son sus directos titulares y *afectados* por su vulneración, activa su legitimación propia.

En 2021 lo ha hecho, interponiendo recurso de amparo en relación con un auto de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, confirmatorio de otro del Juzgado Central de Instrucción n.º 5, que, en el marco de una orden europea de detención y entrega (OEDE) había ampliado, a instancia de la Fiscalía de Distrito de Países Bajos Orientales, la autorización de entrega de una persona que, habiendo sido ya entregada por hechos distintos, se había acogido al principio de especialidad, lo que conforme al art. 60 de la Ley 23/2014 exige una resolución judicial de la autoridad española de ejecución que autorice la ampliación interesada.

La Fiscalía de la Audiencia Nacional interesó la homologación de la emisión de la OEDE por la autoridad judicial holandesa competente, por no considerar a la Fiscalía emisora *autoridad judicial* en los términos del art. 6 de la Decisión Marco de 13 de junio de 2002, con apoyo en la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, por no estar regulada dicha institución de tal forma que garantice la imposibilidad de interferencia por el Poder Ejecutivo en un procedimiento concreto.

Requerida la autoridad judicial holandesa, el Juez de Instrucción emitió una comunicación cuyo contenido consideró el Fiscal de la Audiencia Nacional que no constituía una verdadera homologación, en los términos exigidos por la doctrina del TJUE (en concreto, la sentencia de 24 de noviembre de 2020, C-510), por lo que se opuso a la autorización interesada.

Los autos recurridos consideraron sin embargo suficiente la referida comunicación para tener por homologada judicialmente la orden europea emitida por el Fiscal holandés y, con ello, a juicio de esta Fiscalía ante el Tribunal Constitucional, lesionaron el derecho del afectado a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) en relación con sus derechos a la libertad personal (art. 17.1 CE) y a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE).

Hay que lamentar, sin embargo, que el Tribunal Constitucional no llegase a formular un pronunciamiento de fondo sobre la cuestión planteada, dado que la demanda de amparo fue inadmitida por entender que no se había invocado válidamente en el proceso judicial el derecho fundamental que se consideraba vulnerado.

Mucho más abundante es el relato atinente a las intervenciones de esta Fiscalía *«en todos los procesos de amparo, en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado*

por la Ley» (art. 47.2 LOTC) en los recursos de amparo interpuestos por el resto de personas activamente legitimadas, en su gran mayoría quienes comparecen como directamente afectados por la supuesta vulneración de los derechos fundamentales que invocan.

A diferencia de la observación que se ha efectuado al repasar los asuntos más relevantes despachados en materia civil, en el terreno penal no es fácil identificar con similar precisión auténticas *series* de asuntos, entendidas como reproducciones miméticas de supuestos de hecho idénticos que conducen a resoluciones iguales, pero sí es posible dotar de cierto orden temático a la exposición de los casos, lo que en buena medida resulta conveniente a la hora de optimizar los estándares de unidad de actuación de la Fiscalía y, como ya se expuso en la parte de esta Memoria dedicada a la organización del trabajo, rentabilizar el esfuerzo mediante cierto grado de *especialización* de sus miembros.

Atendiendo a ese criterio, sin duda alguna hay que mencionar en primer lugar, por lo que se refiere al año 2021, los recursos de amparo derivados de la causa especial 20907/2017 de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, que es el popularmente conocido como *juicio del procès,* es decir, el proceso seguido contra los responsables de los acontecimientos conducentes a la fallida declaración de independencia de Cataluña en otoño de 2017.

Dado el número y el contenido de los recursos de amparo interpuestos por quienes, al fin y a la postre, resultaron condenados en ese procedimiento, desbordaría la naturaleza y la extensión razonable de esta Memoria cualquier intento de rendir cuenta detallada de la actividad de la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional en cada uno de estos asuntos, que no solo han ocupado una buena parte de su tiempo y esfuerzo en los últimos años, sino también de la dedicación del propio Tribunal, entre otras razones porque, como ya se apuntaba en la Memoria del año pasado, es perceptible cierta relajación –sin duda explicable por la extraordinaria trascendencia política y constitucional del asunto– en la aplicación de los filtros ordinarios de admisión de los motivos de amparo, a lo que se suma la sistemática avocación de este grupo de procedimientos al Pleno del Tribunal.

La abundancia de tales recursos contra diversas resoluciones interlocutorias y definitivas, multiplicadas por el considerable número de acusados, cuyas solicitudes de amparo se concretan por regla general en escritos de infrecuente extensión y en la invocación de un sinfín de motivos basados en las más variadas lesiones de derechos fundamentales y en innumerables infracciones del Derecho de la Unión Europea y del Derecho Internacional que cuestionan el sistema de tutela de los

derechos y libertades democráticas en el régimen constitucional español, alcanza en el ámbito penal, como queda dicho, un buen porcentaje del cómputo de asuntos despachados en el año examinado. A ello hay que sumarle un número no escaso de recursos directa o indirectamente vinculados con aquellos hechos, con acontecimientos periféricos a ellos, o con sus implicados, dentro de la propia jurisdicción penal, e incluso de la contencioso-administrativa que, como se dirá en su lugar, también ha sido pródiga en la generación de supuestos motivos de amparo, cuya fundamentación ha venido siendo en su práctica totalidad refutada por esta Fiscalía, y, hasta donde por el momento ha tenido ocasión de pronunciarse, por el propio Tribunal.

Así pues, limitando su recopilación a una sucinta referencia de su objeto, de este grupo de asuntos cabe destacar (exclusivamente en lo que concierne, hay que insistir, a la actividad de la Fiscalía en el ejercicio del año 2021, y a las resoluciones que le fueron notificadas en ese año), los siguientes:

– En el RA 1523/2020, por escrito formulado en el trámite de alegaciones del artículo 52 LOTC, el Ministerio Fiscal interesó la denegación del amparo solicitado por D. Oriol Junqueras i Vies contra los autos de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 14 de junio de 2019, 9 de enero de 2020 y 22 de enero de 2020 (de aclaración del anterior), dictados en esta causa, frente a los que el recurrente alegaba la vulneración del derecho fundamental a la participación política (art. 23 CE y 29.2 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y 3 del Protocolo 1 del CEDH, en relación con el derecho a la tutela judicial efectiva y a un proceso con todas las garantías, del art. 24.1 y 2 CE), al haberle denegado dichas resoluciones el permiso que solicitó para acudir al Parlamento Europeo y mantenerlo en prisión, desconociendo, a su juicio, la inmunidad parlamentaria europea que le correspondía desde el momento de su proclamación como diputado electo, tras las elecciones de 26 de mayo de 2019.

– En el RA 1634/2020, instado por el mismo recurrente, se impugnaba un segundo auto de 9 de enero de 2020 y otro de 29 de enero siguiente (que desestimó la súplica contra el anterior), en cuya virtud, una vez resuelta por el TJUE (sentencia de 19 de diciembre de 2019, asunto C-502/19) la cuestión prejudicial que la Sala Segunda del Tribunal Supremo había formulado al respecto, la Sala Segunda del TS denegó al recurrente la autorización para desplazarse al Parlamento Europeo y la solicitud de libertad, la declaración de nulidad de la sentencia condenatoria de 14 de octubre de 2019, y la tramitación de suplicatorio al Parlamento Europeo, y ordenó dar cuenta en la pieza

de ejecución para que se alzara la suspensión de la pena de 13 años de inhabilitación que le había sido impuesta y practicar la liquidación de condena. El demandante alegaba la vulneración de sus derechos a la igualdad con prohibición de discriminación, a la libertad, a la libertad de expresión, a la participación y representación política, a la tutela judicial efectiva y al proceso con todas las garantías (artículos 14, 17, 20.1, 23.1, 24.1 y 24.2 CE) y los derechos reconocidos en los artículos 6, 11, 20, 21, 39 y 47 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y 5, 6 y 10 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, y además solicitaba el planteamiento de una nueva cuestión prejudicial ante el TJUE. La Fiscalía, mediante escrito de 26 de enero de 2021, solicitó la denegación del amparo y se opuso al planteamiento de la citada cuestión.

Los dos recursos de amparo mencionados serían posteriormente acumulados por ATC 18/2022, de 26 de enero, con informe favorable del Ministerio Fiscal, al RA 212/2020, dirigido contra los autos de 14 de octubre y 18 de noviembre de 2019, de la misma Sala Segunda del Tribunal Supremo, que también había sido informado en sentido desestimatorio por la Fiscalía el 6 de octubre de 2020, y al redactarse esta Memoria estaban pendientes de sentencia.

– También solicitó esta Fiscalía, por escrito de 30 de noviembre de 2021, la inadmisión de una de las pretensiones y la desestimación del resto de los pedimentos formulados del RA 972/2021, interpuesto por D. Carles Puigdemont i Casamajó, D. Antoni Comin i Oliveres, D.ª Clara Ponsati i Obiols y D. Luis Puig i Gordi contra los autos dictados por el Magistrado instructor de la mencionada causa especial con fechas 14 de octubre y 4 de noviembre de 2019, por los que se acordó emitir órdenes nacionales, europeas e internacionales de detención contra los recurrentes; el auto de fecha 10 de enero de 2020, que confirmó en reforma las citadas resoluciones; el auto de la Sala de recursos de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 23 de octubre de 2020 que desestimó los recursos de apelación presentados contra el citado auto de 10 de enero; y el auto de esa misma Sala de 30 de diciembre de 2020, que desestimó el incidente de nulidad de actuaciones interpuesto contra el auto de 23 de octubre. El recurso denunciaba la vulneración del derecho al juez predeterminado por la Ley en relación con el derecho a la libertad, por entender que en el momento en que se dictaron los autos de 14 de octubre y 4 de noviembre de 2019 la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo no era competente para conocer de la causa; el derecho a un juez imparcial, por falta de imparcialidad del Magistrado instructor de esa causa y de dos Magistrados de la Sala de recursos; el derecho de representación política, por el

desconocimiento de la inmunidad parlamentaria de algunos de los recurrentes; el derecho a la libertad personal y el derecho a la libertad de circulación; el derecho de representación política en relación con el derecho a la libertad, porque las órdenes de detención dictadas pretendían una restricción indebida de dichos derechos de representación política de los recurrentes; el derecho a la presunción de inocencia, por la emisión de una orden europea de detención respecto de un delito por el que los recurrentes no se encontraban procesados, como era el delito de sedición; el derecho a la tutela judicial efectiva en su modalidad del derecho a obtener una resolución motivada en Derecho y el derecho a un proceso con todas las garantías, por la injustificada negativa de la Sala de recursos de la Sala Segunda del Tribunal Supremo al planteamiento ante el TJUE de las cuestiones prejudiciales interesadas; y el derecho al juez predeterminado por la ley por la misma negativa al planteamiento de las cuestiones prejudiciales. La Fiscalía informó en contra de todas esas pretensiones.

En este procedimiento de amparo, además, el Ministerio Público hubo de despachar diversos recursos e incidentes promovidos por los actores, concretamente relacionados con la alegada falta de imparcialidad de algunos de los miembros del Tribunal, y con la pretensión de suspensión cautelar de las órdenes de busca y captura e ingreso en prisión adoptadas en el procedimiento penal, y de cualesquiera otras medidas restrictivas de su libertad ordenadas en la misma causa. El Tribunal denegó esas pretensiones por AATC 94/2021 y 26/2022.

– En el RA 1212/2021, también trufado de diversas incidencias procesales, el Ministerio Fiscal formuló el 22 de junio de 2021 un extenso escrito de alegaciones, de más de 160 páginas, oponiéndose a la solicitud de amparo formulada por los citados Sres. Puigdemont y Comín contra el auto de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo de fecha 28 de diciembre de 2020, por el que se desestimaron los incidentes de nulidad deducidos contra el auto de la misma Sala de 23 de octubre de 2020, dictado en la mentada causa especial 20907/2017, que a su vez había desestimado los recursos de apelación contra el auto de 4 de marzo de 2020, también desestimatorio de los recursos de reforma entablados contra los autos del Magistrado Instructor de 10 de enero de 2020, por los que se acordó emitir un suplicatorio en solicitud de suspensión de la inmunidad parlamentaria europea de aquellos recurrentes.

Los actores alegaban la vulneración de sus derechos al juez predeterminado por la ley, a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos en relación con el derecho a participar en los asuntos públicos por medio de representantes elegidos libremente en eleccio-

nes periódicas que tienen todos los ciudadanos, el derecho a participar en la vida democrática de la Unión, el derecho a la libertad, a entrar y salir libremente del Estado español sin limitación por motivos políticos o ideológicos, a la igualdad en la aplicación de la Ley sin discriminación de ningún tipo, a la tutela judicial efectiva, al juez imparcial y a un proceso con todas las garantías, incluido el derecho a una resolución motivada, el derecho a la presunción de inocencia, a la libertad ideológica, a la libertad de expresión, a la libertad de reunión y manifestación, y el derecho a la legalidad penal. Como queda dicho, a juicio de la Fiscalía las resoluciones judiciales impugnadas no lesionaron ninguno de esos derechos. A la fecha de redactarse esta Memoria no hay sentencia todavía.

Sí ha resuelto el Tribunal, sin embargo, el RA 1406/2020, desestimando íntegramente, por STC 121/2021, de 2 de junio, en línea con la pretensión formulada por la Fiscalía en su escrito de alegaciones de 12 de noviembre de 2020, el recurso de amparo interpuesto por D. Jordi Sánchez i Pincanyol. Aunque la sentencia cuenta con un interesante voto particular de dos Magistrados, relativo a la posibilidad *«de formular un juicio distinto sobre la respuesta penal dispensada a los supuestos de ejercicio, aunque sea extralimitado, del derecho fundamental de reunión, más acorde con una interpretación evolucionada y concordante con la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos»,* el Tribunal rechaza motivadamente cada uno de los motivos de amparo, que, siguiendo la misma tónica de exhaustividad que las demandas de amparo que se acaban de reseñar, atribuía a la ya mencionada sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo núm. 459/2019, de 14 de octubre las siguientes vulneraciones de derechos fundamentales: i) del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley (arts. 24.2 CE y 6 CEDH), por haber asumido el Tribunal Supremo la competencia para enjuiciar los hechos, privando adicionalmente al recurrente de su derecho a la doble instancia (art. 2 del Protocolo núm. 7 CEDH); ii) del derecho de defensa (arts. 24.2 CE y 6 CEDH) y del derecho a la no discriminación por razón de la lengua (arts. 14 CE y 14 CEDH), por no haberse permitido a los acusados declarar en su lengua vernácula empleando un sistema de traducción simultánea; y por haber impedido el empleo del catalán a testigos propuestos por la defensa; iii) del derecho a un juez imparcial (arts. 24.2 y 6 CEDH), por no haberse estimado las diversas recusaciones formuladas a lo largo del procedimiento y por el rol inquisitivo asumido por el presidente del tribunal en el acto del juicio; iv) del principio de igualdad de armas (arts. 24.2 CE y 6 CEDH), por el trato desfavorable dispensado a las defensas en el acto del juicio oral; v) del derecho de defensa (arts. 24 CE y 6

CEDH), por no haber tenido acceso a las actuaciones seguidas en el Juzgado de Instrucción núm. 13 de Barcelona, por la imposibilidad de contrastar las declaraciones testificales con la prueba documental videográfica y por la denegación de pruebas pertinentes solicitadas en tiempo y forma; vi) del derecho a la presunción de inocencia y a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 y 2 CE), por las manifestaciones públicas de miembros del Gobierno español sobre los hechos enjuiciados y la reiterada omisión del tribunal de amparar a los procesados ante dichas manifestaciones; vii) del derecho a un proceso con todas las garantías (arts. 24.2 CE y 6 CEDH), por la filtración del contenido de la sentencia cuando su redacción no había culminado; viii) del derecho a la tutela judicial efectiva por ausencia de toda motivación de la individualización de la pena (arts. 17, 24 y 25 CE en relación con art. 120.3 CE); ix) del derecho fundamental a la legalidad penal (arts. 25.1 CE y 7 CEDH), por abandono *ad hoc* del principio de accesoriedad limitada en la participación; x) del derecho fundamental a la legalidad penal (art. 25.1 CE) en relación con los derechos fundamentales a la libertad, de reunión pacífica y a las libertades de expresión e ideológica (arts. 17, 20, 21 y 16 CE), por la insuficiente taxatividad del tipo penal de la sedición; xi) del derecho fundamental a la legalidad penal (arts. 25.1 CE y 7 CEDH), por aplicación analógica del delito de sedición a los hechos enjuiciados; xii) del derecho fundamental a la legalidad penal (arts. 25.1 CE y 49 CDFUE), en relación con los derechos fundamentales a la libertad, de reunión y a las libertades de expresión e ideológica (arts. 17, 20, 21 y 16 CE), por la imposición de una pena desproporcionada.

Una vez más hay que poner de manifiesto que tratar de articular un resumen mínimamente fiel de esa STC 121/2021 en esta Memoria excede con mucho su razonable cabida, por lo que procede, remitir a su lectura íntegra, que en buena medida da acceso a todo un compendio de doctrina del Tribunal Constitucional en materia de garantías del proceso penal.

Cuanto se acaba de decir es reproducible respecto de la STC 122/2021, de 12 de noviembre, que desestimó en términos similares el recurso de amparo n.º 1474/2020 promovido por D. Jordi Cuixart i Navarro, igualmente informado en sentido desestimatorio por la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional el 12 de noviembre de 2020.

A estos casos hay que sumar las sentencias dictadas por el Tribunal en los recursos de amparo interpuestos por las mismas o por otras personas enjuiciadas y condenadas en la misma causa penal, contra la propia sentencia condenatoria o contra resoluciones dictadas antes del juicio oral, que habían sido, en todos los supuestos, informados nega-

tivamente por el Ministerio Fiscal. En concreto se pueden citar, entre otras, las SSTC 34/2021, de 17 de febrero; 67/2021, de 17 de marzo; 107/2021, de 13 de mayo; y 171/2021, de 7 de octubre.

También abordó la Fiscalía en el año 2021, como se ha anticipado, otros recursos de amparo originados en asuntos de naturaleza penal que a su vez traían causa, directa o mediata, de otros acontecimientos vinculados en mayor o menor medida al conflicto independentista catalán, que no se incluyen o no guardan relación inmediata con la citada causa especial del Tribunal Supremo. En esta categoría se puede mencionar el RA 4586/20, promovido por el expresidente de la Generalitat Sr. Torra i Pla, contra la sentencia de 19 de diciembre de 2019 de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña que le condenó como autor de un delito de desobediencia, en relación con la colocación y no retirada, en edificios públicos durante un período electoral, y contra las indicaciones de la Junta Electoral Central, de lazos amarillos y otros signos de significación partidista, alusiva precisamente al contexto y las consecuencias de la causa especial del TS antes citada; y la sentencia de 28 de septiembre de 2020 de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, que desestimó el recurso de casación interpuesto frente a ella. El Ministerio Fiscal formuló el día 4 de febrero de 2021 escrito de alegaciones interesando la inadmisión de algunos de los motivos de la demanda de amparo, y oponiéndose en todo caso al otorgamiento de dicho amparo, que en efecto fue denegado por STC 25/2022, de 23 de febrero, a la que acompañan no obstante dos votos particulares. Aunque son muchos los aspectos destacables de esta sentencia, cabe reseñar especialmente el análisis que efectúa de algunas de las cuestiones planteadas por el recurrente desde el punto de vista del Derecho de la Unión Europea, y en particular respecto de la pretensión del planteamiento de cuestiones prejudiciales al TJUE por el propio Tribunal Constitucional.

Al margen de esa importante parcela de actividad dedicada a las consecuencias del *procès,* o a los acontecimientos contextualmente relacionados con ellas, el Tribunal Constitucional, y por ende la Fiscalía, han tenido oportunidad de ocuparse de otros asuntos de no menor interés y repercusión jurídica y social en el entorno de la jurisdicción penal.

Por su importancia innovadora en la tradición doctrinal del Tribunal es inevitable hacer referencia en este punto a la cuestión del *habeas corpus.*

En realidad, la única actuación relevante de la Fiscalía en este terreno de la que se puede dar cuenta en el ejercicio anual examinado es la que se materializó en el RA 3494/2020, aún sin sentencia, que

presenta la particularidad de originarse en una detención practicada con el telón de fondo 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.* El asunto respondía por lo demás al clásico esquema de inaplicación de la doctrina del Tribunal debida a la confusión entre el juicio jurídico sobre la incoación del procedimiento y el que corresponde a la *legalidad o ilegalidad* de la privación de libertad, que constituye precisamente el objeto del procedimiento mismo. En aquel caso, la demandante había sido detenida por infringir la obligación de *confinamiento* derivada del artículo 7 del citado Decreto de estado de alarma –en realidad su prórroga por RD 492/2020–, tras haber sido sorprendida en idéntica tesitura en varias ocasiones anteriores.

El amparo *mixto* fue abordado por la Fiscalía partiendo de la base de la inadmisión de uno de sus motivos, que alegaba la ilegalidad de la detención por no ser el citado Real Decreto conforme a los límites legales derivados de la Ley Orgánica 4/1982, de los estados de alarma, excepción y sitio. El Ministerio Fiscal advirtió que el enjuiciamiento de la legalidad de esa norma no era viable en sede de amparo, porque la propia jurisprudencia constitucional la caracterizaba como disposición con rango de ley, y por tanto solicitó la inadmisión del motivo. El dato relevante es que ese mismo argumento constituiría la columna vertebral de la STC 148/2021, de 14 julio posiblemente la más importante, y seguramente la más controvertida de cuantas ha dictado el Tribunal en el año que nos ocupa–, que como es sabido declaró inconstitucional el citado artículo 7 RD 463/2020 por entender que una norma que prohíbe circular a todas las personas, por cualquier sitio y en cualquier momento, salvo en los casos expresamente considerados como justificados, supone un vaciamiento de hecho y una suspensión del derecho de libre circulación proclamado en el art. 19 CE.

Por lo demás, se trataba de un caso de aplicación de doctrina en materia de *habeas corpus*. Sin embargo, es precisamente, como se ha anticipado, una importante variación en esa doctrina la que obliga a subrayar con énfasis la importancia de la STC 73/2021, de 18 de marzo, recaída en el RA 7439-2019, que había sido informado por el Fiscal en diciembre de 2020, destacable por dos razones:

La primera, sin duda, es la novedad jurídica que supone un giro jurisprudencial –por lo que la cuestión fue debidamente avocada al pleno– relativo al régimen de agotamiento de la vía judicial previa al amparo en estos casos [arts. 42.1 *in fine* y 44.1.a) LOTC]. Tras repasar

la evolución histórica de su doctrina en este aspecto, el Tribunal llega a la conclusión de que, habida cuenta la propia naturaleza del *habeas corpus,* la interposición de incidente de nulidad de actuaciones no es necesaria para cumplir el referido requisito procesal, aunque su utilización tampoco puede considerarse *manifiestamente improcedente* a la hora de valorar la posible extemporaneidad del amparo (esta aparente incoherencia en la definición de lo *exigible* constituye uno de los ejes argumentales de los votos particulares que acompañan a la sentencia, uno de ellos, paradójicamente, del propio ponente). Esto es lo novedoso.

La segunda razón que lleva a subrayar su cita en esta Memoria es que, más allá de su trascendencia técnico-jurídica, esta sentencia llama la atención por el tono –que cabría calificar de auténtico *lamento*– con el que el Tribunal deja constancia [FJ 4, a)] de hasta qué punto *«[e]l frecuente incumplimiento de esta jurisprudencia constitucional, que se pone de manifiesto con ocasión de los sucesivos recursos de amparo que se van presentando, es motivo de muy alta preocupación para el Tribunal Constitucional en una materia que suscita 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». «No resulta fácilmente comprensible* –añade el Pleno– *que, tras el extenso número de resoluciones dictadas por este Tribunal sobre esta cuestión, la jurisprudencia constitucional en la materia siga sin ser trasladada al quehacer cotidiano de todos los que participan en la labor de tramitación judicial de los procedimientos de habeas corpus y que por esta razón deban seguir admitiéndose recursos de amparo que se acogen a la alegación del incumplimiento de la jurisprudencia constitucional como motivo de especial trascendencia constitucional» (SSTC 72/2019, FJ 2, y 181/2020, de 14 de diciembre, FJ 6, ya citados)».*

Ciertamente es para reflexionar. Desde luego, que no es cuestión menor para esta Fiscalía lo demuestra el hecho de que, entre los escasos asuntos en los que históricamente ha asumido la responsabilidad de ejercitar la legitimación del Ministerio Fiscal para interponer el recurso de amparo, se halle, precisamente, el de la indebida inadmisión de las solicitudes de *habeas corpus.* Y es por tanto nuestra voluntad seguir llevando a cabo cuantas actuaciones sean necesarias o convenientes para facilitar y promover, especialmente en el seno del Ministerio Fiscal, el conocimiento y la debida aplicación de esta doctrina.

Otro campo temático en el que, lamentablemente, se siguen repitiendo las sentencias estimatorias del Tribunal Constitucional, con dictamen favorable de esta Fiscalía basado precisamente en la claridad de una jurisprudencia consolidada, que a su vez trae causa de una no menos reiterada doctrina del TEDH, no ajena por cierto al enjuiciamiento de la actuación de órganos judiciales españoles, es el de la exigencia de exhaustividad en la investigación de las denuncias de torturas y malos tratos efectuadas por personas que se hallan en situación de privación de libertad o, en general, bajo la custodia y responsabilidad de agentes y funcionarios del poder público. Ejemplo de esa corriente, en el año analizado, son los RRAA 206/2021, 2113/2020. El primero, estimado por STC 166/2021, de 4 de octubre, se refería a un menor detenido por un presunto delito de atentado y desórdenes públicos; el segundo, resuelto también por sentencia estimatoria 13/2022, de 7 de febrero, fue interpuesto por una mujer que, detenida por el incumplimiento de una resolución del Juez de Familia relativa a la custodia y derecho de visita de sus hijas, denunciaba haber sido sometida a un cacheo corporal con desnudo integral, desproporcionado por innecesario, antes de ingresar en el calabozo. La nota común a ambos supuestos es el rechazo *a limine* o la mera tramitación formularia de las denuncias de abuso o maltrato policial pese a la concreta solicitud de diligencias que eran objetivamente aptas y no desproporcionadas para esclarecer los hechos.

Una aproximación singular a ese tipo de asuntos se produjo en el caso de los recursos de amparo 1854/20, 1855/20 y 5548/20, interpuestos por tres personas que en su día habían sido juzgadas y condenadas por delitos de terrorismo, dándose la circunstancia de que los agentes de la Guardia Civil que los detuvieron habían sido a su vez condenados en la Audiencia Provincial de San Sebastián por delitos de lesiones y torturas producidas con ocasión de dicha detención, siendo sin embargo posteriormente absueltos, en casación, por el Tribunal Supremo. Tras dicha absolución de los agentes, los supuestamente afectados por las torturas acudieron al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que, considerando *«suficientemente acreditado que las lesiones descritas en los certificados aportados por los demandantes, cuya existencia no ha sido negada ni por el Tribunal Supremo ni por el Gobierno, se han producido cuando se encontraban en manos de la Guardia Civil»* y que *«el Tribunal Supremo se ha limitado a apartar la versión de los demandantes sin por ello intentar determinar si el recurso a la fuerza física por parte de los agentes (…) en la detención de los demandantes había sido estrictamente necesario y proporcionado»,* declaró que *«la responsabilidad de las lesiones*

descritas debe ser imputada al Estado demandado» y en consecuencia condenó a España por vulneración del artículo 3 CEDH en su aspecto procesal.

Apoyándose en ese pronunciamiento del TEDH, los recurrentes intentaron, al amparo del artículo 954.3 LECrim, introducido por Ley 41/2015, de 5 de octubre, promover un recurso extraordinario de revisión contra la sentencia de la Audiencia Nacional que los había condenado a ellos, en cuanto a su juicio la confesión utilizada para condenarlos había sido obtenida a consecuencia de los malos tratos infligidos, recurso que no fue autorizado por la Sala Segunda del Tribunal Supremo. Frente a esta resolución y a la providencia que inadmitió el incidente de nulidad de actuaciones promovido contra ella interpusieron recurso de amparo los interesados, invocando sus derechos a la tutela judicial efectiva y a un proceso con todas las garantías, a la presunción de inocencia y a la legalidad penal. La Fiscalía se opuso al otorgamiento del amparo, considerando que la actuación de los guardias civiles que practicaron la detención estaba desvinculada por completo de los elementos de prueba en los que se apoyó la sentencia condenatoria de la Audiencia Nacional, que ni siquiera fue recurrida por los demandantes, datos estos que la sentencia del TEDH no ponía en cuestión, del mismo modo que ni siquiera establecía una relación entre los malos tratos denunciados y la confesión prestada en un momento posterior y ante otros miembros de la Guardia Civil, lo que en ningún caso había sido declarado por una sentencia penal firme, por lo que el Tribunal Supremo no vulneró derecho alguno al decidir que no procedía el recurso de revisión. En el momento de elaborar esta Memoria, el Tribunal Constitucional, que admitió los recursos a trámite porque plantean un problema o afectan a una faceta de un derecho fundamental sobre el que no hay doctrina, y porque puede dar ocasión para aclarar o cambiar dicha doctrina, como consecuencia de cambios normativos relevantes para la configuración del contenido del derecho fundamental, no ha dictado todavía sentencia en estos asuntos.

Siguiendo con los supuestos que tienen una proyección doctrinal más allá del caso concreto, esta Fiscalía viene afrontando un proceso de reflexión –que ya ha procurado ir trasladando al Tribunal– acerca de la incidencia de la doctrina de este, establecida en la STC 147/2020, de 19 de octubre, relativa a las condiciones y requisitos exigibles a las solicitudes de entrega –particularmente en procedimientos de extradición– de personas reclamadas por otros países. En el año al que se refiere esta Memoria hay que dar cuenta del RA 5275/2020 (que fue estimado por STC 147/2021, de 12 de julio), relativo a una solicitud cursada por Angola que la Audiencia Nacional había autorizado, deci-

sión esta contra la que el afectado solicitó amparo, otorgado finalmente por el TC. El problema se centra de manera principal en la exigencia *«de un juicio de necesidad judicialmente homologado en el país reclamante»,* en aquellos supuestos en que la legislación de dicho país requirente no contempla ese tipo de control específicamente judicial, en particular cuando la petición de entrega procede de una autoridad como, en muchos países, es el Ministerio Fiscal que, dada su caracterización en el ordenamiento jurídico interno no satisface el estándar de *«autoridad independiente, no sometida a órdenes o instrucciones externas, en particular del poder ejecutivo».*

Como queda dicho, esta doctrina, planteada en los reseñados supuestos, tiene sin embargo un obvio alcance general, que se ha concretado ya en otros casos –cuya reseña puntual no corresponde en esta Memoria, porque son posteriores en el tiempo, pero sin duda serán objeto de examen en ediciones ulteriores– originados en relación con solicitudes de entrega emitidas, por ejemplo, por Marruecos, Estado con el que España mantiene una importante y abundante relación de cooperación en el ámbito judicial penal. Sin cuestionar *a priori,* en modo alguno, el *canon* de control formulado por el Tribunal, especialmente en cuanto se proyecta sobre la tutela del derecho a la libertad proclamado en el artículo 17 CE, esta Fiscalía está poniendo de manifiesto, sin embargo, la necesidad de una reflexión, y, en su caso, de un pronunciamiento aclaratorio del Tribunal acerca del modo en que ha de entenderse que la doctrina expuesta afecta con carácter general a la interpretación y aplicación de los convenios y tratados internacionales multilaterales y, sobre todo, bilaterales, suscritos por España con otros Estados, en los que no se contempla explícitamente ese estándar de tutela, cuya sistemática aplicación, por tanto, podría afectar de modo general, en este punto, a la vigencia real y efectiva y al cumplimiento de los referidos instrumentos internacionales.

Cambiando de plano, por su especial trascendencia pública y mediática, pero también por el interés estrictamente jurídico-constitucional del asunto, es obligada la mención de los RRAA 4204/19, RA 4251/19 y RA 4275/19, promovidos por distintos periodistas y empresas editoras de medios de comunicación contra las decisiones de un Juzgado de Instrucción y la Audiencia Provincial de Baleares que habían rechazado la personación de los demandantes de amparo en el procedimiento penal en que se habían acordado medidas de intervención e incautación y registro de comunicaciones y dispositivos telefónicos e informáticos. Con el trasfondo del derecho al secreto profesional del periodista, en estos recursos se planteaba específicamente la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva de los

demandantes, en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción, que el Ministerio Fiscal ante el Tribunal Constitucional consideró ciertamente producida, apoyando por tanto la solicitud de amparo. El Tribunal lo ha otorgado en sentencia de 7 de marzo de 2022, en la que se subraya que la evidente afectación, por las decisiones judiciales adoptadas, de la libertad de información y el derecho al secreto profesional de los periodistas *«hubiera exigido de los órganos judiciales de la instancia una motivación reforzada que justificara la decisión de impedir el acceso a la jurisdicción por parte de quienes actúan en este recurso de amparo como recurrentes. Un canon reforzado que se encuentra totalmente ausente en las resoluciones de instancia, que no efectúan valoración alguna de la afectación de los derechos fundamentales invocados por los periodistas y empresas periodísticas recurrentes. En particular, y tal y como expone el Ministerio Fiscal en su escrito de alegaciones, las resoluciones de instancia no efectúan valoración alguna sobre la protección de las fuentes de información que podrían verse comprometidas, ni aprecian que la condición de parte no es la única causa que puede dar cobertura a la impugnación pretendida y, junto a lo anterior, extienden de forma desproporcionada la carga de justificar la concurrencia del interés legítimo en quienes pretenden actuar como interesados en el procedimiento».*

También en el ámbito de las diligencias de investigación penal afectantes al secreto de las comunicaciones, pero desde otra perspectiva completamente distinta, cabe llamar la atención por la novedad puntual de la cuestión planteada en el RA 7436/2019, referido a la instalación de aparatos de escucha en el interior de dos vehículos, a fin de interceptar las conversaciones mantenidas por uno de los encausados, que se había autorizado por un plazo de tres meses, lo que a juicio del recurrente suponía una contravención del tenor literal del artículo 588 quater b) LECrim, que establece que esta medida de investigación ha de estar vinculada a comunicaciones que puedan tener lugar en uno o varios encuentros concretos del investigado. De conformidad con la postura sostenida por el Ministerio Fiscal, que a su vez se apoyaba en los criterios establecidos por la Circular de la Fiscalía General del Estado 3/2019, la Sala Primera del Tribunal denegó el amparo, entendiendo que *«la inclusión en la norma de la posibilidad de que la intervención abarque varios encuentros, permite una interpretación según la cual la medida, excepcionalmente, puede quedar definida con un alcance temporal determinado; esto es, mediante un plazo durante el cual es previsible que tales encuentros se produzcan. En tal caso, el cese definitivo de la medida de investigación no vendrá determinado por la clausura de cada uno de los encuentros objeto de la interven-*

ción sino por la terminación de los que tengan lugar en ese periodo. En definitiva, la duración del o de los encuentros concretos, así como los lapsos temporales que se produzcan entre ellos, condicionarán el límite temporal de la medida de investigación contemplada en el art. 588 quater b) LECrim».

Menos novedoso es el goteo de recursos de amparo surgidos en una de las áreas tradicionales de fricción (tal vez la más frecuente, junto a la cercana cuestión de las condenas en segunda instancia) entre la jurisprudencia constitucional y la práctica jurisdiccional penal, como es la de la correcta aplicación del principio acusatorio.

A ese género corresponde, por ejemplo, el recurso de amparo 2964/2020, promovido contra la sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo recaída en el recurso de casación 10086/2019 con fecha 8 de octubre de 2019, que condenó por un delito a quien había sido absuelto en la instancia sin que la parte acusadora formulara petición alguna en sede casacional, puesto que el Ministerio Fiscal, que había impugnado la sentencia respecto de otros condenados, en realidad no había incluido en su recurso al afectado. Esta Fiscalía, reiterando la doctrina constitucional, apoyó la pretensión de amparo, y el Tribunal, en STC 165/2021, de 4 de octubre, declaró que habían sido vulnerados los derechos del demandante a la defensa y a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), y anuló la sentencia del Tribunal Supremo, descartando cualquier posibilidad de basar un fallo condenatorio en *«una voluntad implícita de condena del demandante».*

En análoga línea se puede reseñar el RA 4265/2020, emanado de la decisión de una Audiencia Provincial de incrementar, con evidente infracción de la prohibición de *reformatio in peius,* la pena impuesta a un acusado por el Juzgado de lo Penal ante la petición del Ministerio Fiscal de mera confirmación de la condena recaída en la instancia. También en este asunto, de conformidad con el sentido del informe que había emitido esta Fiscalía, el Tribunal otorgó el amparo por STC 132/2021, de 21 de junio.

El RA 2228/2020 (aún pendiente de sentencia) planteó por su parte un llamativo supuesto de anulación, en segunda instancia, de una sentencia absolutoria dictada por el Juzgado de lo Penal. De acuerdo con la tesis del recurrente –el absuelto en la instancia– esta Fiscalía defendió que la Audiencia Provincial había vulnerado el derecho de aquel a la tutela judicial efectiva en relación con el derecho a un proceso con todas las garantías, porque anuló el fallo absolutorio sin la cobertura de los arts. 790.2 y 792.2 LECr, en la redacción de la Ley 41/2015, que aún no estaba vigente, y sin acomodarse a lo previsto en la versión anterior de dichos preceptos, en un recurso de ape-

lación que no incluía la referencia al quebrantamiento de las normas y garantías procesales, efectuando una revisión de la sentencia absolutoria que excedía el canon propio del derecho a la tutela judicial efectiva relativo al examen de razonabilidad de las sentencias absolutorias, es decir, más allá de la mera constatación de la existencia de una *duda razonable,* extendiéndose por el contrario al más estricto control aplicable a las sentencias condenatorias, y efectuando además una valoración de pruebas personales sin inmediación, publicidad y contradicción que, aunque no habían determinado una posterior sentencia condenatoria, abocaron a la anulación del pronunciamiento absolutorio, ordenando al Juzgado de lo Penal que dictara nueva sentencia valorando las pruebas *«con los criterios expuestos».*

Otro supuesto de petición de amparo surgida de la repetición de un juicio penal, aunque con diferentes connotaciones en el plano de los derechos fundamentales, se ventiló en el RA 4055/2020, estimado con apoyo del Ministerio Fiscal en STC 180/2021, de 25 de octubre. El problema planteado era que habían dictado sentencia condenatoria los mismos Magistrados de la Audiencia Provincial que anteriormente habían anulado, mediante sentencia de apelación, la inicial sentencia absolutoria dictada por el Juzgado de lo Penal. Como queda dicho, el Tribunal Constitucional declaró vulnerado el derecho del demandante a un proceso con todas las garantías en su vertiente de derecho a un juez imparcial (art. 24.2 CE).

Más allá de estos asuntos catalogables y agrupables por la naturaleza de los problemas tratados, otras cuestiones surgidas en el control de constitucionalidad de las decisiones judiciales procedentes de la jurisdicción penal se pueden ejemplificar en los siguientes supuestos, objeto de estudio y dictamen por los y las fiscales de este órgano en el año 2021:

El RA 3444/2020 suscitaba la cuestión de si conforme al art. 783.2 en relación con el art. 589, ambos de la LECrim. cabe exigir, previamente al juicio oral, fianza por el importe de la pena de multa solicitada por la acusación, y si esta fianza, en tal caso, es una medida cautelar real, compatible con el principio de presunción de inocencia, o una pena anticipada, que, consiguientemente, vulneraría el derecho a la presunción de inocencia. El Ministerio Fiscal, en sus alegaciones formuladas el 30 de julio de 2021, se inclinó por esta segunda tesis, por entender que el citado principio de presunción de inocencia (art. 24.2 CE) ha de impedir la adopción de aquellas medidas que presupongan la culpabilidad del acusado, aunque sugirió, no obstante, la posibilidad de una interpretación *secundum constitutionem* del citado artículo 589 LECrim., entendiendo simplemente que la pena de multa

no puede incluirse en la *«responsabilidad pecuniaria»* a la que se refiere ese precepto legal. No hay sentencia todavía.

También cabe destacar, por su incidencia en los derechos de los investigados a los que han afectado algunas de las últimas reformas de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en buena medida producto de la incorporación de normas europeas al ordenamiento jurídico interno, el recurso de amparo 3047/2020, que, junto a otra cuestión interesante como es la del alcance y eficacia del apartado 1 de la disposición adicional segunda del Real Decreto 463/2020, de declaración del estado de alarma, que dispuso la paralización general de los plazos previstos en las leyes procesales para todos los órdenes jurisdiccionales, abordaba a instancia de un ciudadano chino el derecho a la traducción de las resoluciones jurisdiccionales, y más concretamente de la sentencia condenatoria, a juicio de esta Fiscalía efectivamente vulnerado en aquel caso; y también el RA 159/2019, que planteaba la vulneración del derecho a la libertad, en relación con la tutela judicial efectiva sin indefensión (artículos 17.1 y 24.1 CE) de una persona a la que se había impuesto la medida de prisión provisional mediante un auto en cuya notificación se excluía toda información relativa a los indicios que constaban en el procedimiento acerca de su supuesta intervención en los hechos investigados, por estar declarada secreta la causa, habiéndose procedido del mismo modo en la comparecencia previa a la adopción de dicha medida cautelar.

El primero de los recursos citados ha sido estimado, de conformidad con la tesis del Ministerio Fiscal, exclusivamente en cuanto a la falta de traducción, por STC de 21 de marzo de 2022. El segundo está pendiente de resolución por el Tribunal.

Para terminar, también en el área penal se ha examinado por la Fiscalía, en el año que se analiza, el problema de la irrecurribilidad de determinadas resoluciones de los Letrados de la Administración de Justicia. En el RA 2606/2018 se trataba de una aplicación del artículo 238 bis LECrim, que proclama *que «contra el decreto del secretario judicial que resuelva el recurso de reposición no cabrá interponer recurso alguno»,* lo que, a juicio del demandante, vulneraba su derecho a la tutela judicial efectiva. Solicitado el otorgamiento del amparo por la Fiscalía, el TC estimó efectivamente el recurso, dado que *«*[l]*a STC 151/2020, de 22 de octubre, declaró la inconstitucionalidad y nulidad del citado precepto por vulnerar el art. 24.1 CE, con fundamento en que excluye todo control jurisdiccional del decreto del letrado de la administración de justicia que resuelve el recurso de reposición, cerrando la posibilidad de una tutela de derechos e intereses legítimos que la Constitución contempla que sea siempre dispensada por los jue-*

ces 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».

No está de más recordar que en la citada STC 151/2020, que ya se ha citado al examinar la actividad de la Fiscalía en el área civil, el Tribunal invocaba *«la doctrina fijada en las SSTC 58/2016, de 17 de marzo; 72/2018, de 21 de junio, y 34/2019, de 14 de marzo, que han declarado inconstitucionales y nulos, respectivamente, el primer párrafo del art. 102 bis.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (LJCA); el art. 188.1, párrafo primero, de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social (LJS); y el párrafo tercero del art. 34.2 y el inciso «y tercero» del párrafo segundo y del párrafo cuarto del art. 35.2 de la Ley de enjuiciamiento civil (LEC), todos ellos 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. La Sala Primera considera que estamos ante preceptos sustancialmente iguales, pues todos ellos impiden la revisión judicial de los decretos de los letrados de la administración de justicia»,* con lo cual se pone de manifiesto la extensión a todas las jurisdicciones de la proclamación de inconstitucionalidad, en este aspecto concreto *«de la reforma de la oficina judicial iniciada con la Ley Orgánica 19/2003»*.

2.4.7.2 *Cuestión de inconstitucionalidad*

Como se ha reflejado en el correspondiente cuadro estadístico, en materia penal el Ministerio Fiscal –en este caso, la Fiscal General del Estado, como expresamente dispone el artículo 37 LOTC– únicamente despachó en 2021 una cuestión de inconstitucionalidad, que fue la registrada con n.º 5246-2020 a instancia de la Sección Sexta de la Audiencia Provincial de Barcelona, y relativa al art. 137 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. En sustancia, el Órgano Judicial cuestionaba la constitucionalidad de dicha norma, que prevé la imposición de la pena de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo en el caso de que se cometa cualquier delito electoral de los previstos en los arts. 139 a 150 LOREG, en cuanto el precepto no predetermina la duración posible de dicha pena, puesto que no aparece vinculada directamente a las que prevé la LOREG para cada uno de los delitos electorales. El Tribunal Constitucional desestimó la cuestión por STC 161/2021, de 3 de junio, porque *«[c]omo (…) han apuntado el abogado del Estado y, sobre*

todo, la fiscal general del Estado, esa omisión puede ser salvada por vía interpretativa, de tal manera que el art. 137 LOREG pueda ser entendido de modo compatible con las exigencias derivadas del principio de legalidad (art. 25.1 CE)». En concreto, indica que»*«esa supuesta laguna puede ser salvada por remisión a lo dispuesto en el art. 33.6 en relación con el art. 56.1 CP, cuando, en referencia, entre otras, a la pena de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo, dispone que «tendrán la duración que respectivamente tenga la pena principal» o aluden a que la privación del derecho de sufragio pasivo lo es «durante el tiempo de la condena»,* por lo que *«ha de entenderse que el art. 137 LOREG no concurre en la indeterminación que aprecia el órgano judicial, por cuanto la pena de inhabilitación que prevé ha de tener una duración equivalente a la de la respectiva pena privativa de libertad impuesta en caso de comisión de cada uno de esos delitos, aplicando, en el caso de que la pena impuesta sea la de multa, el mecanismo de conversión a responsabilidad personal subsidiaria del art. 53 CP».*

2.4.7.3 *Otros dictámenes*

Cabe anotar en este apartado el recurso de súplica interpuesto con éxito (ATC 88/2021, de 27 de septiembre contra la providencia de inadmisión del RA 5120/2020, que había rechazado la legitimación de un ayuntamiento para oponerse a un embargo por responsabilidad civil subsidiaria derivada de un proceso penal.

En esta materia penal son especialmente frecuentes los dictámenes del Ministerio Fiscal relativos a la suspensión de la ejecución de sentencias condenatorias o de medidas provisionales acordadas por los órganos judiciales, sobre todo cuando son privativas de libertad. A título de mero ejemplo cabe citar el RA 6029/2020 (ATC 72/2021), aunque sea como mera excusa para recordar la doctrina del Tribunal en la materia, tal y como se expresa en el citado Auto.

«Este Tribunal ha establecido como criterio general la improcedencia de la suspensión de la ejecución de aquellos fallos judiciales que admiten la restitución íntegra de lo ejecutado, como por lo general sucede en los que producen efectos meramente patrimoniales que, por tener un contenido económico, no causan perjuicios de imposible reparación. Por el contrario, entiende procedente acordarla en aquellos otros fallos en los que resultan afectados bienes o derechos del recurrente en amparo de imposible o muy difícil restitución a su estado anterior, lo cual sucede en las condenas a penas privativas de libertad,

habida cuenta de que la libertad constituye un derecho cuya naturaleza convierte el perjuicio irrogado en irreparable, en caso de estimarse el amparo una vez cumplida parcial o totalmente la pena (AATC 155/2002, de 16 de septiembre, FJ 3; 9/2003, de 20 de enero, FJ 2, y 44/2012, de 12 de marzo, FJ 1)» (ATC 19/2014, de 27 de enero, FJ 1).

En concreto, en relación con la suspensión de la ejecución de las penas privativas de libertad, se ha asumido, como criterio de ponderación prioritario, el relativo a la gravedad de la pena, de manera que la directriz principal a tener en cuenta es si la pena se sitúa por encima o debajo del umbral de los cinco años (AATC 16/2009, de 26 de enero; 18/2011, de 28 de febrero, FJ 2, y 61/2013, de 27 de febrero, FJ 2), puesto que esa es la frontera establecida por el legislador para diferenciar las penas graves de las menos graves, conforme a lo dispuesto en el artículo 33 del Código penal (ATC 44/2012, de 12 de marzo, FJ 2)» (ATC 19/2014, de 27 de enero, FJ 2). A su vez, [j]unto a este criterio, el Tribunal ha venido ponderando otros aspectos y circunstancias de relieve, tales como la gravedad y naturaleza de los hechos enjuiciados, el bien jurídico protegido, su trascendencia social, la duración de la pena impuesta y el tiempo que reste de cumplimiento, el riesgo de eludir la acción de la justicia y la posible desprotección de las víctimas, circunstancias, todas ellas, que expresan la reprobación que el ordenamiento asigna al hecho delictivo y, por consiguiente, la magnitud del interés general en su ejecución (AATC 109/2008, de 14 de abril, FJ 2; 22/2009, de 26 de enero, FJ 2; 150/2013, de 8 de julio, FJ 1; 19/2014, FJ 2, y 122/2018, de 26 de noviembre, FJ 2)».

Por el contrario, se pueden citar los informes en sentido negativo formulados contra las pretensiones de suspensión en el caso de una orden de busca y captura (RA 2825/2021) o de la condena impuesta (RA 1403/2020) por algunos de los implicados en la ya comentada causa especial del Tribunal Supremo que enjuició los hechos concernientes al intento de declaración de independencia de Cataluña.

En relación con ese mismo proceso penal hay que dar cuenta de diversos incidentes de recusación contra Magistrados del Tribunal Constitucional que la Fiscalía hubo de informar en el ejercicio anual examinado (así RRAA 1403/2020, 1407/2020 y 1474/2020).

2.4.8 Contencioso-administrativo

El área contencioso-administrativa es, como también se ha reflejado en los cuadros estadísticos, la segunda en importancia numérica

dentro del radio de acción de la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional.

En el año 2021, por su contenido y relevancia procede reseñar las siguientes actuaciones.

2.4.8.1 *Recursos de amparo*

Sin duda alguna, por la excepcionalidad histórica de los acontecimientos de los que emanan, los procesos constitucionales originados en relación con las medidas adoptadas o los actos u omisiones de las Administraciones Públicas en el contexto de la pandemia por COVID-19 merecen el primer lugar en la exposición de este resumen.

Como ya se ha dicho, en este apartado ocupan sin duda el lugar fundamental las controvertidas SSTC 148/2021, de 14 julio, y 183/2021, de 27 octubre, que, estimando parcialmente sendos recursos de inconstitucionalidad, en los que como es sabido no interviene el Ministerio Fiscal, anularon determinadas medidas restrictivas de derechos impuestas por los Reales Decretos 463/2020 y 926/2020, y sus prórrogas.

Ciñendo la presente dación de cuenta a las actuaciones de esta Fiscalía en el ámbito contencioso-administrativo, y dejando al margen por tanto las que más adelante se examinarán respecto de los recursos de amparo parlamentarios, lo que cabe apuntar en este apartado se refiere a la incidencia de determinadas decisiones de las administraciones en orden a la aplicación de estas medidas restrictivas del ejercicio de libertades públicas, en cuanto dicho ejercicio podía entrar en conflicto con el interés constitucional de protección de la salud. En ese grupo de casos cabe citar los RRAA 2192 y 2106/2020, en los que se invocaba precisamente el derecho de reunión y manifestación del artículo 21.2 CE frente a sendas resoluciones administrativas de las delegaciones del Gobierno competentes, que acordaron la prohibición de manifestaciones a finales de abril y el 1 de mayo de 2020, y las sentencias de los TSJ que confirmaron dichas decisiones, en un contexto de pandemia con medidas de confinamiento. El Ministerio Fiscal informó que las medidas de prohibición no se sustentan, directamente, como pretendían los recurrentes, en el Real Decreto 436/2020 de 14 marzo, de declaración del estado de alarma o de sus prórrogas, sino que se basaban en la doctrina constitucional sobre la posibilidad de limitar o restringir el derecho de reunión y manifestación del art. 21.2 CE, cuando resulta necesario y proporcionado para garantizar la protección de otros derechos concurrentes, como la vida

y la salud de las personas. La Fiscalía tuvo especialmente en cuenta, al elaborar este dictamen, el ATC 40/2020, de 30 de abril, que rechazó *a limine* la inconstitucionalidad de una decisión administrativa similar en condiciones análogas, a cuyo contenido y fundamentación se hizo amplia referencia en la Memoria del año pasado.

Una derivada singular de este tipo de asuntos, por su específica significación sociopolítica, fue la relativa a la prohibición de manifestaciones convocadas para el día 8 de marzo, en conmemoración del Día Internacional de la Mujer, que se concretaron en los RRAA 1293 y 1294/2021. Lo destacable en estos supuestos es que, a diferencia de los recursos de amparo iniciados en 2020, en los que el Tribunal Constitucional había apreciado que concurría especial trascendencia constitucional por plantear una cuestión o faceta del derecho sobre el que no había doctrina, en estos recursos de 2021 se atribuye la especial transcendencia a que *el recurso puede dar ocasión al Tribunal para aclarar o cambiar su doctrina, como consecuencia del surgimiento de nuevas realidades sociales y, porque el asunto trasciende del caso concreto, porque plantea una cuestión jurídica de relevante y general repercusión social*, lo que tal vez deje entrever el propósito de formular un pronunciamiento de fondo más allá de una resolución de inadmisión, por más que estuviera ampliamente motivada, como fue la del citado ATC 40/2020.

Como se advirtió en el apartado dedicado al área penal, tampoco faltaron las solicitudes de amparo procedentes del ámbito administrativo o contencioso-administrativo con origen, directo o mediato, en el movimiento independentista catalán o con sus principales protagonistas. En este bloque se puede incluir el RA 3476/2020, todavía sin sentencia, que fue promovido por el expresidente de la Generalitat Sr. Torra i Pla contra las resoluciones de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo que denegaron la medida cautelar de suspensión del Acuerdo de la Junta Electoral Central que había declarado la inelegibilidad sobrevenida del recurrente para su cargo de diputado del Parlamento de Cataluña, conforme al art. 6.2 b) de la LOREG, en razón de haber sido condenado por sentencia no firme de la Sala Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia de dicha Comunidad Autónoma a una pena de inhabilitación especial para el ejercicio de cargos públicos electivos. Y también dos recursos (RRAA 141/2020 y 2011/2020) que respectivamente interpusieron las asociaciones Asamblea Nacional Catalana y Omnium Cultural contra las resoluciones de la Audiencia Nacional confirmatorias de las sanciones administrativas que les había impuesto la Agencia Española de Protección de Datos, por el tratamiento, con ocasión de la celebración de

una encuesta, de datos de contenido ideológico de los encuestados. El Ministerio Fiscal interesó la desestimación de estas pretensiones de amparo. La de la ANC fue efectivamente rechazada por sentencia de 7 de marzo de 2022, cuando se estaba redactando esta Memoria.

Otro de los focos de litigiosidad contencioso-administrativa que con más frecuencia se proyecta en la jurisdicción constitucional es el de lo que cabe denominar *Derecho de extranjería.* De especial relevancia por la concreta cuestión planteada fueron los RRAA 5467/2019, 1060/2020, 4255/2020 y 5744/2020, todos ellos informados favorablemente, en todo o en parte, por el Ministerio Público, en los que sustancialmente se analiza la aplicación de la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea con ocasión de la Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a las normas y procedimientos comunes en los estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular y sus consecuencias sobre la no aplicación de las previsiones de la LO 1/2004 de Extranjería en materia de expulsión de extranjeros y el efecto *ex tunc* de las sentencias del TJUE. En síntesis, el problema que se planteaba en estos casos era la imposición, acordada por la Autoridad gubernativa y confirmada en sede judicial, de la sanción de expulsión, basada exclusivamente en la estancia irregular del demandante de amparo, sin que existieran datos negativos que justificaran la imposición de dicha sanción en vez de la sanción de multa, prevista alternativamente y como sanción principal, sin una motivación adecuada que valorase las circunstancias personales y familiares determinantes de un singular arraigo en España, habiendo llevado a cabo los órganos judiciales una interpretación de la doctrina emanada de la STJUE de 23 de abril de 2015 y la doctrina elaborada por el Tribunal Supremo con ocasión de la misma, no ajustada al derecho a la tutela judicial efectiva, por ignorar la prohibición del efecto vertical inverso o descendente de las Directivas. (STJUE de 8 de octubre de 2020, C-568/19, apartado 35).

Otro bloque nutrido de recursos de amparo es el que afecta al derecho a la educación. En torno a este derecho fundamental cabe dejar simplemente constancia de que siguieron *goteando* recursos de amparo, y las sentencias que, a partir de la STC 191/2020 sistemáticamente los estiman, con votos particulares, interpuestos por una Universidad privada que, invocando el derecho a la igualdad en relación con el artículo 27 CE, en su vertiente de libre creación de centros, cuestionó una serie de disposiciones de la Generalitat Valenciana que establecían un régimen de becas y ayudas exclusivamente para los estudiantes de las universidades públicas, y no de las privadas.

También se invocaba ese derecho fundamental del artículo 27 CE, aunque en un contexto diferente, en el RA 3862/2019, que tenía su origen en la medida de expulsión temporal del centro educativo impuesta a un niño de cuatro años. Además del derecho a la educación, los padres invocaban los derechos a la igualdad, a la integridad física y moral, a la presunción de inocencia y el derecho a la tutela judicial sin indefensión; y la Fiscalía interesó el otorgamiento del amparo por entender que se había vulnerado, en efecto, el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión en relación con el mencionado derecho a la educación. Al escribir estas páginas aún no ha recaído sentencia.

En el contexto educativo, pero no en relación directa con el citado derecho fundamental, sino con el de la tutela judicial efectiva, despachó la Fiscalía en este año varios recursos relacionados con el sistema de financiación de las escuelas infantiles en la Comunidad Autónoma de Cataluña (así, RA 7/2020, en el que la cuestión controvertida era, en realidad, la viabilidad del recurso de casación autonómico, que le había sido denegado a la Generalitat), materia esta en la que, por otra parte, llegó a plantearse, como se verá, una cuestión de inconstitucionalidad.

Desde el punto de vista temático, también es habitual en este apartado del amparo contencioso-administrativo el tratamiento, frecuentemente complejo, de asuntos de naturaleza tributaria. Haciendo siempre referencia a la actividad de la Fiscalía en el período anual que nos ocupa, con carácter en cierto modo colateral puede citarse el RA 1041/2019, relativo al polémico Impuesto del Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (*vulgo* «impuesto de plusvalía») en el que realmente se invocaba el derecho a la tutela judicial efectiva en su vertiente de derecho de acceso a la jurisdicción, al no haberse pronunciado la Jurisdicción Contencioso-Administrativa sobre el fondo de lo solicitado, consistente en la devolución de ingresos indebidos del pago del impuesto por la transmisión, a través de donación, de un inmueble, con apoyo en la STC 59/2017, de 11 de mayo, que declaró inconstitucionales los arts. 107.1, 107.2 a) y 110.4 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales, «pero únicamente en la medida que someten a tributación situaciones de inexistencia de incrementos de valor». Alegaba la demandante el error patente en que habría incurrido el juzgador al considerar que existía un acto administrativo firme que no era recurrible, dejando así imprejuzgada su pretensión. En el fondo, lo que se cuestionaba era que el razonamiento judicial excluía la existencia de un acto administrativo porque no existe propiamente liquidación del tributo, sino un procedimiento de autoliquidación. Con ello –entendía la demandante– se aplica la normativa sobre fir-

meza de los actos administrativos a un supuesto de inexistencia de acto administrativo, en consecuencia, la sentencia no estaría motivada, ni era razonable, ni congruente, y ponía de manifiesto una falta de acatamiento de la citada STC 59/2017, de 11 de mayo.

También dentro de este apartado, al tiempo de redactar estas páginas resolvió el Tribunal, por sentencia de 21 de marzo de 2022, estimándolo con apoyo del Ministerio Fiscal, el RA 2524/2020, en el que se planteaba el otorgamiento de una bonificación fiscal en la cuota tributaria del impuesto de donaciones a las parejas de hecho, denegado por la Administración tributaria autonómica, cuyo criterio había rechazado el TSJ de Madrid en primera instancia, pero impuso finalmente en sede casacional la Sala correspondiente del mismo Tribunal, en el caso de una pareja no casada que no estaba inscrita en el registro autonómico de parejas de hecho. El Ministerio Público consideró que la resolución que había estimado la casación adolecía de un defecto de motivación, y por tanto infringía el artículo 24.1 CE; pero la sentencia del TC va más allá, declarando vulnerado el derecho a la igualdad porque *«donante y donatario contaban, al tiempo de realizar y aceptar la donación sometida a tributación, con una certificación oficial acreditativa de haberse inscrito en un registro municipal (…) que, para reconocer como tal a la unión de hecho, imponía los mismos requisitos materiales que, para su inscripción en el registro autonómico».* Y por ello, en lugar de acordar la simple retroacción de actuaciones que interesaba la Fiscalía, decidió *«declarar la nulidad de la sentencia (…) y del auto (…) dictados por la Sección de Casación de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (…) declarando la firmeza de la sentencia (…) de la Sección Novena de la propia Sala»,* es decir, de la resolución estimatoria de instancia.

También en el contexto tributario hay que hacer alusión a los problemas de constitucionalidad generados por el Impuesto sobre los depósitos de clientes de entidades de crédito en Canarias. En los RRAA 946/2019, 3310/2020 y 5908/2021 distintas entidades bancarias planteaban la vulneración del principio de igualdad, con apoyo en el art. 14 CE, por el hecho de que la normativa reguladora de dicho tributo empleaba el lugar de residencia como factor de diferenciación a la hora de gravar el hecho imponible. El citado recurso 946/2019 ya fue admitido a trámite señalando que su especial trascendencia constitucional derivaba de *«que la posible vulneración del derecho fundamental que se denuncia pudiera provenir de la ley o de otra disposición de carácter general [STC 155/2009, FJ 2, c)]»,* y en efecto, tras avocar el asunto al pleno por providencia de 23 de junio de 2021, mediante

Auto 81/2021, de 15 de septiembre, el Tribunal acordó plantear cuestión interna de inconstitucionalidad respecto *«del art. 41.9.2 a) de la Ley 4/2012, de 25 de junio, de medidas administrativas y fiscales, de la Comunidad Autónoma de Canarias, por posible vulneración del art. 14 CE»;* cuestión que ha estimado por STC 20/2022 de 9 de febrero, hallándose pendientes de sentencia –que, en principio, por obvios motivos también será previsiblemente estimatoria– los citados recursos de amparo.

Los problemas surgidos en el ámbito de lo que en el *sublenguaje* administrativo se denomina *materia de personal,* también acceden con frecuencia a la vía de amparo. En este apartado se sitúa el RA 227/2019, afectante a un aspecto clásico de esta área del Derecho como es el de las pensiones, que en el caso concreto se centraba en la invocación del derecho a la intangibilidad de las sentencias firmes (aquella en la que se había fijado la clasificación del interesado en el grupo A de la Administración *a todos los efectos*). El recurso fue estimado por STC 173/2021, de 25 de octubre, de acuerdo con la posición de la Fiscalía.

No menos habitual en la esfera del amparo es cuanto tiene que ver con el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración. De los asuntos examinados en 2021, entran en esta categoría los RRAA 4766/2019 y 6420/2019, relacionados con sanciones impuestas por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, y la Comisión Nacional del Mercado de Valores (en un asunto de 2016), respectivamente. Este último asunto reviste especial interés porque en él se discutía, entre otras cuestiones, si la publicación en el BOE de las sanciones graves y muy graves, que incluye la publicidad de la identidad del sujeto sancionado, tal y como dispone el art. 304 del Texto refundido de la Ley del Mercado de Valores, vulnera el derecho a la protección de datos (art. 18.4 CE) de los afectados. El Tribunal, apartándose en este caso del criterio del Ministerio Fiscal, denegó el amparo mediante STC 23/2022, de 21 de febrero, por entender que, en contra de lo que alegaba el recurrente, la publicidad de la sanción conforme a la norma referida tiene *«una base jurídica que legitima el tratamiento de datos, tanto de la comunicación de la resolución sancionadora al organismo editor del «BOE» como de su ulterior publicación en este diario oficial»* y *«no infringe los principios de proporcionalidad y temporalidad que rigen en materia de protección de datos de carácter personal».*

Una de las ya mencionadas *series* de asuntos que se concatenan en una sucesión de recursos de amparo se materializó en el año comentado en torno al problema de la responsabilidad patrimonial de la

Administración, derivada de la prisión provisional sufrida en casos de posterior sobreseimiento o sentencia absolutoria. Los RRAA 1128/2018, 7028/2019, 4575/2019, 7161/2019, 3820/2019 y 4163/2019 versaron sobre esa cuestión, que resumidamente trae causa de la doctrina establecida por el Pleno del Tribunal en la STC 125/2019, de 31 de octubre, que concretó los efectos que, a su vez, debía producir sobre el recurso de amparo la STC 85/2019, en la que se declaró la inconstitucionalidad de los incisos *«inexistencia del hecho imputado»* y *«por esta misma causa»* del art. 294.1 LOPJ.

En el fondo subyacía la preservación del principio de presunción de inocencia en aquellos supuestos en que el sobreseimiento o sentencia absolutoria no contenían un pronunciamiento categórico sobre la inexistencia misma del hecho o la no participación del acusado. Pero la citada doctrina aclaró que de la STC 85/2019 no se desprende un derecho de indemnización automático, en tanto se acredite por el solicitante el tiempo pasado en prisión, sino que deberán aplicarse los criterios propios del derecho general de daños (como puede ser la *compensatio lucri cum damno* o la relevancia causal de la conducta de la propia víctima). Esa *serie* de recursos ha tenido respuesta en las SSTC 83/2021, de 19 de abril, 98/2021, de 10 de mayo, 114/2021, de 31 de mayo, 128/2021, de 21 de junio, y 127/2021, de 21 de junio.

De muy especial interés, en otro orden de cosas, fueron, por su objeto, los recursos de amparo 221/2021 y 5310/2020, en los que se abordaba la cuestión del denominado *derecho al olvido* en Internet. Los recursos cuestionan la correcta ponderación de los derechos en conflicto; de un lado, los derechos fundamentales del afectado a su honor e intimidad y a la protección de datos cuyo reconocimiento reclama y, de otro, los derechos y libertades del público en la comunicación y recepción de la información que resulta accesible a través del buscador. Lo más relevante desde el punto de vista jurídico-constitucional, a juicio de la Fiscalía, se refiere a la posibilidad de reconocer un canon constitucional del derecho de protección de datos del art. 18.4 CE y, en particular, del derecho de supresión, autónomo y referido únicamente al cumplimiento de las condiciones que para su ejercicio establece la normativa reguladora (en el caso de la facultad de supresión regulada por los artículos 17 del RGPD y art. 15 de la LOPDGDD), de modo que, en todo caso, el titular de los datos tendría derecho a hacer efectiva la facultad de supresión o cancelación reclamada siempre que se cumplan las condiciones establecidas para su ejercicio, aunque sea lícito desde el punto de vista de los derechos de libertad expresión e información el tratamiento de los datos o la infor-

mación, cuyo acceso o disponibilidad se trata de limitar. El Tribunal no se ha pronunciado todavía.

Finalmente, puede conformarse un último bloque dedicado a cuestiones relacionadas con las garantías de los administrados en el marco del procedimiento administrativo. En este apartado se puede incluir el RA 3209/2019, atinente al sistema de notificaciones electrónicas practicadas por la AEAT, y a la incidencia de su práctica defectuosa en las posibilidades de acceder a una impugnación judicial, así como el RA 83/2012, que tiene por objeto la defectuosa notificación del inicio de un procedimiento sancionador a través de la denominada *dirección electrónica habilitada*. Ambos están pendientes de sentencia.

Y en el terreno estrictamente procesal, cabe citar el RA 3212/2020, que plantea el singular supuesto de falta de notificación del voto particular de una sentencia como supuesta lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), y afirma una quiebra del principio de confianza legítima en el cumplimiento por las oficinas judiciales de sus obligaciones legales y de la fe pública otorgada a los Letrados de la Administración de Justicia. El Ministerio Fiscal no apoyó el recurso. Sí informó favorablemente, en cambio, la pretensión de amparo por lesión del referido derecho fundamental en el RA 4969/2020, que plantea en la jurisdicción contencioso-administrativa una derivada del problema de la prohibición de interponer recurso contra determinadas resoluciones de los LAJs.

2.4.8.2 *Cuestiones de inconstitucionalidad*

Al ordenar los datos estadísticos se ha visto que el orden jurisdiccional contencioso-administrativo constituye, con gran diferencia, la mayor fuente de cuestiones de inconstitucionalidad. A tal propósito parece pertinente introducir en este punto una aclaración relacionada con este tipo de procedimientos.

Como es sabido, requieren en trámite de alegaciones (art. 37 LOTC) que el dictamen sea formalizado directamente por la Fiscal General del Estado. No hace falta explicar que dicho dictamen se formula mediante la elaboración de una propuesta que elaboran los fiscales de esta Fiscalía, lo que, habida cuenta de la habitual complejidad y dificultad de los asuntos planteados, y la escasez del plazo legal para emitir las referidas alegaciones (15 días), en el que evidentemente se incluyen los traslados a la Fiscalía General y el tiempo razonable para que su titular pueda formar criterio y, en su caso, efectuar correcciones o variar el sentido del dictamen, supone una tarea especialmente

ardua para este órgano. En el caso de que no se trate de alegaciones de fondo (dictámenes de inadmisión, incidencias procesales, etc), informa, por delegación, el Fiscal Jefe de la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional.

De las cuestiones de inconstitucionalidad informadas por la Fiscalía en el año 2021 en materia contencioso-administrativa se pueden destacar las siguientes:

En la materia de personal, a la que ya se ha hecho referencia, se pueden reseñar en primer lugar la CI 2767/2021, planteada por el TSJ de Aragón, que tenía por objeto los artículos 10 a 13 del Decreto Ley 4/2020, de 24 de junio, *por el que se adoptan medidas urgentes y extraordinarias para el impulso de la Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y Económica*, que el citado órgano judicial consideraba potencialmente vulneradores de los arts. 9.3, 24, 28.1 y 86.1 de la CE, por restringir el ámbito de la negociación colectiva en el seno de la función pública. La Fiscal General del Estado solicitó la inadmisión respecto de la posible infracción de los artículos 9.3 y 24 CE, no identificados como preceptos constitucionales vulnerados en el trámite de alegaciones abierto a las partes, de conformidad con lo establecido en el art. 35.2 LOTC. Se solicitó en cambio la estimación de la cuestión por la vulneración del art. 86.1 CE (presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad) y del art. 28.1 CE (derecho de libertad sindical, en la vertiente funcional del derecho a la negociación colectiva), por entender que las medidas adoptadas en el citado Decreto Ley, *«aunque se refieren a las potestades organizativas de la administración autonómica, inciden sustancialmente en las condiciones de trabajo de los empleados públicos, prescindiendo respecto de estas condiciones de trabajo de la necesaria negociación colectiva con los trabajadores que se establece por la norma estatal básica, sin que la contradicción de esa regulación pueda ser salvada por vía de interpretativa».* Esta cuestión sigue pendiente de sentencia al escribir estas líneas.

También a esa materia afectan las CCII 1142/2021 y 1143/2021, mediante las que la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ de Madrid elevó al TC su duda de inconstitucionalidad de la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad de Madrid, por supuesta vulneración del art. 149.1.18 CE (régimen estatutario de los funcionarios públicos), en relación con el Estatuto Básico del Empleado Público, y también por posible infracción de los arts. 149.1.13 y 156.1 CE en relación con la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018. En síntesis, se

cuestionaba el sistema que la citada normativa autonómica establece para habilitar la promoción interna de dichos funcionarios con determinadas condiciones y titulación académica de modo que quedaban directamente integrados en las correspondientes categorías, con efectos retributivos también automáticos. El Ministerio Fiscal propuso la estimación parcial, planteando la posibilidad de interpretar conforme a la Constitución una de las normas controvertidas, y subsidiariamente la estimación íntegra de la cuestión, pero en sentencia de 8 de febrero de 2022 el Tribunal desechó esa alternativa y declaró la inconstitucionalidad y nulidad de todos los preceptos legales cuestionados.

Una de las razones por las que en el orden contencioso-administrativo las cuestiones de inconstitucionalidad son más frecuentes tiene que ver con el siempre complicado encuadramiento competencial de las normas autonómicas en la arquitectura de los artículos 148 y 149 de la Constitución. El caso que se acaba de apuntar encaja en esa categoría, pero el año 2021 ofreció otros ejemplos.

Entre ellos se puede citar la C. I. 1629/2021, promovida por un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Alicante, por la posible contradicción del artículo 60.2 de la Ley 6/2014, de 5 de julio, de Prevención, Calidad y Control ambiental de la Comunidad Valenciana, con los arts. 149.1.18.ª y 149.1.23.ª CE. Este es un caso también paradigmático en cuanto al enfoque (o el origen) del problema competencial, residenciado en la posible infracción constitucional *mediata*, por resultar en realidad incompatible la norma autonómica con las *normas básicas* estatales dictadas al amparo de la competencia exclusiva del citado artículo 149 CE, que en este caso se concretaban el artículo 24.1 de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y el artículo 10 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental. Por la Fiscal General del Estado se estimó que efectivamente existía un vicio de inconstitucionalidad, sobre el que está pendiente de pronunciarse el Tribunal.

Sí lo ha hecho, sin embargo, por sentencia estimatoria 19/2022, de 9 de febrero, en un asunto del mismo perfil (contradicción entre norma autonómica y norma básica) como fue el planteado en la C. I. 3523/2021, en el que se discutía la constitucionalidad de un precepto de la Ley de Autonomía Local de Andalucía relativo al régimen jurídico de las mancomunidades de municipios. La cuestión se centraba en que mientras que la norma básica estatal –el art. 44 de la Ley de Bases de Régimen Local– exige para la modificación o supresión de las mancomunidades *«un procedimiento similar»* al de la constitución de la mancomunidad, que requiere la aprobación de los plenos de todos los ayuntamientos mancomunados, la norma autonómica atri-

buía la facultad de aprobar las modificaciones estatutarias *«en todo caso, al órgano de representación municipal»,* es decir, a un órgano de la propia mancomunidad, configurado, en el caso concreto de la ley andaluza, con arreglo al principio de proporcionalidad en función de la población de los distintos municipios integrados, y sin necesidad, por tanto, de la aprobación plenaria de cada uno de los municipios. En la línea defendida por la Fiscalía General del Estado, la sentencia declaró, como queda dicho, que la norma autonómica era inconstitucional por su incompatibilidad con el citado precepto del TRLBRL.

Algo más tangencial al problema competencial era la referencia al citado artículo 149 CE en una serie de cuestiones, iniciadas por la C. I. 1939/2021, que suscitaban dudas de gran interés en el plano del principio de igualdad o la suficiencia financiera de las Haciendas Locales: el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña cuestionó los apartados 2, 3, 4 y 5 de la disposición adicional trigésima de la Ley del Parlamento de Cataluña 12/2009, de 10 de julio, de educación, en la redacción dada por el art. 172.3 de la Ley del Parlamento de Cataluña 5/2020 de 29 de abril (LCAT 2020, 324), por vulneración de los arts. 9.3, 14, 24.1, 117, 142 y 149.1.6. Ya se ha mencionado también esta cuestión al hacer la crónica de los recursos de amparo. El problema giraba en torno al establecimiento de unos módulos fijos de financiación de las plazas de las guarderías municipales a cargo del departamento competente en materia de educación para diferentes ejercicios, elaborando un calendario de pagos –a lo largo de 10 años– incluso en el caso de que tengan reconocida por sentencia judicial firme una cuantía superior a los 425 euros por plaza, en cuyo caso se establece que tienen derecho a percibir la diferencia a cargo del fondo para cubrir la financiación del curso 2012-2013 hasta el 2018-2019, prorrateada en un plazo de diez años. Por la FGE se interesó la estimación de la cuestión, pero la STC 159/2021 de 16 septiembre –reiterada por STC 167/2021 de 4 octubre, en la similar CI 3492/2021– la desestimó, lo que determinó posteriormente la inadmisión de las CCII 6000/21, 6001/21 6040/21 y 6041/21 por haber devenido notoriamente infundadas.

En la categoría de *series* cabría incluir un grupo de cuestiones planteadas por el Tribunal Superior de Justicia de Aragón en relación con la legislación tanto estatal como autonómica vinculada con la gestión de la pandemia de COVID-19. Aunque la mayor parte de ellas comenzarían a ser despachadas por la Fiscalía ya entrado el año 2022, en esta Memoria se puede dejar constancia de la C. I. 6283/2020, promovida, como todas las demás, por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de dicho Tribunal Superior, respecto del

artículo 10.8 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, introducido por la disposición final segunda de 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, por posible vulneración de los artículos 106 y 117.3 y 4 CE. Como es sabido, la citada norma procesal atribuyó competencia a los Tribunales Superiores de Justicia para conocer de *«la autorización o ratificación judicial de las medidas adoptadas con arreglo a la legislación sanitaria que las autoridades sanitarias de ámbito distinto al estatal consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen la limitación o restricción de derechos fundamentales cuando sus destinatarios no estén identificados individualmente».*

Más allá de que la reforma legal terciase, en un debate doctrinal extremadamente complejo como es el de la aplicación de la cobertura normativa de este tipo de medidas cuando no se trata de la ejecución de una decisión administrativa concreta, sino de la disposición preventiva –es decir, anticipada– y general de restricciones de derechos fundamentales con destinatarios indeterminados, lo que la Sala aragonesa planteaba era, principalmente, la constitucionalmente incorrecta configuración del papel asignado al Poder Judicial, considerando que el mecanismo legal de *autorización* o *ratificación* judicial no se corresponde con el ejercicio propio de la potestad jurisdiccional, que consiste en resolver conforme a Derecho un conflicto de intereses, sino con una especie de intervención colaborativa en el acto administrativo, que desvirtúa el principio de separación de poderes. En el caso concreto que se ha reseñado, la Fiscal General interesó que se declarase la inadmisibilidad de la cuestión, por una defectuosa formulación de los juicios de aplicabilidad y relevancia, y en todo caso su desestimación por entender que la atribución a los órganos judiciales de competencias no estrictamente *revisoras* tiene cobertura constitucional en el artículo 117.4 CE. La duda aún no ha sido resuelta por el Tribunal Constitucional.

Otro tipo de asuntos que con frecuencia suscita dudas de inconstitucionalidad es el de la articulación normativa del derecho sancionador, en relación con el artículo 25 CE. En este grupo se puede incluir la C. I. 5025/2021, promovida por un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo respecto del artículo 52 de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de Protección de los Consumidores de la Comunidad de Madrid, por posible infracción de dicho artículo 25.1 de la Constitución, al entender que el modo en que la citada norma autonómica calificaba las infracciones como leves, graves o muy graves podría entrar en conflicto con el «principio de taxatividad», de acuerdo con la doctrina del propio Tribunal Constitucional que había declarado inconstitucio-

nales normas similares de otras Comunidades Autónomas. El Ministerio Fiscal se opuso a la pretensión de inconstitucionalidad, dado que dichos precedentes se referían a supuestos en los que la graduación de la gravedad de las infracciones se dejaba en efecto a criterio de la propia Administración sancionadora, en el momento de aplicación de la norma, pero en el caso de la ley madrileña cuestionada, es verdad que no se articula un catálogo de conductas típicas encuadrándolas directamente en cada una de esas categorías, como con frecuencia ocurre en las disposiciones sancionadoras administrativas, pero no es menos cierto que en este caso es el propio legislador quien encauza taxativamente la calificación de la conducta infractora hacia su tipificación como leve, grave o muy grave, al disponer de modo expreso e imperativo en los apartados 2, 3, 4 y 5 del citado artículo 52 (*«se calificarán como leves», «serán calificadas como graves», «serán infracciones muy graves», «se calificarán siempre como graves»*) la preceptiva integración de esas reglas de graduación con los correspondientes tipos sancionadores. Sobre la base de esa diferencia con los supuestos en los que el Tribunal había considerado inconstitucional determinados preceptos de otras leyes, la Fiscal General del Estado interesó, como queda dicho, la desestimación de la cuestión, respecto de la que todavía no ha recaído sentencia.

En este apartado de la duda de constitucionalidad basada en el principio de legalidad sancionadora se incluye también la C. I. 1643/2021, suscitada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, y a fecha de hoy sin resolver, en relación con el art. 203.6 b) 1 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, introducido por la Ley 7/2012, de 29 de octubre, de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones de prevención y lucha contra el fraude (artículo 1. Doce). El Tribunal Supremo cuestiona en este caso la compatibilidad de dicha norma sancionadora con el principio de proporcionalidad, en cuanto que en el citado art. 203.6 b) 1 de la LGT, se establece una sanción taxativa que se asocia, automáticamente, a la conducta infractora, en base exclusivamente a la cifra de negocio del sujeto o entidad infractora, sin posibilidad de graduación, en función de la gravedad de la conducta material tipificada o de las circunstancias subjetivas del responsable de la infracción. La Fiscal General del Estado solicitó en trámite del art. 37.3 de la LOTC la desestimación, y, como queda dicho, el Tribunal Constitucional aún no se ha pronunciado.

Mención aparte merecen los supuestos en los que el Tribunal hace uso de la facultad que le atribuye el artículo 37.1 LOTC para recabar

el parecer del Ministerio Fiscal sobre la directa inadmisión a trámite de las cuestiones de inconstitucionalidad.

Ejemplo de ese procedimiento de inadmisión *a limine* fue, en 2021, su aplicación en la C. I núm. 1431/2021, promovida por un Juzgado de lo Contencioso-administrativo de Palma de Mallorca, que, conjugando dos de las materias de análisis que ya se han mencionado más arriba (la gestión de la pandemia y el reparto competencial Estado-Comunidad Autónoma), dudaba de la disposición transitoria primera de la Ley 2/2020, de 15 de octubre, de medidas urgentes y extraordinarias para el impulso de la actividad económica y la simplificación administrativa en el ámbito de las administraciones públicas de las Illes Balears para paliar los efectos de la crisis ocasionada por la COVID-19, por su posible contradicción con el art. 149.1.23.ª CE; en concreto por desconocimiento de la legislación básica que contienen el art. 20 y concordantes de la Ley 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales. Lo significativo de este asunto es que, previo traslado a los efectos del artículo 37.1 LOTC, la Fiscal General del Estado interesó su inadmisión porque se había planteado la cuestión de inconstitucionalidad sin cumplir el requisito de la audiencia a las partes y al Ministerio Fiscal (art. 35.2 LOTC), y así efectivamente lo estimó el pleno del Tribunal Constitucional por Auto 65/2021, de 1 de junio.

Finalmente, se puede reseñar en este apartado la CI 2448/2021, promovida por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Nacional, respecto del art. 3, primero, del Real Decreto Ley 3/2016 de 2 diciembre, por el que se añade una disposición adicional decimoquinta y se modifica la disposición transitoria décimo sexta de la Ley 27/2014, de 27 noviembre, del Impuesto sobre Sociedades, por la posible vulneración del art. 86.1, en relación con el 31.1 de la Constitución. La Fiscalía informó que, en efecto, la cuestión era inadmisible a trámite, y el ATC 20/2022, de 26 de enero así lo acordó, por entender no solo que el trámite de audiencia al Ministerio Fiscal no había sido correctamente cumplimentado, atendiendo especialmente a la circunstancia de que al no ser parte en el proceso *a quo* no tenía conocimiento de determinados aspectos del mismo que, siendo relevantes para la cuestión planteada, no se le pusieron de manifiesto, sino que además también era defectuosa la formulación del juicio de aplicabilidad y relevancia.

2.4.8.3 *Otros dictámenes*

Igual que en el resto de materias, junto a los informes de *fondo* emitidos por esta Fiscalía, es habitual la intervención en cuestiones incidentales o accesorias de los procedimientos –solicitudes de sus-

pensión, recursos de súplica interpuestos por las partes contra determinadas decisiones procesales del tribunal, incidentes de ejecución, propuestas de recusación, etc.– que representan una parte del trabajo ordinario de los Fiscales.

En este punto, y a título meramente ilustrativo, cabe mencionar el dictamen emitido en el RA 5467/2019 sobre expulsión del territorio nacional, en que se informó a favor de la suspensión de la expulsión, que en efecto fue acordada por Auto 55/2021, de 10 de mayo; y, en sentido contrario, es decir, de oposición a la suspensión del acto recurrido, se puede citar la alegación de esta Fiscalía a la inoperante pretensión de que se acordase –llegaron a sugerir los recurrentes que *«a los meros efectos declarativos»*– la suspensión cautelar de una manifestación que en realidad no había llegado a celebrarse cuando lo prohibió la autoridad administrativa competente (RA 1294/2021, ATC 52/2021, de 22 de abril).

2.4.9 Social

La Jurisdicción Social no aparece estadísticamente, según se ha podido comprobar en el correspondiente apartado, como una fuente de especial litigiosidad constitucional, desde el punto de vista cuantitativo. De hecho, en esta materia el Tribunal no dio traslado a la Fiscalía durante el período analizado de ninguna cuestión de inconstitucionalidad, por lo que todas las apreciaciones que siguen se refieren exclusivamente a la intervención del Ministerio Fiscal en recursos de amparo.

La inferioridad numérica no debe inducir sin embargo a la errónea conclusión de que la Jurisdicción social no es un caladero fértil para la controversia y el debate jurídico relativo a la aplicación de la Constitución. Bien al contrario, el fondo de los asuntos que se plantean suele tener un especial tono de intensidad, producto de la propia materia a la que concierne, que toca de cerca a las capas más vulnerables o directamente desfavorecidas de la sociedad: trabajadores por cuenta ajena, pensionistas (es decir, personas mayores, enfermas o afectadas por algún tipo de discapacidad que incide sobre sus posibilidades de inserción laboral), etc. De ahí el especial interés cualitativo de esta área, en la que históricamente se han forjado muchas de las líneas doctrinales más relevantes de la jurisprudencia constitucional.

De la actividad llevada a cabo por la Fiscalía en dicha área social durante 2021, el asunto posiblemente más interesante, desde una perspectiva estrictamente jurídica, es el que se planteó en el RA 3368/2020. Se trataba de una organización internacional, la Comisión Internacio-

nal para la conservación del Atún Atlántico (ICAAT) establecida en España antes de la Constitución, con una regulación especial para ella (un Convenio internacional), según la cual tenía inmunidad de jurisdicción, es decir, no podía ser demandada ante los tribunales españoles, salvo determinados supuestos. Habían despedido a una trabajadora con bastante antigüedad, que alegaba acoso laboral, y la ICAAT alegaba que la demandante era funcionaria al servicio de un organismo internacional con sede en España, con inmunidad jurisdiccional otorgada por el instrumento de ratificación del Convenio de Sede entre España y la Comisión Internacional para la Conservación del Atún Atlántico, firmado en Madrid el 29 de marzo de 1971, por lo que su relación no era laboral; y que el organismo demandado tiene unos estatutos aprobados por el Ministerio de Asuntos Exteriores, que prevén que los funcionarios interpongan sus recursos, en última instancia, ante el Tribunal Administrativo de la Organización Internacional del Trabajo o el de las Naciones Unidas.

El Juez de lo Social le había dado la razón a la ICAAT y el TSJ a la trabajadora. El TS confirmó la decisión del TSJ. La ICAAT recurrió en amparo. Durante la tramitación del amparo, antes de dar traslado a la Fiscalía, acreditaron haber llegado a un acuerdo con la trabajadora, por lo que alegaron desaparición sobrevenida de objeto, a lo que nos opusimos porque el asunto trascendía del interés de la afectada; y se informó a favor de la desestimación alegando que se había hecho una interpretación de la normativa de establecimiento de la organización razonable y acorde a la Constitución, invocando la doctrina aplicable al personal de las embajadas. Por STC 120/2021, de 31 de mayo, el Tribunal dio la razón a la Fiscalía afirmando que *«una aplicación extensiva del régimen de inmunidad del art. 11 del Convenio de sede, como la que propone la organización internacional demandante, limitaría improcedentemente el libre acceso a la jurisdicción de la trabajadora demandante en instancia, que solo dispondría de la posibilidad de acudir a ciertos remedios, cuya virtualidad no es clara. Un razonamiento como el precedente para descartar que la ICCAT goce de inmunidad absoluta de jurisdicción de acuerdo con la legislación española y las normas de Derecho internacional público y, en consecuencia, para atribuir el conocimiento de la demanda a los juzgados y tribunales españoles, de acuerdo con lo prescrito en los arts. 21.1 y 25 LOPJ, no resulta arbitrario, irracional o incurso en error patente, en modo alguno».*

En el RA 6838/2021 se abordaba el problema de los efectos de la prueba ilícitamente obtenida por la empresa, con violación de derechos fundamentales del trabajador, para justificar un despido discipli-

nario. La prueba de la actuación del trabajador que justificaba el despido se había obtenido accediendo a su correo electrónico en el ordenador que se le había asignado en su puesto de trabajo, aunque había otras pruebas legítimamente obtenidas que acreditaban una conducta incorrecta, pero que solo justificaría una sanción laboral de menor entidad, por lo que la sentencia impugnada entendía que, eliminada la prueba nula, el despido era improcedente, porque la conducta del trabajador acreditada por pruebas legítimas no justificaban una sanción de tal entidad. La Fiscalía entendió que, como la justificación del despido se encontraba solamente en la prueba ilícitamente obtenida, el despido también era nulo. La STC 61/2021, de 15 de marzo no estima acertado el criterio del Ministerio Fiscal en este punto, confirmando la tesis del TSJ, aunque estima el amparo por otro motivo. Hay un voto particular totalmente coincidente con la tesis de la Fiscalía.

Especial interés, por su carácter novedoso y por afectar a una cuestión de relevante interés social, mediático o político en el momento actual, reviste el RA 6375/2019, en el que se planteaba un despido con discriminación por la condición de ser una persona *transgénero*. La recurrente alegaba discriminación por usar falda habiendo nacido hombre y con aspecto de tal. El RA 3819/20 trató el mismo problema de discriminación, aunque sin referencia a ninguna pieza de ropa. El dictamen de la Fiscalía fue en ambos casos que no se discutía la posibilidad de discriminación del art. 14 CE por circunstancias personales, por ser *transgénero*. En el primero se informó a favor de la desestimación porque se consideró probado (por la empresa) que el despido no tuvo que ver con alegada condición de persona transgénero. En el segundo, por el contrario, el Ministerio Fiscal interesó la estimación por entender que existían indicios de trato desigual y la entidad empleadora no acreditó que el despido no tuviera que ver con la condición de persona transgénero.

El RA 3638/2020 también emanaba de un caso de despido. Concretamente, de un despido disciplinario (por hacer pública una posición política contraria a los intereses del banco marroquí en el que trabajaba, utilizando la imagen del banco, según este), el trabajador en su tiempo libre asistió a una manifestación de marroquíes en España en contra de la actuación de su gobierno en el valle del Rif, y se le vio en televisión. Además, había colgado en redes sociales una foto suya en lo que probablemente es su despacho en el banco, junto a unas expresiones críticas con el gobierno de Marruecos. Se alega vulneración de la libertad ideológica. La Fiscalía pidió la estimación del recurso, porque trabajar para un banco que ni siquiera tiene un ideario

determinado no le impide al trabajador hacer públicas sus opiniones sobre cuestiones políticas, por mucho que los clientes del banco puedan ser afines –como se alegaba– a la Casa Real marroquí. Igual que en los supuestos anteriores, no hay sentencia del Tribunal a la fecha de conclusión de la redacción de esta Memoria.

En el RA 4119/20 se dilucidaba la existencia de una supuesta discriminación por discapacidad. Es el primer recurso de cuatro (junto con el RA 4121/20, el RA 5704/20 y el RA 548/21) en el que personas ciegas que se habían jubilado con arreglo a su legislación especial piden que se les aplique la prestación por incapacidad laboral absoluta en grado de gran invalidez porque les es más beneficiosa. El Ministerio Fiscal informó a favor de la estimación del recurso aduciendo que el argumento para denegársela no era ilógico, pero no encuentra apoyo legal, de modo que la interpretación resulta discriminatoria al establecer una diferencia de trato perjudicial para las personas discapacitadas sin que esa diferencia se encuentre explícitamente amparada por la ley, que de este modo permite una interpretación más acorde con el sentido gramatical del texto de la norma y con el contenido esencial del artículo 14 CE.

Por STC 172/2021, de 7 de octubre, que no obstante cuenta con dos votos particulares, el Tribunal dio la razón a la Fiscalía, afirmando que *«[l]o cierto es que el legislador, en el ejercicio legítimo de su libertad de configuración del sistema, no ha establecido otro requisito que el de una determinada edad para acceder a la prestación de incapacidad permanente [art. 195.1, párrafo segundo, LGSS, por remisión al art. 205.1 a) LGSS], de forma que no impide su acceso desde una situación de jubilación anticipada, ni distingue entre las causas o presupuestos de ese tipo de jubilación para acceder a la incapacidad permanente. Tampoco ha establecido cautela o modulación alguna para el cálculo de la edad a estos efectos, como sí ha hecho, por ejemplo, en el caso de la jubilación anticipada por causa no imputable al trabajador [art. 207.1 a) último inciso LGSS], o en el caso de la jubilación anticipada por voluntad del interesado [art. 208.1 a), último inciso LGSS]. En ambos supuestos, para el cálculo de la edad de jubilación no resultan de aplicación «los coeficientes reductores a que se refiere el artículo 206». Nada de esto se incluye en el art. 195.1, párrafo segundo, LGSS ni en el art. 205.1 a) del mismo texto legal. Por lo tanto, si la ley no hace distinción alguna en esta materia, el establecimiento de una diferencia de trato para los supuestos de jubilación anticipada por razón de discapacidad podría suponer una discriminación proscrita por el principio general reconocido en el art. 14, segundo inciso, CE».*

Se puede citar en este apartado el RA 1047/2020, que si bien surge de un tema extremadamente interesante, como es la discriminación entre madres y padres por complemento por hijos en la pensión de jubilación, se quedaba reducido, a juicio de la Fiscalía, a una cuestión procesal de incongruencia omisiva, por no ofrecer el Tribunal Superior de Justicia que conocía del asunto razones suficientes e idóneas para no plantear la cuestión prejudicial ante el TJUE. De hecho, se había aportado al procedimiento la STJUE, de 12 de diciembre de 2019, C-450/18, asunto *WA c. Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)*, que había recaído, precisamente, en un caso materialmente idéntico, declarando la contravención del art. 60 LGSS/2015 con la normativa comunitaria. Y por ello el Tribunal Constitucional, al resolver –en sentido estimatorio– el citado recurso en STC 152/2021, de 13 de septiembre, afirma que *«a pesar de que tales pronunciamientos del Tribunal de Justicia de la Unión Europea interpretando la normativa comunitaria permitían apreciar la discriminación denunciada por el recurrente y eran conocidos por la Sala sentenciadora al formar parte del objeto del debate, no fueron tomados en consideración. Y ese desconocimiento y preterición de una norma del Derecho de la Unión, tal y como ha sido interpretada por aquel Tribunal de Justicia, supuso la infracción del «principio de primacía del Derecho de la Unión», incurriendo la Sala en una interpretación irrazonable y arbitraria de la norma aplicada al proceso que vulneró el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) de la parte recurrente en amparo (por todas, SSTC 232/2015, de 5 de noviembre, FJ 6; 31/2019, FJ 9, y 101/2021, de 10 de mayo, FJ 4)».*

2.4.10 Militar

La Jurisdicción militar ostenta un doble récord de escasez en su presencia ante el Tribunal Constitucional: el de ser la que menos asuntos allega al amparo, y el de ostentar el mayor porcentaje de inadmisiones *a limine* (20 de 21). El único recurso que en 2021 pasó el filtro de admisión fue el RA 5776/2019, relativo a la materia contencioso-disciplinaria, que concretamente se refería a la imposición de una sanción exclusivamente apoyada, desde el punto de vista probatorio, en la autoincriminación producida en virtud de una declaración que el sancionado había realizado en calidad de testigo –y por tanto con obligación de decir verdad– en un proceso civil previo. El Tribunal, en STC 142/2021, de 12 de julio, se alineó sustancialmente con la tesis de Fiscalía, descartando dos de los motivos por no cumplir los

requisitos procesales (la invocación previa) pero otorgó el amparo por vulneración de la garantía de no autoincriminación como manifestación específica de los derechos a la defensa y a la presunción inocencia (art. 24.2 CE).

2.4.10.1 *Parlamentario*

El ejercicio de la jurisdicción constitucional en el ámbito parlamentario, que se concreta en el artículo 42 LOTC, presenta diversas singularidades que requieren de especial atención a la hora de examinar sus puntuales, y cada vez más numerosas y complejas manifestaciones, fruto probablemente de la evolución política hacia un modelo de mayor fragmentación y polarización.

El rasgo más determinante de esa singularidad es la inexistencia de una vía judicial previa que permita hacer efectiva la naturaleza subsidiaria del recurso de amparo, apenas identificable con determinadas posibilidades de *impugnación intraparlamentaria* cuya capacidad real de reparación de las supuestas vulneraciones de derechos fundamentales es escasa por dos motivos: porque en buena medida esas vías impugnatorias dependen de decisiones que han de adoptarse por los mismos órganos o con el apoyo de las mismas mayorías que aparecen en el origen de la lesión del derecho fundamental que se denuncia, y porque además el Tribunal Constitucional siempre ha proclamado con énfasis la regla de respeto a la autonomía parlamentaria en cuanto hace a la interpretación y aplicación por dichos órganos y mayorías de las normas reglamentarias que rigen su actividad y la de las propias Cámaras.

De ahí que, para el Ministerio Fiscal, una de las mayores dificultades resida frecuentemente en la fijación misma de los presupuestos fácticos y normativos del caso. A diferencia de los recursos de procedencia jurisdiccional (art. 44 LOTC), o incluso de los directamente originados en la actividad administrativa (art. 43), los *amparos parlamentarios* acceden al Tribunal Constitucional, por así decirlo, *en bruto,* de manera que la primera tarea, no siempre fácil, consiste, a modo –valga el símil– de *primera instancia,* en determinar cuáles son exactamente los hechos y las normas en los que se apoya la pretensión de amparo, cómo sucedieron aquellos y en qué medida estas son relevantes para integrar una lesión del, por otra parte, *monotemático* derecho fundamental afectado, que es el que proclama el artículo 23 CE. O, mejor dicho, *los* que proclama, porque como es sabido la doctrina constitucional se centra en un funcionamiento *reflejo* de los apartados

1 y 2 de dicho artículo, de modo que el derecho de representación política que describe –en el marco más amplio de todo acceso a cargo público– el número 2 tiene su correlato especular –y en realidad su esencial fundamento político constitucional y democrático– en el derecho de los ciudadanos a ser representados a través del derecho de sufragio que se consagra en el número 1.

No hace falta decir, por otra parte, que en un escenario dialéctico como el que por definición caracteriza la actividad parlamentaria, la tentación de trasladar al ámbito jurisdiccional el debate político se agudiza en momentos de especial crispación o falta de consenso. Esa traslación se materializa en un doble frente: de un lado, el resultado de la actividad parlamentaria –la ley– se cuestiona por su contenido a través del recurso de inconstitucionalidad, y, de otro, el propio funcionamiento interno de la institución se convierte en fuente de conflictos frecuentemente reconducidos –con mayor o menor razón y fundamento, según los casos– a la vía del recurso de amparo. Lo que evidentemente no solo supone un desplazamiento más o menos forzado del debate político-parlamentario hacia el Tribunal Constitucional, con serio –y más de una vez constatado– riesgo de su imagen de imparcialidad, en cuanto sus decisiones o incluso sus propias discrepancias internas se analizan como la continuación del enfrentamiento político, sino que también redunda, en un plano menos *mediático,* pero no irrelevante desde el punto de vista institucional, en un incremento de la cantidad y la dificultad de su trabajo.

Partiendo de esas premisas, la primera referencia de este apartado dedicado a los amparos *parlamentarios*, en el año que nos ocupa, ha de ser por razones obvias para los recursos de amparo relativos a las medidas excepcionales adoptadas con ocasión de la no menos excepcional situación vivida a causa de la pandemia.

En ese terreno entra sin duda el RA 2109/2020, resuelto por STC 168/2021, de 5 octubre, que estimó el amparo promovido, con invocación del derecho fundamental del art. 23 CE, por el Grupo Parlamentario de Vox en el Congreso de los Diputados contra la decisión de la Mesa de dicha Cámara de 19 de marzo de 2020, por la que se acordaba la suspensión desde esa fecha del cómputo de los plazos reglamentarios que afectaban a las iniciativas que se encontraran en tramitación hasta que la propia Mesa levantara dicha suspensión, así como de los plazos administrativos y de prescripción y caducidad de los procedimientos administrativos del Congreso de los Diputados, desde el día de la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que fue declarado el estado de alarma. Este recurso, al que se había opuesto en septiembre de 2020 la Fiscalía, y que estaba

pendiente de sentencia al redactarse la Memoria anterior, fue, como queda dicho, estimado –con votos particulares– por el Tribunal, que entre otras razones argumentó que *«la decisión de interrumpir temporalmente la actividad parlamentaria, suspendiendo el cómputo de los plazos de las iniciativas registradas contraviene el mandato constitucional dirigido al Congreso de los Diputados para el ejercicio de sus propias funciones, particularmente la de control del Gobierno, con independencia del tiempo de duración de aquella interrupción, pues es de esencia a esta función que el funcionamiento de la Cámara no deba ver paralizada, aunque sea de modo temporal, su actividad, ni siquiera y con mayor fundamento en el caso de un estado de alarma en vigor».*

Distinto final tuvo, con un punto de partida parecido, el R. A. 2049/2020, promovido por el Grupo Parlamentario Adelante Andalucía del Parlamento andaluz frente a determinadas resoluciones de la Presidenta de dicha Cámara de fecha 18 de marzo de 2020 *«sobre medidas adoptadas durante la vigencia del estado de alarma ocasionado por el COVID-19»*. Para los recurrentes estos acuerdos afectaban al desempeño del núcleo esencial de las funciones públicas de representación parlamentaria, con infracción por tanto del derecho del art. 23.2 CE, en relación con el derecho de los ciudadanos de participación política del art. 23.1 CE. El Ministerio Fiscal en este caso apoyó el recurso, pero los demandantes desistieron y dicho desistimiento fue aprobado, con archivo del procedimiento, por ATC 170/2020, de 14 de diciembre.

También se movió en el mismo terreno el R. A. núm. 3018/2020, promovido por un diputado del Parlamento Andaluz frente a, entre otras, la citada resolución de la Presidencia que habilita la Diputación Permanente a los efectos de continuar con la «labor parlamentaria indispensable». Este procedimiento, sin embargo, tras ser informado por la Fiscalía en abril de 2021, apoyando el otorgamiento del amparo, aún no ha obtenido respuesta definitiva del Tribunal.

Otro de los temas todavía presentes en la actividad del Tribunal, cuyo reflejo en esa área de Derecho constitucional parlamentario no podía obviamente faltar, es el de la conflictividad surgida, directa o indirectamente, del proceso independentista catalán. En este grupo cabe citar, entre los que fueron dictaminados por la Fiscalía en el año al que se refiere esta Memoria, los RRAA 7742/2019 y 4427/2020, ambos promovidos por el Grupo Parlamentario Ciutadans del Parlamento de Cataluña contra decisiones de la mesa de la Cámara que a su juicio infringían determinadas resoluciones del propio Tribunal Constitucional. Estos recursos contaron con el apoyo de la Fiscalía (par-

cial, en el segundo caso). El primero está pendiente de sentencia a la hora de redactar esta Memoria, pero el n.º 4427/2020 fue efectivamente estimado en parte por STC 24/2022, de 23 de febrero (a la que acompaña un voto particular) que considera que el *«acuerdo de la mesa del Parlamento de Cataluña de 7 de agosto de 2020 que admitió a trámite las propuestas de resolución presentadas por los grupos parlamentarios Republicà y Junts per Catalunya y el subgrupo Candidatura d'Unitat Popular (CUP)-Crida Constituent (núms. de registro 75421, 75424, 7425 y 7426) en el marco del debate «sobre la situació política creada per la crisi de la monarquia espanyola», así como la nulidad del acuerdo de la mesa de la misma fecha que desestimó la petición de reconsideración del anterior acuerdo»* vulneró el derecho de los demandantes a ejercer las funciones representativas con los requisitos que señalan las leyes (art. 23 CE).

Ha cobrado forma en los últimos años una nueva *serie* de recursos de amparo que traen causa de la introducción por determinados diputados y senadores de expresiones o apostillas de contenido ideológico o partidista en la fórmula de acatamiento de la Constitución que los reglamentos parlamentarios establecen, en el acto de constitución formal de las Cámaras, como requisito de acceso a la condición plena de diputado o senador. El empleo de esas fórmulas desviadas de la estricta utilización de la fórmula «sí, juro» o «sí, prometo», es considerado por los representantes de algunos de los otros grupos (en concreto los del Partido Popular y Vox) como una práctica contraria a la referida normativa parlamentaria y vulneradora, en definitiva, de su propio derecho fundamental a la representación política (art. 23 CE) que concretan en el derecho a una correcta conformación de las propias Cámaras. Lo que, a juicio de los demandantes, pasa por excluir del ejercicio de su actividad a los diputados y senadores que han empleado esas fórmulas no constitucionalmente homologables.

En este grupo entran los RRAA 4577/2019, 4881/2019, 4952/2019, originados en la XIII Legislatura, y los RRAA 962/2020, 2001/2020 y 1314/2020, que reproducen la misma argumentación y análogas pretensiones en relación con la situación producida al inicio de la XIV –y actual– Legislatura. Todos ellos han sido informados en 2021 por la Fiscalía, en sentido desestimatorio, por entender que en todos los casos la expresión de acatamiento formal de la Constitución era inequívoca, sin que el añadido de otras manifestaciones de contenido político o ideológico pueda analizarse más allá del ejercicio de la libertad de expresión de los diputados electos, y teniendo en cuenta además, por lo que se refiere al contenido material del acto de acatamiento de la Constitución, la consolidada doctrina del Tribunal Cons-

titucional que insiste en que el modelo constitucional español no se ajusta al perfil de la llamada *democracia militante,* por lo que no sería exigible a los efectos constitucionalmente requeridos más que la aceptación del marco jurídico constitucional como *regla de juego,* compatible por consiguiente con la defensa y manifestación de postulados ideológicos y programáticos incompatibles con el contenido de la propia Constitución, siempre y cuando no se pretenda –o no se exprese la voluntad de pretender– su derogación o modificación al margen de los procedimientos que en ella misma se regulan. Esos asuntos presentan, además, a juicio de la Fiscalía, otro aspecto de gran interés desde el punto de vista jurídico-constitucional, que es el referido a la denominada técnica del *contra-amparo,* es decir, la invocación de un derecho fundamental cuyo contenido esencial no incluye en realidad la facultad de limitar o restringir el ejercicio del mismo u otro derecho fundamental por otra persona, si no se acredita la existencia –a efectos de ponderación proporcional– de una efectiva lesión del derecho del reclamante. Por ahora, ninguno de los citados recursos de esta *serie* ha sido resuelto por el Tribunal.

También se relacionan con el problema de la correcta configuración y el aspecto orgánico del funcionamiento de las Cámaras parlamentarias, aunque en distintos planos, los RRAA 4485/2020, 6531/2020 y 3837/2021.

El primero y el último tienen en común que a través de ellos se canalizan sendas quejas del partido político Vox sobre determinadas decisiones que, a su juicio, afectan negativamente a su capacidad de representación parlamentaria, lesionando por tanto su derecho tutelado por el artículo 23 CE. En el supuesto del recurso 4485/2020 se trataba de determinadas limitaciones impuestas al único miembro del grupo mixto del Parlamento Vasco –la única representante de Vox en la Cámara– en materia de ordenación del orden del día, tiempos asignados en los debates, denominación del propio grupo parlamentario y asignación de asistentes. La Fiscalía dictaminó que el recurso era parcialmente susceptible de estimación, y por sentencia 38/2020, de 11 de marzo (que no obstante cuenta con votos particulares) el Tribunal efectivamente otorgó el amparo en la línea propugnada por el Ministerio Fiscal. No existe todavía, por el contrario, resolución en el caso del RA 3837/2021, en el que la representación parlamentaria de la misma fuerza política cuestiona la fórmula empleada para el nombramiento (en concreto, para su asignación proporcional a los distintos grupos de la Cámara) de los senadores autonómicos designados por el Parlamento de Cataluña. El grupo parlamentario recurrente denuncia la vulneración del derecho de representación política del art. 23.2 CE

por el empleo de la denominada fórmula *imperiali,* que le privaba de la asignación de un senador por no responder, a su juicio, a un criterio de proporcionalidad en la distribución de los senadores entre los distintos grupos parlamentarios. La Fiscalía en este caso no apoyó el recurso, por entender que la fórmula utilizada sí respetaba la exigencia constitucional de proporcionalidad, y que no se había acreditado la existencia de un uso parlamentario consolidado que permitiera cuestionar la utilización de ese procedimiento como deliberadamente dirigido a restringir la legítima representación parlamentaria de los recurrentes.

En fin, el RA 6531/2020 recoge la queja de un grupo de diputados del Parlamento andaluz que habían sido asignados a la condición de *diputados no adscritos* a propuesta del Grupo Parlamentario Adelante Andalucía, del que previamente formaban parte. La Fiscalía interesó la estimación del amparo por considerar que los acuerdos en que se materializó esa asignación no estaban debidamente motivados, al no haberse realizado en ellos una interpretación de la norma reglamentaria aplicada y restrictiva de los derechos parlamentarios de manera favorable a la efectividad del derecho del art. 23.2 CE.

Pasando de esa esfera organizativa y orgánica a la del ejercicio material e individual del *ius in officium* de los parlamentarios, es de gran interés por su contenido, relacionado con uno de los temas ya mencionados –el alcance de la libertad de expresión de los parlamentarios en el marco de su actividad política representativa–, el RA 4194/2020 interpuesto por la diputada D.ª Cayetana Álvarez de Toledo Peralta-Ramos contra la decisión de la Presidenta del Congreso de retirar del Diario de Sesiones, pese a la oposición de la demandante, una expresión proferida por ella (*usted es el hijo de un terrorista*) dirigida, en el curso de un debate parlamentario, al entonces Vicepresidente Segundo del Gobierno. La Fiscalía informó que no existió lesión del derecho fundamental invocado por la recurrente (el del artículo 23 CE, en relación con el art. 20), pero indiscutiblemente la cuestión reviste un notable interés desde el punto de vista de la determinación de los límites del *ius in officium* de los miembros de las Cámaras representativas en un aspecto tan esencialmente relevante como es el de su libertad de manifestar sus pensamientos, ideas y creencias. Aún no hay sentencia.

En fin, la relación de asuntos de origen parlamentario puede cerrarse con el resumen de una serie de recursos de aspecto, por así decirlo, mucho más *clásico*, en el sentido de que se centran en discrepancias con determinadas interpretaciones de la normativa parlamen-

taria atinente a los procedimientos de tramitación legislativa y de control político del Poder Ejecutivo.

Al primer grupo cabe adscribir el RA 843/2021, en el que se aborda la obligación del Gobierno de aportar, con los decretos-leyes que somete a la aprobación o desestimación del Congreso de los Diputados, la documentación que el propio Gobierno ha tenido en cuenta para su elaboración y aprobación. El recurso fue promovido por los diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso frente a los acuerdos de la Presidencia y la Mesa de la Cámara que habían denegado la petición de que se solicitara al Gobierno la aportación del dictamen del Consejo de Estado emitido respecto del Real Decreto-ley 36/2020, de 31 de diciembre, por entender que, para la convalidación de los decretos-leyes bastaba, conforme al art. 151.1 RCD, con su publicación en el BOE, no siendo preceptiva la remisión del informe, sin perjuicio de que los miembros del Congreso pueden recabar de las Administraciones Públicas los informes que estimen pertinentes, dirigiendo una solicitud a la Mesa de la Cámara. Los recurrentes alegaron la vulneración de su derecho de representación y participación política. El Ministerio Fiscal no apoyó la queja relativa a la necesidad de que el Gobierno debiera enviar al Congreso la documentación y los informes que tomó en cuenta para la elaboración y aprobación del decreto-ley, pero sí apoyó, en cambio, el recurso en relación con el derecho de información de los diputados una vez que el Congreso había acordado tramitar el decreto-ley como proyecto de ley.

También se refería al procedimiento legislativo el RA 1209/2021, promovido asimismo por los representantes del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso contra determinados acuerdos de los órganos rectores de la Cámara Baja que desestimaron las solicitudes planteadas por ese grupo en el curso de la tramitación de la Proposición de Ley Orgánica por la que se modificaba la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para el establecimiento del régimen jurídico aplicable al Consejo General del Poder Judicial en funciones y se desestimó, entre otros extremos, la solicitud de apertura de un trámite de comparecencias de expertos ante la Comisión de Justicia en relación con esa proposición de ley orgánica. Mediante escrito de alegaciones formulado con fecha 28 de septiembre de 2021, la Fiscalía justificó su conclusión de que la pretensión de amparo debía ser desestimada, y está a la espera de la resolución del recurso.

También dentro de este subapartado se puede incluir el RA 6546/2018, atinente al ejercicio del denominado *veto presupuestario*, en este caso por el Gobierno de la Comunidad de Murcia. El Grupo

Parlamentario de Podemos en la Asamblea de esa Comunidad Autónoma impugnaba el acuerdo de la Mesa que admitió el ejercicio por el Consejo de Gobierno de dicho veto respecto de una Proposición de Ley de modificación de la Ley 3/2009, de 11 de mayo de los derechos y deberes de los usuarios del sistema sanitario de la Comunidad Autónoma de Murcia. En sus alegaciones formuladas el 29 de enero de 2021, el Ministerio Fiscal interesó la estimación del amparo, de conformidad con una reiterada doctrina del Tribunal Constitucional sobre el control formal y material que corresponde a las Mesas de los Parlamentos del ejercicio del veto presupuestario atribuido a los Gobiernos, dada la incidencia directa que el ejercicio de esa facultad de veto tiene, no solo sobre el derecho de los parlamentarios al desempeño del cargo político, sino sobre la propia función del Poder Legislativo. El recurso fue resuelto de conformidad con la tesis de la Fiscalía por STC 53/2021, de 15 marzo.

Por lo que concierne a la función de control político del Gobierno, hay que mencionar RA 3908/2020, interpuesto por el Grupo Parlamentario Vox contra los acuerdos de la Mesa del Parlamento de las Islas Baleares que denegaron la solicitud de visita a centros educativos formulada por dicho Grupo, lo que a su juicio ha impedido a los diputados que lo integran el desempeño de la función de control del Gobierno autonómico inherente al derecho fundamental de representación política del art. 23 CE. La demanda se sustentaba en la discrepancia con la interpretación que había efectuado la Mesa del Parlamento del art. 15.5 del Reglamento, considerando los recurrentes que de la literalidad de este precepto se desprende que corresponde a la Presidencia de la Cámara fijar el día y hora de las visitas solicitadas por los diputados, y no al órgano titular del servicio público que se trata de controlar. La Fiscal solicitó la desestimación del amparo, porque los recurrentes no habían justificado por qué las condiciones que había establecido la Consejería de Educación para realizar las visitas solicitadas harían ineficaz el derecho de información, en relación con el desempeño del cargo parlamentario y el control de la acción de Gobierno. El recurso está pendiente de sentencia.

El último grupo de asuntos que se mencionará en este apartado se originó en la Asamblea de la Comunidad de Madrid y tiene que ver con tres cuestiones distintas: la tramitación de un proyecto de ley (de reforma de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid) por el procedimiento de *lectura única,* la celebración del debate y votación de dicho proyecto de ley con exclusión de parte de los diputados por aplicación de medidas restrictivas relacionadas con la protección frente a la pandemia, y la celebración de dicha votación sin el *quorum* regla-

mentariamente requerido. Estas cuestiones se plantearon, en términos similares, pero no idénticos –porque ni los concretos actos recurridos ni el enfoque de los recursos eran plenamente coincidentes– en los RRAA 27/2021, 29/2021 y 31/2021, respectivamente promovidos por los Grupos Parlamentarios de Más Madrid, Unidas Podemos-Izquierda Unidad-Madrid en Pie, y Socialista. Los dos últimos fueron objeto de informe en 2021, pero el 27/2021 fue trasladado a la Fiscalía para alegaciones iniciado el ejercicio de 2022.

Dado que, como queda dicho, los planteamientos no eran homogéneos, la pretensión del Ministerio Fiscal tampoco fue igual en los tres casos, pero sustancialmente cabe señalar que: *i)* respecto del procedimiento de lectura única, la cuestión planteada por los demandantes era que, por su naturaleza y complejidad, el proyecto en cuestión no se ajustaba a los requisitos de *simplicidad* del art. 167 del Reglamento, y además esta norma establece que, adoptada esa vía de tramitación, se excluye el derecho de presentación de enmiendas. Prohibición esta que, de acuerdo con la doctrina constitucional (STC 139/2017, de 29 de noviembre), lesiona el *ius in officium* tutelado por el art. 23 CE. Lo que en este caso plantea un problema añadido, porque dicha prohibición se halla en el texto mismo de la citada norma reglamentaria, de modo que se plantearía su inconstitucionalidad; *ii)* por lo que se refiere a las restricciones de asistencia y votación, mediante la limitación numérica, proporcional a los distintos grupos parlamentarios, de los diputados que podían participar y votar en los plenos, se consideraba asimismo lesiva de su derecho de representación política; y *iii)* la forma en que se celebró la votación, constando que el número de votos emitidos fue inferior al que marca el *quorum* de la Cámara, y ordenando horas después su presidente, con supuesta infracción de la normativa reglamentaria, la repetición de dicha votación, que volvió a arrojar un resultado de *quorum* insuficiente, pese a lo cual declaró aprobado el proyecto de ley, habría lesionado igualmente el derecho del artículo 23 CE de los diputados.

Como queda dicho, razones de índole procesal no permitieron al Ministerio Fiscal mantener exactamente la misma posición formal en los tres recursos, pero sí sostener que en cualquier caso la tramitación por la vía de lectura única con prohibición de enmiendas, la interdicción de participar en los plenos en las condiciones concurrentes, y el modo en que se había producido la votación, lesionaron el derecho fundamental de los recurrentes, aunque en relación con el artículo 167 no era necesario el planteamiento de una cuestión interna de inconstitucionalidad, porque o no se había configurado bien la formulación de ese motivo de amparo, o la vulneración del derecho no procedía direc-

tamente de la aplicación de la norma, sino, precisamente, de su indebida aplicación en un caso en el que no procedía, de modo que fue dicha indebida elección lo que lesionó el derecho fundamental. Una cuestión de enorme interés que, en todo caso, plantean estos recursos, es la de determinar cuál ha de ser el efecto que pueda tener sobre una ley en vigor (en este caso la citada reforma de la Ley del Suelo) la eventual declaración de que su procedimiento de aprobación infringió –con lesión del derecho de representación política de los parlamentarios– las normas esenciales del procedimiento legislativo, en este caso las que rigen la votación, de modo que el acto mismo de aprobación de la ley pueda considerarse nulo. Todas estas interrogantes siguen pendientes de resolución por el Tribunal.

2.4.11 Electoral

La nómina de asuntos encuadrables en la especialidad *electoral,* con la que se cierra el resumen de la actividad llevada a cabo por esta Fiscalía en 2021, se reduce a la magra referencia a uno solo, con ocasión de la convocatoria anticipada, para el 4 de mayo, de elecciones autonómicas en Madrid. En concreto, se trata del recurso de amparo 2117/2021, promovido por el Partido Popular y dos de sus candidatos a dichas elecciones, contra la resolución del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 5 de Madrid que había excluido a estos últimos de la candidatura de dicho partido político por ser inelegibles. Los demandantes alegaban que la resolución recurrida les había impuesto un requisito no previsto legalmente para poder ser candidato a las elecciones a la Asamblea de Madrid, realizando una interpretación restrictiva y no favorable a la efectividad de sus derechos fundamentales de sufragio pasivo e igualdad ante la ley; así como la lesión del derecho a la tutela judicial efectiva porque no se les dio traslado del recurso interpuesto ni de la sentencia, habiéndoseles causado indefensión.

El Ministerio Fiscal se opuso al amparo, y de conformidad con nuestro dictamen la Sala Primera del Tribunal Constitucional lo desestimó, señalando, en cuanto a la tutela judicial efectiva, que los candidatos no fueron parte en el procedimiento contencioso-electoral porque de acuerdo con la propia normativa electoral *«en cuanto aceptaron la candidatura, apoderaron al representante del Partido Popular para actuar en el procedimiento de impugnación de su proclamación, y dicho partido se personó en el recurso contencioso-electoral, en el que defendió los derechos de los dos candidatos»,* descartando por tanto cualquier clase de indefensión; y recordando,

respecto del art. 23.2 CE, que *«el precepto constitucional mencionado, en el que se recoge el referido derecho fundamental, confiere un amplio margen de libertad al legislador para regular el ejercicio del derecho, esto es, para configurar el sistema mediante el que se produce en la práctica el acceso a tales cargos públicos, pues resulta, en efecto, del art. 23.2 CE que el derecho a ser elegido se adquiere con los requisitos que señalen las Leyes»,* para señalar a continuación que *«[e]l problema que se nos suscita estriba en que la resolución judicial impugnada ha interpretado la legislación electoral aplicable a las elecciones que han de desarrollarse en la Comunidad de Madrid, en cuanto a la condición de elector y elegible, entendiendo que, a pesar de que los dos candidatos recurrentes ostentan la vecindad administrativa y la condición de ciudadanos de la Comunidad de Madrid, por haberse empadronado en la ciudad de Madrid el 22 y el 26 de marzo de 2021, respectivamente, sin embargo, no pueden ser candidatos, al no tener la condición de electores inscritos en el censo electoral vigente (art. 39.1 LOREG), según exige el art. 2 de la Ley de la Asamblea de Madrid 11/1986, de 16 de diciembre, electoral de la Comunidad de Madrid. Y no cabe subsanar esa carencia por vía del art. 4.2 de dicha Ley porque únicamente serviría si se acreditara el cumplimiento de los requisitos para haber estado inscrito en dicho censo electoral, lo que no ocurre en el supuesto de los candidatos, que cambiaron sus domicilios a Madrid, desde otras circunscripciones electorales, con posterioridad a la fecha de cierre del censo electoral que habría de regir en las elecciones convocadas».*

3. FISCALÍA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

3.1 **Introducción**

En año 2021 se ha seguido sufriendo las consecuencias de la crisis sanitaria producida por el COVID-19, calificada el 11 de marzo de 2020 de pandemia por la Organización Mundial de la Salud.

Las instituciones públicas españolas han seguido estando afectadas en su funcionamiento por las restricciones a la movilidad y por ende, la asistencia a los centros de trabajo.

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.

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.

Así, la Comisión de Gobierno celebrada el 25 de enero de 2021, en relación con la prestación de servicios ante la evolución de la pandemia del COVID-19, acordó que los empleados al servicio de la Institución pudieran desarrollar temporalmente su actividad laboral en un régimen mixto de trabajo, en el que el número de días de prestación presencial representara, como mínimo, una tercera parte de la jornada laboral (tres días cada dos semanas), pudiéndose prestar el resto de los días en la modalidad no presencial. Este acuerdo fue prorrogado por la Comisión de Gobierno celebrada el 11 y el 25 de febrero siguiente.

En sesión celebrada el 14 de octubre, ante la progresiva y más favorable evolución de la situación epidemiológica en los últimos meses, la Comisión de Gobierno continuó adecuando, progresivamente, las medidas excepcionales, acordadas con carácter temporal, y así acordó que la jornada de trabajo del personal al servicio del Tribunal de Cuentas se realizaría combinando la modalidad presencial y no presencial, de tal manera que, en un periodo de dos semanas, el setenta por ciento de la jornada se llevara a cabo de forma presencial y el treinta por ciento de manera no presencial –siempre que las funciones del puesto de trabajo fueran susceptibles de prestarse a distancia–; así, la prestación del servicio, en un periodo de dos semanas, habría de efectuarse siete días en modalidad presencial y tres días en modalidad no presencial.

En sesión celebrada el día 9 de diciembre se volvió a limitar el trabajo presencial, acordando la Comisión de Gobierno que el cincuenta por ciento de la jornada se llevara a cabo de forma presencial y el cincuenta por ciento de manera no presencial siempre que las funciones del puesto de trabajo fueran susceptibles de prestarse a distancia; así, la prestación del servicio, en un periodo de dos semanas, habría de efectuarse cinco días en modalidad presencial y cinco días en modalidad no presencial.

También en el año al que se refiere la presente memoria la Comisión de Gobierno de 12 de enero de 2021 acordó que los empleados al servicio de la Institución pudieran hacer uso de la prestación de servicios en la modalidad no presencial hasta el día 15 de enero inclusive, ante la situación climatológica adversa provocada por la ola de frío tras la borrasca filomena, y que hizo persistentes la nieve y hielo en aceras, calzadas y carreteras, con los consiguientes problemas para la

movilidad, las comunicaciones y el acceso por la existencia de placas de hielo a las sedes del Tribunal de Cuentas.

Durante el período al que se refiere la presente Memoria, el Tribunal ha realizado un gran esfuerzo 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 2021 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.

La actuación de la Unidad Informática del Tribunal debe ser destacada al haber atendido 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.

Los componentes de la Fiscalía son en buena parte funcionarios del Tribunal, no han podido beneficiarse de la posibilidad de realizar el trabajo de forma no presencial, no solo porque la tramitación de los asuntos a veces resultaba incompatible con la ausencia de la oficina fiscal, sino también ante la ausencia de equipos informáticos que hicieran posible esta labor. En el momento en que se redacta esta memoria las carencias han sido solventadas y el Tribunal ha entregado a todos los funcionarios de la fiscalía herramientas informáticas que harán factible el trabajo no presencial si ello resultara necesario.

La Fiscalía ha continuado durante este período despachando todos los asuntos que han ingresado, tanto de fiscalización como de enjui-

ciamiento y ha interesado 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.

En el plano de personal, hay que referir el cese del hasta entonces fuera el Fiscal Jefe, don Miguel Ángel Torres Morato que pasó a ser designado Consejero del Tribunal de Cuentas por acuerdo del Congreso de los Diputados de 11 de noviembre de 2021, lo que determinó que desde esa fecha la jefatura fuera asumida por el Teniente Fiscal Don Luis Rueda García, por quien se ha desempeñado con notable eficacia, fruto de su magnífica preparación jurídica y de su profundo conocimiento tanto de las funciones atribuidas al Ministerio Fiscal por la normas reguladoras del Tribunal de Cuentas como del funcionamiento del TC. Esta situación se mantuvo hasta la toma de posesión del nuevo Fiscal Jefe a finales del mes de enero de 2022.

Como se indicaba en memorias anteriores, por medio de Resolución aprobada por la Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones, de fecha 1 de julio de 2019, se creó la Unidad de Apoyo a la Fiscalía del Tribunal de Cuentas. Con fecha 11 de diciembre de 2020 se procedió 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 Excma. 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 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 Ministerio 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.

El legislador del año 1982, consciente de la nueva estructura autonómica implantada, consideró, con buen criterio, que era precisa la existencia de una institución, en el ámbito del control externo, que vertebrase el conjunto del interés público, misión que encomendó al Ministerio Fiscal.

En este sentido, los valores que proclama la Constitución sobre el Ministerio Público, 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.

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 resulta imprescindible la utilización de los recursos públicos, de manera eficaz y eficiente y ello, 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, 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 órganos de control externo, tienen como objetivo prioritario dedicar singular atención a estas áreas de riesgo, a fin de contribuir a la reducción de las ineficiencias existentes.

3.2 **La Fiscalía del Tribunal de Cuentas**

En el análisis de la Fiscalía del Tribunal de Cuentas (en lo sucesivo FTCu) se distinguirán los apartados destinados, respectivamente, a la

Fiscalía propiamente dicha, a la Subdirección Técnica, a la Unidad de Apoyo, a la Secretaría y a las instalaciones.

3.2.1 Fiscales

El pasado año 2021, la plantilla de la FTCu estaba integrada, a 31 de diciembre, por los Fiscales que se indican a continuación:

El Fiscal Jefe: Excmo. Sr. D. Miguel Ángel Torres Morato, quien tomó posesión de su cargo el 7 de septiembre de 2015, quien, como se ha mencionado anteriormente, cesó en su cargo al haber sido designado Consejero del Tribunal de Cuentas, el día 11 de noviembre de 2021, habiendo asumido la jefatura durante el tiempo memorial restante, el Teniente Fiscal.

El resto de la plantilla, integrada por el Teniente Fiscal y cuatro Fiscales, son las mismas personas mencionadas en el memorial anterior.

3.2.1.1 *Organización del trabajo*

La organización del trabajo no ha tenido otra variación a lo largo del periodo a que se contrae la presente memoria que la derivada del cese del Fiscal jefe.

En el reparto del trabajo 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.

La asignación de trabajo del Fiscal Jefe, sin perjuicio de otras atribuciones, incluye 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 lógica, en la medida que al discutirse en el Pleno del Tribunal tales asuntos, parece razonable que su despacho sea asumido por quien vaya a asistir a las sesiones del mismo, en donde van a recibir su aprobación. De esta forma 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.

El Fiscal Jefe tiene a su cargo además 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 comparte las tareas de visado con el Fiscal Jefe, y 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.

3.2.2 Subdirección Técnica

A 31 de diciembre de 2021, la plantilla de dicha Subdirección estaba integrada por dos funcionarias, perteneciente al Cuerpo Supe-

rior de Auditores del Tribunal de Cuentas y al Cuerpo Superior de Letrados del Tribunal de Cuentas, respectivamente.

Dichas funcionarias se ocupan, además de resolver las consultas que les puedan plantear los Sres/as fiscales en el ejercicio de sus funciones sobre cuestiones propias de su competencia, de estudiar los PIF del TCu y, en su caso, los de los OCEX, así como de la elaboración de un resumen de su contenido, con base en el cual los fiscales pueden evacuar sus dictámenes con fundamento y solvencia.

3.2.3 Unidad de Apoyo

A 31 de diciembre de 2021 integraban dicha Unidad, tres funcionarios, dos de ellos del Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado y el tercero del Cuerpo Técnico de Auditoría y Contabilidad.

Los referidos funcionarios desarrollan su cometido en el ámbito que les es propio, evacuando los informes solicitados por los fiscales, especialmente en lo que afecta a las diligencias preprocesales y de enjuiciamiento.

3.2.4 Secretaría

Las funcionarias que han integrado la plantilla de la Secretaría de la Fiscalía en 2021 fueron cuatro, pertenecientes tres de ellas al Cuerpo General Administrativo y la cuarta al Cuerpo de Auxilio Judicial.

A fecha 31 de diciembre existía una vacante en la oficina por jubilación de su titular.

El personal de la Secretaría de la Fiscalía es proporcionado por el Tribunal de Cuentas, excepto en el caso de la funcionaria perteneciente al Cuerpo de Auxilio judicial, que es la única que depende del Ministerio de Justicia.

3.2.4.1 *Organización del trabajo de la Secretaría*

Se mantiene en 2021 la organización del trabajo en la Secretaría de la Fiscalía, establecida con anterioridad, teniendo cada una de las funcionarias asignada una tarea específica, de cuya adecuada gestión debe responsabilizarse.

Por su parte, la Agente Judicial se ocupa de la realización de las tareas que reglamentariamente le corresponden.

3.2.5 Instalaciones

Una vez finalizadas las obras de reforma y acondicionamiento del edificio de la calle Fuencarral n.º 81 de Madrid, principal sede del Tribunal de Cuentas, se efectuó el traslado de todo el personal y mobiliario instalado provisionalmente en la calle Ortega y Gasset n.º 100, en el mes de mayo de 2019.

Las obras han mejorado sustancialmente todas las plantas del edificio, dotándolo de las medidas de seguridad más exigentes. Se ha logrado un mayor aprovechamiento de los espacios y la mejora de la estructura interna de la construcción. Ello, sin pérdida de los valores arquitectónicos, artísticos e históricos, pues debe destacarse que se trata de un edificio construido en el siglo XIX, durante el período 1860-1863, con la finalidad específica de albergar la sede del Tribunal de Cuentas.

Las nuevas instalaciones permiten, de manera adecuada, el desarrollo de las labores encomendadas a los funcionarios adscritos a la Fiscalía. Los despachos, que gozan de buena iluminación e insonorización y están dotados de los medios correspondientes a una oficina moderna.

Sin embargo, la asignación de espacios resulta insuficiente e inadecuada, especialmente en tiempos de pandemia, en cuanto uno de los despachos es compartido por tres fiscales y otro de ellos por un fiscal y otros tres miembros de la subdirección técnica y de la unidad de apoyo.

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 ya trece de las diecisiete Comunidades Autónomas (en lo sucesivo CCAA) constituidas en España [2] 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

[2] Las CC. AA. en las que no están constituidos OCEx son Cantabria, Extremadura, La Rioja y Murcia.

reciben distintas denominaciones, por lo que la referencia a los mismos de manera conjunta se realizará con el acrónimo OCEX.

La última de las comunidades autónomas que ha creado el órgano fiscalizador ha sido la de Castilla la Mancha, que por Ley 7/2021 crea la Cámara de Cuentas que empezará a realizar su función fiscalizadora a partir del momento en que se produzca la aprobación de su Reglamento de organización y funcionamiento por el pleno de las Cortes de Castilla la Mancha (conforme a su disposición transitoria primera).

La realización de la 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. En los que se tramitan en el TCu la intervención tiene lugar antes de su aprobación por el Pleno, mientras que en los que se tramitan ante los OCEX, dicha intervención se produce después de que el Informe haya sido aprobado por el Órgano de Control externo 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 protocolos de actuación que tienen por fin 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 de Cuentas de Canarias y la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana.

En el momento en que se redacta la presente memoria se está terminando de redactar el convenio de colaboración con la Sindicatura de Comptes de les Illes Balears.

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.

Esta labor conjunta contribuye a la mejora del resultado de las fiscalizaciones programadas y a facilitar, en su caso, la exigencia de las responsabilidades detectadas.

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 de este Programa es competencia del Pleno, e incluye las fiscalizaciones que por dicho Pleno se acuerde, relativas a 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 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 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.

La Sección de Fiscalización se organizaba en cinco Departamentos sectoriales, si bien el Acuerdo del Pleno de 29 de noviembre de 2021 ha reorganizado la Sección de Fiscalización habiendo reducido los departamentos sectoriales a cuatro.

Los departamentos 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 Ministerio Fiscal, aprobados por el Pleno del TCu durante el año 2021, cuya relación es la siguiente:

Fiscalización horizontal de la imposición y el cobro de sanciones en entidades con funciones de regulación y supervisión de mercados, ejercicios 2017 y 2018.

Fiscalización de los contratos de servicios de seguridad privada y de servicios de limpieza formalizados por autoridades administrativas independientes, otras entidades públicas estatales y fundaciones estatales, ejercicios 2018 y 2019.

Fiscalización de las contabilidades de las elecciones locales de 26 de mayo de 2019.

Fiscalización del cumplimiento de la normativa en materia de indemnizaciones recibidas por cese de altos cargos y del régimen retributivo de altos directivos de determinadas entidades del sector público estatal, ejercicio 2019.

Fiscalización de las contabilidades de las elecciones a Cortes Generales de 10 de noviembre de 2019.

Fiscalización del seguimiento de las recomendaciones dirigidas al Ministerio de Hacienda incluidas en los informes relativos al Área de la Administración Económica del Estado aprobados durante los ejercicios 2015, 2016 y 2017.

Fiscalización operativa sobre la Formación Profesional del Instituto Social de la Marina, ejercicio 2018.

Fiscalización de la contratación de los servicios de limpieza y los de seguridad y vigilancia realizada por las comunidades autónomas y ciudades autónomas sin órgano de control externo propio, ejercicio 2019.

Fiscalización de la contratación de los servicios de seguridad privada y de limpieza realizada por los ministerios del Área Político-Administrativa del Estado y sus organismos dependientes, ejercicios 2018 y 2019.

Fiscalización de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, ejercicio 2017.

Fiscalización del área de recursos humanos de las empresas estatales no financieras del grupo patrimonio, ejercicios 2016 y 2017.

Fiscalización de la gestión de cobro en periodo ejecutivo de los recursos de otras administraciones y entes públicos por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, ejercicios 2018 y 2019.

Declaración sobre la Cuenta General del Estado del ejercicio 2019.

Fiscalización sobre la gestión de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero, ejercicios 2017 y 2018.

Fiscalización de las actuaciones desarrolladas por el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente y por el Minis-

terio para la Transición Ecológica en relación con el cambio climático, ejercicio 2018.

Fiscalización de la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, ejercicio 2018.

Fiscalización de contratos de servicios de seguridad privada y de limpieza en el ámbito empresarial estatal no financiero, ejercicios 2018 y 2019.

Fiscalización de la gestión de las ayudas y subvenciones concedidas en el marco del Programa 231H «Acciones en favor de los inmigrantes», ejercicio 2018.

Fiscalización de las contrataciones de servicios de seguridad privada llevadas a cabo por los ministerios del Área de Administración Económica del Estado y sus organismos y entidades dependientes, ejercicios 2016 a 2019.

Fiscalización del seguimiento de recomendaciones contenidas en informes aprobados en 2016 y en 2017 relativos al Área Político-Administrativa del Estado.

Fiscalización operativa de la igualdad entre mujeres y hombres en el desarrollo de la carrera profesional del personal del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, ejercicios 2017 a 2019.

Fiscalización de la Fundación del Teatro Real, FSP, ejercicios 2018 y 2019.

Informe global del sector público autonómico, ejercicio 2018.

Fiscalización del sector público local, ejercicio 2019.

Moción relativa a la financiación, la actividad económico-financiera y el control de las formaciones políticas y de las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellas.

Fiscalización de la actividad del Fondo Nacional de Eficiencia Energética, situación a 31 de diciembre de 2019.

Fiscalización de la actividad de impulso de la competitividad del sector turístico realizada por la Sociedad Mercantil Estatal para la Gestión de la Innovación y las Tecnologías Turísticas, S. A., M. P. (SEGITTUR) en los ejercicios 2019 y 2020.

Fiscalización de la contratación celebrada por el Instituto de Mayores y Servicios Sociales, ejercicio 2019.

Fiscalización de los procedimientos de control en la gestión de ayudas concedidas por el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial, E. P. E., en el ejercicio 2019 y en el ejercicio 2020 en el contexto de las medidas adoptadas como consecuencia del COVID-19.

Fiscalización de la Mancomunidad de Los Alcores para la gestión de los residuos sólidos urbanos, ejercicios 2017 a 2019.

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.

Fiscalización de los contratos tramitados de emergencia por los ayuntamientos de los municipios con población superior a 300.000 habitantes para atender a las necesidades derivadas de las medidas adoptadas para hacer frente a la crisis sanitaria causada por el COVID-19, ejercicio 2020.

Fiscalización de las ayudas financieras gestionadas en el marco del Programa de Extensión de la Banda Ancha de Nueva Generación, ejercicio 2019.

Fiscalización integral de la Sociedad Municipal de Aparcamientos de Las Palmas de Gran Canaria, S. A. (SAGULPA) en relación con la tasa por aprovechamiento especial del dominio público local como consecuencia del estacionamiento limitado, ejercicio 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 2021

If. Aprobados	Sin observac.	Observac.	Sin resp.	Resp. Contable	Resp. Penal	Resp. Tributaria
35	30	5	20	15	1	2

Sobre la programación de la actividad fiscalizadora, de acuerdo con la Memoria Anual del TCu, se pueden establecer las siguientes consideraciones:

1.ª El ejercicio de la función fiscalizadora, según el artículo 21.3 a) de la LOTCu, compete al Pleno del Tribunal que, en cumplimiento de lo establecido por el artículo 3.a) de la LFTCu, elabora, para cada año, un Programa de fiscalizaciones (PF). El correspondiente al año 2021 se aprobó por el Pleno del Tribunal el 22 de diciembre de 2020, realizándose determinadas modificaciones por Acuerdos del Pleno de 25 de febrero, 24 de junio y 30 de septiembre de 2021.

2.ª El PF se elaboró en el marco del Plan Estratégico 2018-2021 del Tribunal de Cuentas. En dicho Plan se establecen, 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.

3.ª Entre los objetivos específicos con los que se relaciona el PF para el año 2021, 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 fomento 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 fomento de las fiscalizaciones operativas; la agilización de la tramitación de los procedimientos fiscalizadores; y la potenciación del control interno y de la cooperación y la coordinación del sistema de control externo en España.

4.ª Como medidas sobresalen, en síntesis, las que se refieren al desarrollo de fiscalizaciones en las que se determinen irregularidades que puedan dar lugar a la exigencia de cualquier tipo de responsabilidad, básicamente orientadas 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 a la contratación y a las subvenciones, así como a la realización de propuestas de medidas legislativas para la reducción de plazos de rendición de cuentas en los diferentes subsectores del sector público.

5.ª Entre las actuaciones del Plan Estratégico que han determinado el contenido del PF para el año 2021 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 las referidas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y al seguimiento de recomendaciones del Tribunal y resoluciones de la Comisión Mixta. En este contexto, es necesario destacar que el Tribunal de Cuentas ha tratado de dar adecuada respuesta, desde la perspectiva del ejercicio de sus competencias, a las grandes modificaciones que han tenido lugar en la actividad económico-financiera pública como consecuencia de la pandemia del COVID-19, incluyendo, entre las nuevas iniciativas, numerosas fiscalizaciones específicas de dicha actividad en todos los subsectores públicos, relativas a medidas adoptadas en el estado de alarma y a las de reestructuración económica aplicadas con posterioridad, y ello sin dejar de atender a la fiscalización de otras áreas prioritarias de riesgo.

6.ª El PF comprende las fiscalizaciones que se realizan por mandato legal, las solicitadas por las Cortes Generales y las programadas a iniciativa del Tribunal de Cuentas. Distingue también entre las fiscalizaciones cuya aprobación se prevé en el año natural, de las que se preveía que fueran aprobadas en 2022. En cuanto a su contenido, el PF de 2021 incluye entre las nuevas fiscalizaciones por mandato legal la Declaración sobre la Cuenta General del Estado del ejercicio 2020 y los Informes anuales de Comunidades Autónomas sin OCEX relativos al ejercicio 2020, y entre las nuevas iniciativas de las Cortes Generales, la elaboración de un Informe anual de la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas sobre la contratación del sector público.

7.ª Como nuevas iniciativas del Tribunal, destacan sobre todo las fiscalizaciones de los contratos de emergencia celebrados en 2020 para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 en todos los ámbitos sectoriales y territoriales (Administración General del Estado, Administración Sociolaboral y de la Seguridad Social, sector público estatal empresarial y fundacional, Comunidades y Ciudades Autónomas sin OCEX propio y entidades locales).

8.ª Además, entre las nuevas actuaciones a iniciativa del Tribunal en el ámbito de la Administración General del Estado y de sus organismos, el PF contempla, entre otras actuaciones: la Fiscalización respecto a la gestión del transporte de viajeros por carretera, vía marítima y aérea, desarrollada por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana; la Fiscalización de los sistemas de información de sanidad y salud pública; la Fiscalización de las ayudas concedidas por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo a entidades que realicen inversiones para la fabricación de dispositivos médicos, equipos de protección personal y aquellos productos considerados de emergencia por el Gobierno en relación con el COVID-19; la Fiscalización de la planificación y ejecución de las medidas gestionadas por el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo contempladas en el Plan de Impulso del Sector Turístico; la Fiscalización de las actuaciones para la prevención integral de la violencia de género; la Fiscalización de las actuaciones para las relaciones de cooperación multilateral entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas desarrolladas en el marco de la gestión de la pandemia COVID-19; y la Fiscalización de las actuaciones del FROB y del Banco de España en la fusión entre CaixaBank y Bankia y de la situación del proceso de reestructuración bancaria.

9.ª En el ámbito de la Seguridad Social, destaca como novedosa, la Fiscalización sobre el impacto económico producido por la crisis

derivada del COVID-19 en las entidades y organismos del ámbito de la Administración Socio-Laboral y de la Seguridad Social durante el ejercicio 2020.

10.ª En el ámbito del sector público empresarial estatal cabe destacar nuevas actuaciones sobre: las medidas adoptadas por AENA ante la disminución de la actividad en la red de aeropuertos de titularidad estatal durante el ejercicio 2020; la aplicación por las autoridades portuarias de las medidas de reactivación económica en el sector del transporte durante el ejercicio 2020; y las medidas tomadas por el Grupo RENFE en relación con las restricciones de movilidad de viajeros implantadas durante el ejercicio 2020.

11.ª En el ámbito del sector público fundacional estatal se incluye como nueva, la Fiscalización de la Fundación Colección Thyssen-Bornemisza, FSP.

12.ª Las nuevas iniciativas citadas anteriormente se completan, en el ámbito del sector público estatal, con la Fiscalización del Consorcio Centro de Investigación Biomédica en Red (CIBER); la Fiscalización del otorgamiento de avales del Estado por medio de las líneas ICO para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19; y la Fiscalización de la Universidad Nacional de Educación a Distancia y sus centros asociados.

13.ª En el ámbito del sector público autonómico, se incluyen por iniciativa del Tribunal de Cuentas, como nuevas actuaciones, una Fiscalización de las subvenciones relacionadas con el COVID-19 convocadas por las comunidades autónomas y ciudades autónomas sin órgano de control externo propio, así como el Informe global del sector público autonómico, ejercicio 2018.

14.ª En el ámbito local se incluyen nuevas iniciativas del Tribunal de Cuentas relativas a: la Fiscalización del Plan de Reactivación económica y social, Diputación Suma+, de la Diputación Provincial de Badajoz; la Fiscalización de la situación financiera de determinados ayuntamientos de más de 100.000 habitantes con un elevado nivel de endeudamiento; la Moción sobre la necesidad de adaptar la regulación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, al marco institucional de las entidades locales; y la Fiscalización del sector público local, ejercicio 2019.

15.ª Por lo que respecta al control de los partidos políticos y los procesos electorales, en el Programa figuran, por mandato legal, 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 activi-

dades de estas financiados con cargo a subvenciones públicas durante los ejercicios 2017, 2018 y 2019, y las fiscalizaciones de las elecciones locales de 26 de mayo de 2019 y de las elecciones a Cortes Generales de 10 de noviembre de 2019. Y ello se completa, a iniciativa del Tribunal, con una Moción relativa a la financiación, la actividad económico-financiera y el control de las formaciones políticas y de las fundaciones y demás entidades vinculadas o dependientes de ellas.

16.ª Por otra parte, el Tribunal 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 pudiera tener relación con el objeto de las actuaciones fiscalizadoras. Y en términos análogos, se previó la incorporación en las directrices, como objetivo de las fiscalizaciones, la de la verificación del cumplimiento de las prescripciones de transparencia y, en diversas fiscalizaciones, de sostenibilidad ambiental.

17.ª Todo lo anterior se complementa con una serie de actuaciones fiscalizadoras en el ámbito internacional, previstas en el Anexo al PF para el año 2021, como son: la Auditoría coordinada internacional en áreas protegidas; 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; la Auditoría externa del Organismo Europeo para la Gestión y Explotación de los Satélites Meteorológicos; y 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).

18.ª Para el año 2021 se programaron inicialmente 110 actuaciones fiscalizadoras, de las que 20 se realizaban por mandato legal, 5 a iniciativa de las Cortes Generales y 85 se programaron a iniciativa del Tribunal de Cuentas.

19.ª Del total de fiscalizaciones, en 87 se previó que se aprobarían en el año natural y 23 en el año siguiente. A lo largo del año, se suprimió una fiscalización a iniciativa del propio Tribunal de Cuentas y no se incluyeron fiscalizaciones adicionales, por lo que el programa para 2022 quedó integrado por 109 actuaciones fiscalizadoras.

20.ª Finalmente, cabe indicar que durante el año 2021 se aprobaron 31 informes de fiscalización, dos Mociones y la Declaración sobre la Cuenta General del Estado del ejercicio 2019, además de la Memoria del Tribunal de Cuentas en el año 2020.

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 al realizar 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 2021

Tribunal Vasco de Cuentas Públicas	27
Sindicatura de Cuentas de las Illes Balears	16
Sindicatura de la Generalitat de Catalunya	29
Consello de Comptes de la CA de Galicia	27
Cámara de Cuentas de la CA de Madrid	9
Cámara de comptos de la CA de Navarra	14
Audiencia de cuentas de la CA de Islas Canarias	16
Cámara de la CA de Andalucía	17
Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana	27
Consejo de cuentas de la CA de Castilla y León	26
Sindicatura cuentas del principado de Asturias	12
Cámara de cuentas de Aragón	12
Total	232

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 2021

If Aprobados	Sin responsabilidad	Resp. Contable	Responsabilidad penal	Otras responsabilidades
232	169	63	0	0

Se ha producido un ligero aumento 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 2020, que alcanzaron el número de 213 seguramente como consecuencia de la reanudación de la actividad después de la crisis sanitaria derivada del COVID-19.

3.4 Relaciones con las Cortes Generales

Los treinta y un informes y las dos mociones aprobados por el Pleno a lo largo del ejercicio 2021, la Declaración sobre la Cuenta General del Estado, ejercicio 2019, aprobada el 24 de junio de 2021, además de la Memoria Anual de actuaciones del Tribunal de Cuentas en el año 2020, aprobada el 25 de marzo de 2021, 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 2021, aprobado por el Pleno el 22 de diciembre de 2020, así como las sucesivas modificaciones del mismo aprobadas durante el ejercicio.

Con carácter previo a la renovación del Pleno, la Presidenta del Tribunal fue llamada a comparecer en cuatro ocasiones en el año 2021 por la referida Comisión Mixta para la presentación de informes de fiscalización. Tras la renovación del Pleno, la nueva Presidenta fue llamada a comparecer en una ocasión ante la citada Comisión. En las cinco comparecencias celebradas se presentaron un total de cincuenta informes y se respondieron 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 adoptó un total de treinta y nueve 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. Tras las cinco comparecencias celebradas durante 2021, a 31 de diciembre de dicho año están pendientes de presentación ante la Comisión Mixta sesenta y tres informes y tres mociones.

3.5 Ámbito Internacional

Durante el año 2021, el Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) llevó a cabo en España 16 actuaciones fiscalizadoras, denominadas misio-

nes, 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 –especialmente FEADER (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural), FSE (Fondo Social Europeo) y Fondo de Cohesión–, además de proyectos de la Política Agraria Común financiados con fondos FEAGA (Fondo Europeo Agrícola de Garantía).

Por otra parte, el Tribunal de Cuentas desempeña un papel especialmente relevante en la Organización Europea de Entidades Fiscalizadoras Superiores (EUROSAI), por cuanto los Estatutos fundacionales de dicha Organización le atribuyen la Secretaría permanente de la misma. Como tal, le corresponde la gestión administrativa y presupuestaria de EUROSAI, la ejecución de las resoluciones de sus órganos de gobierno, la administración de su página web y la edición de su revista anual. En cuanto Secretaría de la Organización, el Tribunal de Cuentas es miembro permanente de su Comité Directivo y observador en el Equipo de Coordinación de EUROSAI, liderando además la Cartera en materia de Relaciones con otras Organizaciones Regionales de INTOSAI y el Grupo de Proyecto sobre Regulaciones de EUROSAI.

Durante el año 2021, la crisis sanitaria originada por la pandemia continuó afectando a las actividades previstas de EUROSAI y, por ende, a la labor del Tribunal, que en cuanto Secretaría de la Organización, tuvo un papel muy destacado en la planificación y gestión del impacto del COVID-19, a fin de garantizar la continuidad de la actividad de EUROSAI. En este sentido, el XI Congreso de EUROSAI, cuya celebración estaba previsto tuviera lugar en Praga en el mes de junio de 2020, hubo de ser reprogramado y tuvo lugar el 14 de abril de 2021, en formato virtual debido a la situación de la pandemia.

Como parte de la celebración del 30.º aniversario de la fundación de EUROSAI –que tuvo lugar en Madrid en 1990– este año se ha presentado la publicación especial preparada por la EFS de la República Checa, junto con un vídeo conmemorativo de las antiguas Presidencias (las EFS de Italia, República Checa, Francia, Federación Rusa, Alemania, Polonia, Países Bajos y Turquía) y los Secretarios Generales, incluyendo mensajes de felicitación de INTOSAI y otras de sus Organizaciones Regionales. También se entregó un cubo de cristal a las antiguas Presidencias, en reconocimiento y agradecimiento por su decisiva contribución a la Organización.

Además, representantes del Tribunal de Cuentas participaron en las actividades organizadas por los distintos grupos de trabajo constituidos en el seno de EUROSAI sobre Tecnologías de la Información,

Auditoría de Entidades Locales, y Auditoría Medioambiental, con la participación de representantes en las reuniones anuales de todas aquellas, celebradas de forma virtual. En relación con la Task Force de Auditoría y Ética, habiendo cumplido con las tareas encomendadas en su mandato, la TFA&E propuso al XI Congreso de EUROSAI cerrar su actividad, manteniendo al mismo tiempo el asunto de la Auditoría y la Ética dentro de la agenda de la Organización. A tal fin, el Congreso estableció una «Red de EUROSAI para la Ética», encargada de gestionar una plataforma permanente en línea para mantener a las EFS informadas y para colaborar en los temas de gestión de la ética de las EFS y en la concienciación sobre la integridad de las EFS, así como las iniciativas de auditoría relacionadas con la ética y su papel en la lucha contra la corrupción.

El Tribunal es miembro de pleno derecho de Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI). En 2021, se ha participado en la 75.ª reunión del Comité Directivo, celebrada de forma virtual el 23 de noviembre, con la asistencia de funcionarios del Tribunal de Cuentas, como representantes de la Secretaria 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 del Plan Estratégico de dicha Organización 2017-2022, siendo miembro del Foro de EFS con Funciones Jurisdiccionales, así como del Comité de Normas Profesionales, al formar parte del Sub-Comité de Normas de Control Interno y del Comité de Compartir Conocimientos. También participa en alguno de sus Grupos de Trabajo, tales como el de Modernización Financiera y Reforma Regulatoria, y el Grupo de Trabajo de Valor y Beneficio de las EFS. 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.

En el marco de su papel como Secretaría de EUROSAI, el Tribunal de Cuentas interviene en el Foro Regional para el Desarrollo de Capacidades, así como en la Plataforma de INTOSAI para la Cooperación Regional. Como miembro del Comité de Creación de Capacidades, durante el ejercicio 2021, se participó en todas las reuniones virtuales y webinarios organizados, así como en la reunión anual de su Comité Directivo. Se participó asimismo en las diferentes sesiones organizadas por la Cooperación INTOSAI-Donantes en el mes de septiembre, y en la reunión anual de su Comité Rector.

El Tribunal de Cuentas es miembro asociado de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS).

En el marco de las iniciativas de OLACEFS, cabe destacar la participación del Tribunal de Cuentas, junto con las EFS de otros 16 países (13 latinoamericanos, 2 del Caribe y 1 de Europa), en la Auditoría Coordinada Internacional sobre Áreas Protegidas. El objetivo de la auditoría era evaluar el nivel de implementación y gestión de las áreas protegidas y la contribución de las políticas nacionales de áreas protegidas al alcance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 14 y 15, así como a la Meta 11 de Aichi, en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica de las Naciones Unidas. En el último trimestre del ejercicio 2020 tuvo lugar el taller virtual de consolidación de hallazgos y resultados junto a las distintas EFS involucradas en la auditoría. El Tribunal de Cuentas remitió, en febrero de 2021 a la EFS de Brasil, coordinadora de estas actuaciones, los resultados definitivos de la auditoría conforme a los estándares consensuados. La finalización de la auditoría, tras la publicación de los resultados conjuntos por parte de la mencionada EFS coordinadora, el resumen ejecutivo y los denominados «indimapas» de los respectivos países de las EFS participantes, tuvo lugar a finales de julio 2021.

Por su parte, la Fiscalía del Tribunal de Cuentas realizó las siguientes actividades:

1. Participación en la Sesión de Formación del Proyecto C. A. T. O. N. E. (Cooperation and Training on Objectives and New Experiences), organizado por la Fiscalía de la Corte dei Conti de Italia, en cooperación con el Servicio de Coordinación Anti-Fraude de la Presidencia del Consejo de Ministros (AFCOS), y cofinanciado por la Comisión Europea-OLAF, bajo el programa Hércules III, que tuvo lugar en Roma los días 25 a 28 de mayo de 2021. La participación consistió en la exposición *online* por el Teniente Fiscal de la conferencia titulada «The relationship between Financial and Criminal Prosecutors' Offices in Spain». La conferencia fue publicada en el mismo año 2021 por la Editorial Gangemi, de Roma, en la obra colectiva titulada «Progetto C. A. T. O. N. E. Cooperation Agreements and Training on Objectives and New Experiences».

2. Durante los días 18, 19 y 20 de octubre de 2021 tuvo lugar en Lisboa, organizado por el Tribunal da Contas de Portugal, el Quinto Encuentro del Foro de Entidades Fiscalizadoras Superiores con potestad jurisdiccional. La delegación española estuvo formada por el Presidente de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas, por

el Secretario de Gobierno de esa Sección de Enjuiciamiento, y por el Teniente Fiscal de la Fiscalía del Tribunal de Cuentas.

3. Durante 2021, la Fiscalía del Tribunal de Cuentas empezó a trabajar, junto con la Fiscalía de Cuentas de la República de Panamá, en la preparación de un Memorando de Entendimiento, destinado a establecer una base de cooperación en aspectos formativos y de interés común para ambas instituciones. Tras la elaboración de diferentes versiones, el texto se encuentra en su fase final de valoración, previa a su firma por los responsables de las dos Fiscalías.

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).

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, princi-

palmente 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 procedimiento de reintegro por alcance, a través del que se exige la responsabilidad por alcance, expresión esta última que se viene a identificar con la existencia de un saldo deudor injustificado en las cuentas de cualquier entidad integrante del sector público.

El juicio de cuentas se ajusta en su tramitación a la del recurso contencioso-administrativo, mientras que la del proceso de reintegro por alcance se adecua a la del procedimiento civil. Ambos procesos van precedidos de una fase previa, que tiene por objeto concretar el importe de los daños, determinar la identidad de los presuntos responsables de los mismos y reunir los medios de prueba que acrediten los distintos elementos configuradores de la responsabilidad contable, la que se dilucida en la fase jurisdiccional propiamente dicha, que comienza con el planteamiento de la demanda.

La tramitación de dicha fase previa es diferente en uno y otro tipo de proceso, pues, mientras que en el juicio de cuentas dicha tramitación es responsabilidad del propio Consejero que realizó la fiscalización, de la que dimanan los indicios generadores de responsabilidad

contable, en el procedimiento de reintegro por alcance corre a cargo del Delegado Instructor designado por la Comisión de Gobierno del TCu a propuesta de la Sección de Enjuiciamiento.

A continuación, se expresan los datos que se han obtenido de los listados de causas incoadas, según el tipo de procedimiento (diligencias preliminares y procedimiento de reintegro) y el departamento de origen.

Diligencias preliminares

Órgano	Incoadas	Archivadas
Dpto. 1	127	128
Dpto. 2	105	108
Dpto. 3	109	106
Total	341	342

Procedimiento de reintegro por alcance

Órgano	Incoados	Archivados
Dpto. 1	74	62
Dpto. 2	77	68
Dpto. 3	98	96
Total	249	226

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 2021, 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 2021 ascendió a 637 y como el número de asuntos resueltos ha sido de 614, puede concluirse que ha habido una disminución de asuntos pendientes de 23, tal y como se refleja en el cuadro siguiente:

Movimiento general de asuntos

Órgano	Pendientes 1/01/2021	Ingresados 2021	Resueltos 2021	Pendientes 31/12/2021
Sala Justicia	18	47	45	20
Dpto. 1	90	201	190	101
Dpto. 2	154	182	176	160
Dpto. 3	82	207	203	86
Total	344	637	614	367

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 2021 han ascendido a 341, de las cuales 105 procedieron de Informes de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, 78 de Informes de Fiscalización de los OCEX, 97 de Informes de otras Instituciones Públicas y el resto, de comunicaciones de Acciones Públicas en un total de 52 y 9 de denuncias de particulares.

Así resulta del cuadro que a continuación se inserta:

Diligencias preliminares

Órgano	Pendientes 1/01/2021	Ingresadas 2021	Resueltas 2021	Pendientes 31/12/2021
Dpto. 1	20	127	128	19
Dpto. 2	33	105	108	30
Dpto. 3	24	109	106	27
Total	77	341	342	76

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 Y ACCIÓN PÚBLICA

Órgano	Sección Fiscalización	Ocex	Otras Instituciones Públicas	Acción Pública	Otras	Total
Dpto. 1	39	37	27	17	7	201
Dpto. 2	34	21	33	17	0	105
Dpto. 3	32	20	37	18	2	109
Totales	105	78	97	52	9	415

En el año 2021 se ha producido un importante aumento de las Diligencias Preliminares incoadas, que han ascendido a 341 frente a las 338 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 Ministerio Fiscal o del Abogado del Estado, o a petición de ambos conjuntamente y, en el caso de los OCEX, a instancia de la Fiscalía 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 Ministerio Fiscal y ni 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	72	30	1

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	106	0

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	21	85	50	50

Como se ha dicho, a lo largo del año 2021 fueron resueltas 341 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	30	34	26	21	7	128
Dpto. 2	37	17	36	18	–	107
Dpto. 3	20	27	36	20	3	106
Totales	97	78	98	59	10	341

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/a Instructor/a, 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/la delegado/a instructor/a 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 Ministerio Fiscal y las partes, de suerte que se puede iniciar o no un Procedimiento de Reintegro con independencia de cuál sea el contenido del Acta de Liquidación, ya que la incoación o no incoación del procedimiento depende exclusivamente del pronunciamiento que se adopte por el Consejero en cada caso competente sobre la admisión de la demanda que pueda presentarse. Es, pues, dicho acto procesal de presentación de la demanda, y no el contenido del Acta de Liquidación que se dicte en las Actuaciones Previas, lo que puede determinar la incoación o no del procedimiento.

Conforme a los datos proporcionados por la Presidencia de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal, a lo largo de 2021 se iniciaron 207 Actuaciones Previas, todas ellas tramitadas por Delegados Instructores designados por la Comisión de Gobierno.

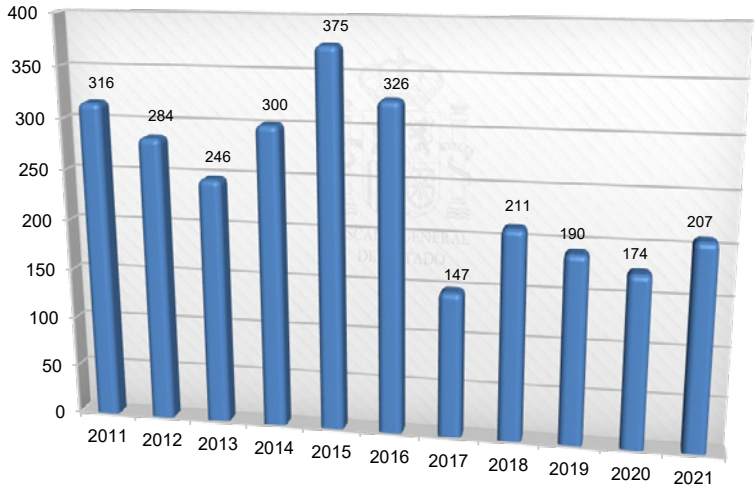
La evolución de las Actuaciones Previas durante los últimos once años es la que se expresa a continuación:

ACTUACIONES PREVIAS

Año	Número
2011	316
2012	284
2013	246
2014	300
2015	375

Año	Número
2016	326
2017	147
2018	211
2019	190
2020	174
2021	207

La representación gráfica de las magnitudes anteriormente expresadas es la que se inserta a continuación:



Durante el pasado año, se ha producido un ligero incremento en las actuaciones previas respecto de la precedente anualidad y, al mismo tiempo 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 constadada 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 aumento 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.

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 2021, 217 Liquidaciones Provisionales, 34 con resultado positivo y 183 con resultado negativo, por un importe global –previo y provisional– de las liquidaciones positivas que alcanza la cuantía de 15.691.623,91 euros, de los cuales 14.588.335,07 euros corresponden al principal y 1.103.288,84 euros a los intereses devengados.

3.6.2.2 *Acción Pública*

Sobre esta materia se ha seguido, durante el año 2021, 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.

Pese a que, durante su tramitación, el Ministerio Fiscal manifieste su propósito de ejercer la acción por los hechos puestos en conocimiento del Departamento, a través de dicho cauce procesal, cuando no se constata el cumplimiento de los requisitos exigidos para que la ejercite el actor público, se acuerda el archivo de la Acción Pública tramitada, sin que, al mismo tiempo, como sería exigible por ser pública la acción, se acuerde la iniciación de procedimiento alguno, sino que a lo sumo se trasladan las actuaciones a la Fiscalía para que inste lo pertinente.

Ello obliga a la Fiscalía a ejercitar separadamente dicha acción cuando lo considera procedente, de manera que el cauce procesal instaurado, además de carecer de cobertura legal, contribuye a que se produzcan retrasos en la actuación jurisdiccional.

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 1/01/2021	Ingresadas 2021	Resueltas 2021	Pendientes 31/12/2021
Dpto. 1	8	17	21	4
Dpto. 2	5	17	18	4

Órgano	Pendientes 1/01/2021	Ingresadas 2021	Resueltas 2021	Pendientes 31/12/2021
Dpto. 3	53	8	20	3
Total	18	52	59	11

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 2021 se iniciaron 249 Procedimientos de Reintegro por Alcance, siendo resueltos un total de 226, tal y como se expresa en el cuadro siguiente:

PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO POR ALCANCE

Órgano	Pendientes 1/01/2021	Ingresados 2021	Resueltos 2021	Pendientes 31/12/2021
Dpto. 1	70	74	62	82
Dpto. 2	121	77	68	130
Dpto. 3	57	98	96	59
Total	248	249	226	271

Los Procedimientos de Reintegro en fase declarativa son los que a continuación se expresan:

PROCEDIMIENTO DE REINTEGRO POR ALCANCE EN FASE DECLARATIVA

Órgano	Pendientes 1/01/2021	Ingresados 2021	Resueltos 2021	Pendientes 31/12/2021
Dpto. 1	25	70	61	34
Dpto. 2	56	54	54	56
Dpto. 3	15	97	90	22
Total	96	221	205	112

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
2011	239
2012	262
2013	303
2014	331
2015	391
2016	402
2017	218
2018	171
2019	150
2020	159
2021	223

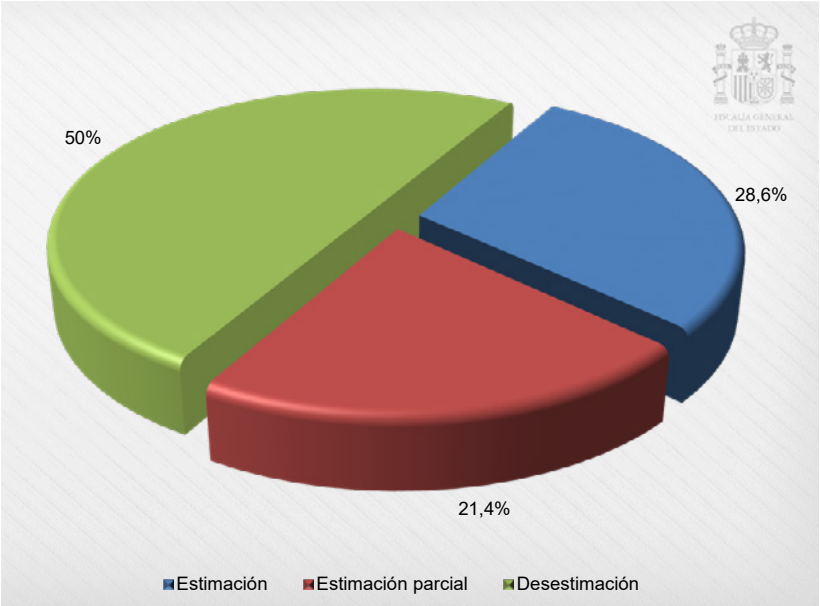
A su vez la forma de terminación de los Procedimientos de Reintegro en fase declarativa es la que se expresa en el siguiente cuadro:

Forma de terminación de los procedimientos de reintegro por alcance en fase declarativa

	Autos	Sentencias	Decretos	Total
Dpto. 1	53	8	0	61
Dpto. 2	41	12	0	54
Dpto. 3	82	8	0	90
Total	176	28	0	205

Del número total de Sentencias dictadas por los tres Departamentos de la Sección de Enjuiciamiento, 14 fueron desestimatorias, 6 fueron estimatorias parciales de la demanda y 8 la estimaron en su integridad.

Las pretensiones mantenidas por el Ministerio Fiscal fueron estimadas en su integridad en el 28,6 % de los casos; parcialmente lo fueron en el 21,4 %, alcanzando el 50 % 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 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 176 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 367, se ejerce la Acción Pública en 0 ocasiones, en 50 el procedimiento se inicia por denuncias diversas y en 106 por traslados proce-

dentes de otras instituciones, por lo que asciende a 103 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	10	5	27
Sector Público Autonómico	19	18	35	72
Sector Público Local	39	23	49	111
Admón. Seguridad Social	0	5	8	13
Total, procedimientos	70	56	97	223

3.6.2.3.2 *Procesos de Ejecución*

A lo largo de 2021 se inicia la ejecución de 28 Sentencias dictadas en Procedimientos de Reintegro por Alcance, siendo archivados definitivamente, por haber concluido la ejecución, 21 procedimientos de dicha clase, por lo que han aumentado en 7 el número de asuntos pendientes, según el cuadro que a continuación se inserta:

Procedimientos de reintegro por alcance en fase de ejecución

Órgano	Pendientes 1/01/2021	Ingresados 2021	Resueltos 2021	Pendientes 31/12/2021
Dpto. 1	45	4	1	48
Dpto. 2	65	23	14	74
Dpto. 3	42	1	6	37
Total	152	28	21	159

3.6.2.4 *Juicio de cuentas*

La evolución de los Juicios de Cuentas a lo largo de 2021 es la que a continuación se expresa:

Juicios de cuentas

Órgano	Pendientes 1/01/2021	Ingresados 2021	Resueltos 2021	Pendientes 31/12/2021
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 2021 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 1/01/2021	Ingresados 2021	Resueltos 2021	Pendientes 31/12/2021
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.	14
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.	33
Recursos del artículo 54.1 a) de la Ley 7/1988	–
Recursos de Queja	–

	Núm. de Recursos
Piezas de Abstención	–
Total, recursos ingresados:	47

La evolución de este dato en los once últimos años es la que a continuación se expresa:

Recursos

Año	Número
2011	55
2012	52
2013	36
2014	37
2015	51
2016	51
2017	58
2018	37
2019	55
2020	31
2021	47

Del número total de recursos tramitados en 2021, fueron resueltos por la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas 35, quedando pendientes 18.

Resueltos en 2021

Recursos de Apelación	16
Recursos del artículo 48.1 de la Ley 7/88	29
Recursos del artículo 46.2 de la Ley 7/1988	0
Recursos del artículo 54.1 a) de la Ley 7/1998	0
Total	45

Asuntos pendientes a 31 de diciembre de 2021

Recursos de Apelación	9
Recursos del artículo 48.1 de la Ley 7/88	11
Total	20

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 Ministerio Fiscal en la actividad jurisdiccional

La intervención del Ministerio 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*

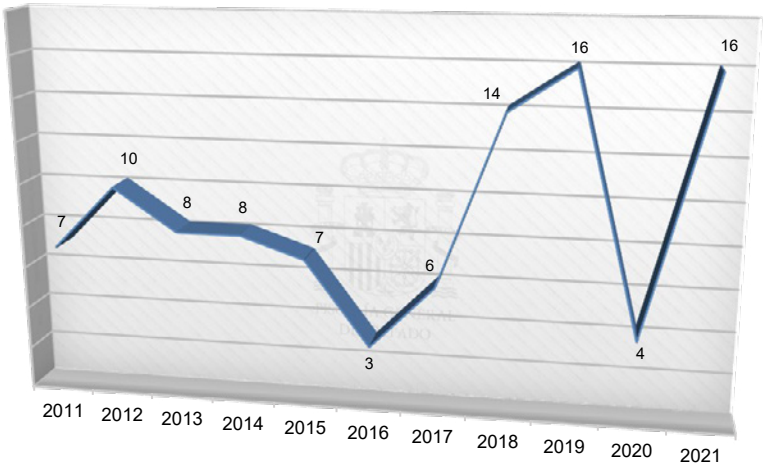
Durante el precedente año 2021, el Ministerio Fiscal ha interpuesto 16 demandas, siendo de destacar que el importe total de las cantidades, cuyo reintegro se solicita, asciende a 2.943.232,19 euros.

La evolución de este dato en los últimos once años es la que a continuación se expresa:

Demandas

Año	Número
2011	7
2012	10
2013	8
2014	8
2015	7
2016	3
2017	6

Año	Número
2018	14
2019	16
2020	4
2021	16



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 Ministerio 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.

El Ministerio Fiscal, por imperativo de la Constitución, de su Estatuto Orgánico y de las Leyes propias del Tribunal de Cuentas, tiene como misión velar por el cumplimiento de la legalidad en cualquier procedimiento jurisdiccional, incluidos los de naturaleza contable.

El hecho de que el Ministerio 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 solo con el Ministerio Fiscal, hasta la resolución definitiva (artículo 58.3 de la LFTCu).

Por tanto, el Ministerio Público 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 Ministerio Público 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».

Conviene precisar que tales actuaciones tienen una naturaleza jurídica claramente diferenciada de las diligencias de investigación, cuya regulación se halla en el artículo 773.2 LECrim.

Cada vez resultan más frecuentes las denuncias que recaen sobre gestores de las diferentes Administraciones Públicas, como conse-

cuencia 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.

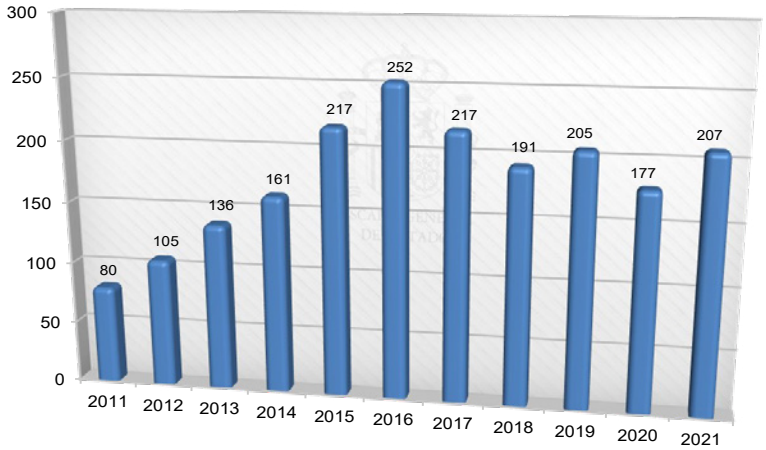
– En los restantes casos, se estará a lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del TCu y en la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del TCu.

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
2011	80
2012	105
2013	136
2014	161
2015	217
2016	252
2017	217
2018	191
2019	205
2020	177
2021	207

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
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
2021	207	124	63	20

Por la importancia que se concede a las relaciones con los OCEX, como se ha indicado anteriormente, se ha redactado y aprobado un Protocolo de Actuación entre la Fiscalía del Tribunal de Cuentas y distintos Órganos de Control Externo, como son: la Cámara de Comptos de Navarra, la Sindicatura del Principado de Asturias, el Consejo de Cuentas de Castilla y León, la Cámara de Cuentas de Andalucía, la Sindicatura de Comptes de la Comunitat Valenciana y la Audiencia de Cuentas de Canarias, a fin de mejorar su coordinación y comunicación en la detección de indicios de responsabilidad contable.

3.6.5 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.

– Sentencia 1/2021. Recurso de apelación n.º 15/20, contra el Auto de 19 de diciembre de 2019, dictado en el Procedimiento de Reintegro por Alcance n.º B-225/15-33, Ramo Comunidades Autónomas (C.ª de Empleo –Ayudas destinadas a Empresas para la Financiación de Planes de Viabilidad- S. C. V. E.), Andalucía.

La Sala comienza exponiendo las alegaciones de las partes y a continuación resuelve sobre la prueba documental propuesta por la Junta de Andalucía en el sentido de admitirla.

En cuanto al fondo del asunto señala que tanto el art. 18 de la LOTCu como el art. 49.3 de la LFTCu que lo desarrolla, establecen la compatibilidad entre las Jurisdicciones Contable y Penal. De este modo cabe señalar, como regla general, que, por el principio de compatibilidad entre ambas jurisdicciones, las mismas pueden desarrollar su tramitación procesal siguiendo su curso y llegando a los pronunciamientos jurisdiccionales que procedan, permitiéndose así el enjuiciamiento simultáneo de los hechos que puedan acarrear, en un caso, las consecuencias penales que correspondan y, a la vez, en el pleito contable, los efectos económicos reparadores, propios de esta jurisdicción.

Recuerda que, cuando concurra la previsión contenida en el apartado 2 *in fine* del artículo 17 de la LOTCu, es decir, que concurra una cuestión de prejudicialidad penal que constituya elemento previo necesario para la declaración de responsabilidad contable y esté con ella relacionada directamente, el tratamiento legal de las cuestiones prejudiciales, en el ámbito de la jurisdicción contable, se homologa al prevenido, con carácter general, por el artículo 10 de la LOPJ. Por su parte, el art. 40.2 de la LEC, al regular la prejudicialidad penal, exige la concurrencia de dos circunstancias para que pueda acordarse la suspensión del juicio: 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. Sobre la cuestión debatida se ha pronunciado la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo en su reciente Sentencia núm. 1.479/2020, 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 prescripción por razón, bien del concurso medial, bien, en su caso, de la continuidad delictiva.»* 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.

– Sentencia 2/2021 Recurso de apelación n.º 23/20, interpuesto contra la Sentencia n.º 6/2020, de 16 de julio, dictada en el procedimiento de reintegro por alcance n.º B-71/17, del ramo de Sector Público Local (Inf. Fisc. TCU, Gastos efectuados por las EE. LL. sin crédito presupuestario, ejercicio 2013-Ayto. de Alboraya), Valencia.

La Sala sistematiza los motivos que sustentan el recurso de apelación formulado, así como las alegaciones vertidas, y recuerda cual es el criterio sostenido respecto a la naturaleza del recurso de apelación. Asimismo, pone de manifiesto que no ha introducido la parte recurrente hechos, elementos o argumentos jurídicos distintos a los articulados y debatidos en primera instancia, lo cual no constituye un modo de actuación aceptable en derecho. No obstante, razones de tutela judicial efectiva aconsejan que la Sala de Justicia entre a conocer de los alegatos realizados por la parte apelante en su escrito de recurso. Y comienza desestimando la presunta indefensión, con vulneración del artículo 24 de la CE, al haberse incumplido lo dispuesto en el artículo 31 de la LEC, por ser preceptiva la intervención de Abogado en aplicación de lo establecido en el artículo 225 de la misma LEC. También ha invocado la parte apelante la concurrencia de la excepción de falta de legitimación activa del Ayuntamiento para ejercitar su acción de responsabilidad contable por alcance de fondos públicos, por cuanto, según la parte recurrente, solo la Fundación tenía capacidad jurídica propia e independiente para interponer la reclamación correspondiente y no la Corporación municipal.

Razona la Sala que resulta evidente que el Ayuntamiento al ejercitar su acción de resarcimiento respecto de los fondos públicos menoscabados por la conducta de la demandada ostenta, por una parte, la titularidad de derechos subjetivos relacionados con el caso, tal y como previene el artículo 47.1 de la LFTCu, quedando habilitada, por su condición de Administración Pública (artículo 47.2 de la LFTCu) y, por otra parte, reúne la condición de entidad pública perjudicada que legitima al Ayuntamiento a mantener su acción para obtener el reintegro de las cantidades objeto de dicho alcance de los fondos municipales, salvaguardándose así el interés público-económico de la Corporación afectada. Por todo ello, no puede prosperar la excepción de falta de legitimación activa planteada. También alega la parte apelante que concurre la excepción material de prescripción de la responsabilidad contable por alcance. Razona la Sala, que la sucesión de los distintos actos interruptivos ponen de manifiesto que en ningún momento se agotó el plazo general de cinco años ni el plazo especial de tres años previstos, ambos, en la Disposición Adicional Tercera de

la LFTCu. Por ello, desestima la excepción de prescripción de la responsabilidad contable. En cuanto a los motivos de fondo contenidos en el recurso de apelación considera que concurren, en el presente caso, todos y cada uno de los requisitos legal y jurisprudencialmente exigidos para considerar a la apelante responsable contable directa del daño causado a los fondos públicos de la Fundación.

– Sentencia 3/2021 Recurso de apelación n.º 9/20, interpuesto contra la Sentencia n.º 20/2019, de 9 de octubre, dictada en el Procedimiento de Reintegro por Alcance n.º B-225/1514, Ramo Comunidades Autónomas (Consejería de Empleo –Ayudas destinadas a Empresas para la Financiación de Planes de Viabilidad Ayuntamiento de Camas), Andalucía.

A través del presente recurso, el Ministerio Fiscal y la representación letrada de la Junta de Andalucía, interesan la revocación de la Sentencia dictada en primera instancia y la retroacción del procedimiento, a fin de que la tramitación del mismo quede en suspenso hasta que recaiga resolución firme en la jurisdicción penal por los mismos hechos. Los recurrentes entienden que se ha producido una inaplicación indebida de la Disposición Adicional Tercera, apartado cuatro, de la LFTCu y la infracción de los artículos 40 de la LEC y 17.2 de la LOTCu, dando lugar a una incoherencia con el fallo del proceso penal, y que es necesario aplicar el art. 17.2 *in fine* de la LOTCu, en tanto en cuanto la prescripción es un «elemento previo necesario». Asimismo, se recurre por otra de las partes la revocación de la Sentencia recurrida en lo que se refiere a las costas procesales, y su imposición a la parte demandante, como señala el artículo 394.1 de la LEC.

La Sala de Justicia entiende que la prejudicialidad penal solo desplegará sus efectos cuando exista una íntima conexión entre el objeto del pleito correspondiente, en este caso, contable, y la cuestión penal, bien porque el objeto del litigio contable esté inserto en el penal, bien porque la decisión que se adopte en el orden jurisdiccional penal tenga una influencia determinante en el fallo del procedimiento contable. Se trata de una dualidad de jurisdicciones que, lejos de menoscabar la tutela judicial efectiva, refuerza la garantía jurídica de los propios demandados. De acuerdo con lo establecido por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, en su Sentencia núm. 1.479/2020, de 10 de noviembre, lo que establece la DA. 3.ª4 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.

En consecuencia, se estiman los recursos interpuestos, tanto por el Ministerio Fiscal, como por la representación letrada de la Junta de Andalucía.

En cuanto a la no imposición de costas, la Sala considera debidamente fundamentada la sentencia recurrida en la existencia de serias dudas de derecho en la cuestión debatida: la prejudicialidad penal y la aplicación del apartado 4 de la DA. 3.ª de la LFTCu. Tampoco cabe apreciar que la exención de costas a la demandante afecte negativamente al derecho a la tutela judicial de las partes recurrentes.

– Sentencia 4/2021 Recursos de apelación, rollo n.º 20/20, interpuestos contra la Sentencia n.º 4/2020, de 24 de abril, dictada en el procedimiento de reintegro por alcance n.º B-225/15-31, Comunidades Autónomas (Consejería de Empleo –Ayudas destinadas a empresas para la financiación de Planes de Viabilidad– S. C. S. S. G.) Andalucía.

La Sala expone pormenorizadamente los motivos de impugnación, así como las alegaciones vertidas por las partes, y resuelve, en primer lugar, los recursos planteados por el Ministerio Fiscal y por la representación letrada de la Junta de Andalucía, que solicitan la revocación de la sentencia recurrida y la retroacción del procedimiento, a fin de que la tramitación del mismo quede en suspenso hasta recaer resolución firme en la jurisdiccional penal por los mismos hechos. En segundo término, se pronuncia al respecto del recurso interpuesto por el representante de las herederas, quien solicita la revocación de la Sentencia recurrida en lo que atañe a las costas procesales, y la imposición de estas al demandante.

El Ministerio Fiscal y la Junta de Andalucía, entienden que la prescripción es un «elemento previo necesario» para determinar la responsabilidad contable y que la suspensión del procedimiento es el único modo de poder confirmar y asegurar que un hecho que «ofrezca apariencia de delito», pueda ser declarado, en su caso, por quien tiene jurisdicción y competencia para ello, constitutivo de delito. En el caso de existir condena penal, sería de aplicación la DA 3.ª4 de la LFTCu. El recurso interpuesto por el representante de las herederas es desestimado, ya que la Sala considera la sentencia debidamente fundamentada en cuanto a la no imposición de costas en lo relativo a la existencia

de serias dudas de derecho sobre las cuestiones previamente analizadas. Tampoco cabe apreciar una lesión del derecho a la tutela judicial de las recurrentes. Si bien es doctrina comúnmente admitida que la condena en costas atiende, entre otros fines, a satisfacer el principio de tutela judicial efectiva, que exige que los derechos no se vean mermados por la necesidad de acudir a los Tribunales para su reconocimiento, dicho principio tiene la excepción prevista en el mismo artículo 394.1.º de la LEC, excepción que se produce en el fallo recurrido, al existir serias dudas de derecho en la cuestión debatida.

– Sentencia 5/2021 Recurso de apelación, rollo 24/20, interpuesto contra la Sentencia de 9 de febrero de 2020, dictada en el procedimiento de reintegro por alcance n.º C-40/18 del ramo de Sector Público Local (Ayuntamiento de Navalcarnero), Madrid.

A través del presente recurso, el Ministerio Fiscal solicita la revocación de la sentencia impugnada. El Ayuntamiento de Navalcarnero, por su parte, impugna exclusivamente el pronunciamiento de la sentencia recurrida que impone a la citada corporación municipal las costas causadas a la mercantil, mientras que las representaciones restantes ponen de manifiesto que la reclamación efectuada sobre los hechos referentes al Polideportivo está sujeta a prejudicialidad penal; que la sentencia impugnada se ha excedido en la fijación de los hechos controvertidos; que no cabe considerar a dicho demandado responsable contable directo de los pagos de las certificaciones; y que cabe apreciar la prescripción de la responsabilidad contable como demandado, así como la falta de legitimación pasiva *ad causam*.

La Sala coincide con el Ministerio Fiscal en cuanto a la necesidad de distinguir los planos de la legitimación pasiva, por un lado, y la relación de causalidad, por otro. Además, la Disposición Adicional Tercera de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, es clara en su regulación del plazo general de prescripción de cinco años, a que se refiere su apartado primero, disponiendo que dicho plazo se compute desde la fecha en que se hubieran cometido los hechos.

En el segundo recurso, la Sala comparte la decisión de la sentencia recurrida sobre la procedencia de imponer al Ayuntamiento las costas causadas a la mercantil. Las pretensiones de responsabilidad contable que el Ayuntamiento formuló contra la misma se basaban en la concesión y pago de determinadas cantidades que en la demanda se calificaban como subvenciones irregulares. No hay base alguna, por tanto, para considerar que respecto de las concretas pretensiones formuladas

en la demanda existieran serias dudas de hecho o de derecho que justificasen la no imposición de las costas.

En cuanto a la procedencia de la suspensión del proceso sobre responsabilidad contable por razón de prejudicialidad penal, la Sala no aprecia ninguna cuestión que precise de un previo pronunciamiento penal para poder decidir si en el caso enjuiciado concurren o no los requisitos de la responsabilidad contable. Por último, entiende la Sala «*que debe propugnarse un concepto amplio de cuentadante, esto es, ha de sustantivarse como tal no solo al que formalmente elabora y rinde una cuenta acreditativa de los caudales recibidos o cargados y justificativa de la inversión dada a los mismos, o data de valores, sino que puede predicarse la condición de cuentadante respecto de cualquier persona que interviene en el proceso de la gestión o administración de fondos públicos, esto es, que de alguna manera se sitúa como un eslabón más en la cadena del ingreso o del gasto público, tomando decisiones en relación con la actividad económico-financiera del sector público y debiendo dar cuenta de su labor*».

– Sentencia 6/2021 Recurso de apelación, rollo n.º 19/20, interpuesto contra la Sentencia n.º 3/2020, de 24 de abril, dictada en el procedimiento de reintegro por alcance n.º B-225/1530, del ramo de Comunidades Autónomas (Consejería de Empleo – Ayudas destinadas a Empresas para la financiación de Planes de Viabilidad – R. A.), Andalucía.

En este recurso, el Ministerio Fiscal solicita la revocación de la Sentencia impugnada y la retroacción del presente procedimiento al momento anterior al pronunciamiento de la citada Sentencia, a fin de que la tramitación quede en suspenso hasta tanto recaiga resolución firme en la jurisdicción penal por los mismos hechos.

La representación letrada de otra de las partes intervinientes entiende que debe revocarse el fallo de la Sentencia de primera instancia en lo atinente a las costas procesales y condenarse al demandante al pago de las mismas. Además, dicha representación plantea la excepción de cosa juzgada.

Comenzando por esta última, la Sala de Justicia desestima la excepción de cosa juzgada ya que, aunque el Auto de 17 de diciembre de 2019 denegó la suspensión del procedimiento al no estimar prejudicialidad penal, la solicitud de suspensión puede reproducirse en segunda instancia, como es el caso, a través del recurso de apelación. Al mismo tiempo, este órgano se pronuncia sobre la prejudicialidad penal señalando que solo desplegará sus efectos cuando exista una íntima conexión entre el objeto del pleito correspondiente y la cuestión penal. La

Sala concluye que no es posible establecer la forma ni el plazo de prescripción sin saber antes, forzosamente, a través de la resolución del juez penal: a) si los hechos son, en efecto, delictivos; y b) cuál o cuáles son exactamente esos hechos delictivos (determinación histórica), a los que acto seguido hay que aplicar el régimen especial de prescripción.

Por tanto, no comparte el criterio adoptado por el órgano de primera instancia al resolver sobre la prescripción de las responsabilidades contables sin haber contado con un previo pronunciamiento penal.

– Sentencia 7/2021 Recursos de apelación, rollo n.º 2/21, interpuestos contra la Sentencia n.º 3/2020, de 6 de julio, dictada en el procedimiento de reintegro por alcance n.º A27/19, Sector Público Autonómico (Ente Público Radio Televisión de Castilla-La Mancha RTVCM) ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

La Sala de Justicia analiza la naturaleza del recurso de apelación, de carácter ordinario, que permite al órgano *ad quem* aplicar e interpretar normas jurídicas con un criterio diferenciado, tanto de las partes como del órgano juzgador de instancia, así como resolver, confirmando, corrigiendo, enmendando o revocando lo decidido y recurrido, pudiendo, incluso, llegar a decidir lo mismo con fundamentación diferente, aunque siempre dentro del respeto al principio de congruencia y dentro del límite de pretensiones de las partes.

La Sala estima parcialmente los recursos de apelación y confirma el pronunciamiento de instancia cuando afirma que, hasta el momento de dictarse sentencia, se han cumplido los trámites legalmente previstos para la tramitación de la primera instancia de los procedimientos de reintegro por alcance, de manera que los demandados han podido alegar todo lo que a su derecho convenía, proponer prueba y obtener la práctica de la que les había sido admitida, recibir notificación de las resoluciones dictadas, recurrir aquellas de las que discrepaban, así como ejercitar todos los derechos y garantías previstos en la legalidad procesal. Tampoco cabe considerar infringido el deber de motivación de las resoluciones judiciales.

La Sala no advierte una ausencia de argumentación que impida conocer las razones que han llevado a la Juzgadora de Primera Instancia a concluir que los hechos enjuiciados han dado lugar a un alcance en los fondos públicos, así como a considerar responsables de dicho menoscabo a los demandados ahora recurrentes. Por último, al margen de las consecuencias jurídicas que pueda tener una justificación formalmente inadecuada o insuficiente de gastos y pagos con fondos públicos, no puede concurrir responsabilidad contable por alcance si

ha quedado probado que los fondos tuvieron el destino que justificó su salida del patrimonio público.

En el presente caso, los cargos en establecimientos de hostelería no pueden considerarse necesarios para el ejercicio de las funciones públicas propias de la dirección general, lo que impide también considerar dichos gastos como atenciones protocolarias o representativas.

– Sentencia 8/2021 Recurso de apelación, rollo n.º 22/21, interpuesto contra la Sentencia n.º 3/2021, de 7 de abril, dictada en el procedimiento de reintegro por alcance n.º A-83/2019, Sector Público Local (Ayuntamiento de Navajas), Castellón.

La Sala quiere destacar, en primer término, que el recurrente ha reproducido en gran medida las alegaciones jurídicas que efectuó a lo largo de la tramitación del procedimiento de instancia. Este no es un modo de actuación jurídicamente aceptable, según ha sostenido el Tribunal Supremo y así lo ha mantenido este órgano (por todas, Sentencia 8/2006, de 7 de abril), toda vez que la segunda instancia responde a la necesidad de poder confrontar los resultados ofrecidos por la primera, en cuanto que la pretensión tiene por objeto la impugnación de la resolución jurisdiccional dictada por el órgano *a quo*; y por ello, exige que los razonamientos en que se funde la apelación tiendan a desvirtuar –con base en un juicio crítico racional– la argumentación jurídica que sirve de soporte a la resolución impugnada, dado que la misma ya debió de tener en cuenta –y así ocurre tanto en general como en la presente litis– los hechos y razonamientos jurídicos que perfilaron en la instancia la pretensión y la oposición.

En el análisis de los motivos de la apelación en cuanto a la prescripción de la responsabilidad contable alegada por la representación del recurrente, la Sala coincide con la conclusión a la que llegó la Consejera de instancia en la resolución recurrida, en la cual entiende que no se ha producido, dado que no han transcurrido cinco años desde el momento en que se considera producido el daño al erario público municipal, hasta el momento en que se considera interrumpida la prescripción.

Respecto a la indefensión por vulneración de la tutela judicial efectiva alegada conviene recordar que la indefensión con relevancia constitucional supone que «se prive al interesado de la posibilidad de impetrar la protección jurisdiccional de sus derechos e intereses mediante la apertura del adecuado proceso o realizar dentro del mismo las adecuadas alegaciones o pruebas». Lo relevante es analizar si la parte recurrente se ha visto privada de la posibilidad de ser oída o se le

ha imposibilitado la defensa efectiva de sus derechos e intereses legítimos, lo cual no ha ocurrido en el presente caso.

En cuanto a la consideración como alcance o malversación contable de los hechos probados en la sentencia recurrida, la Sala coincide con la conclusión a la que llega la Consejera de instancia de que los hechos enjuiciados han producido un alcance en los fondos públicos al no constar documento ni declaración alguna que permita considerar probado que fueran aplicados a los conceptos para los que se entregaron y desconocerse el destino concreto que se dio a los mismos.

La representación del apelante plantea como pretensión subsidiaria que no ha habido temeridad por su parte y que existen razones de hecho y de derecho para la no imposición de costas. No basta ni es suficiente para impedir la condena en costas que se invoque la mera existencia de dudas, sino que estas han de ser serias, objetivas y suponer un plus de incertidumbre al que normalmente se suscita en toda contienda judicial. La Consejera de Cuentas procedió a la imposición de costas al haber desestimado las pretensiones del demandado, sin apreciar ninguna circunstancia especial que permitiera apartarse del criterio del vencimiento y esta conclusión es, asimismo, compartida por el Órgano *ad quem.*

– Sentencia 9/2021 Recurso de apelación, rollo n.º 28/21, interpuesto contra la Sentencia n.º 4/2021, de 31 de mayo, dictada en el procedimiento de reintegro por alcance n.º B-14/20, del ramo de Sector Público Estatal (Ministerio de Empleo y Seguridad Social CEYSS de Venezuela), Madrid.

Los apelantes consideran que el procedimiento de concesión y control de las ayudas concedidas por la Consejería de Empleo y Seguridad Social en Venezuela no se ajustó a derecho. Entienden que los fondos correspondientes a dichas ayudas deberían haberse entregado por la Consejería directamente a los beneficiarios, sin intervención de la Fundación como intermediaria. La Sala entiende que la articulación de las ayudas a través de la Fundación no puede considerarse, por sí sola, un incumplimiento legal al estar constituida con arreglo a derecho y constar probado que colabora con la Administración General del Estado en diversos lugares y proyectos.

Por otro lado, las presuntas irregularidades de organización y funcionamiento de la citada entidad puestas de relieve por el Ministerio Fiscal en su recurso no pueden enjuiciarse en el presente procedimiento pues la Sala de Justicia no puede conocer sobre cuestiones adicionales que, por su eventual naturaleza penal o disciplinaria, quedarían fuera de su competencia. Además, ha quedado probado que la Fundación, en el contexto

de la aguda crisis económica venezolana, podía conseguir mejores tipos de cambio de moneda que la Consejería de Empleo y Seguridad Social y acceder a productos farmacéuticos y sanitarios de difícil adquisición en un mercado desabastecido. Los recurrentes sostienen su argumentación sobre una serie de documentos que ponen de relieve, desde luego, incumplimientos formales en la tramitación de los procedimientos, ausencia de documentación justificativa suficiente del destino dado a todos los fondos y deficiencias en algunos de los documentos obrantes en el expediente. Sin embargo, dicha documentación no permite concluir que ninguna de las cantidades transferidas por la Consejería a la Fundación no se aplicara a los fines legalmente previstos. En estas circunstancias, no puede estimarse la pretensión de los apelantes.

4. FISCALÍA DE LA AUDIENCIA NACIONAL

4.1 **Introducción**

Realizar la memoria anual es rendir cuentas de lo que se ha hecho. Y si siempre ha sido difícil, esto se complica aún más cuando aparece un elemento exógeno e imprevisto, como la pandemia y sus secuelas. Durante 2021 hemos sufrido sus secuelas, con sus restricciones y efectos sociales. Y el mundo de la justicia no es ajeno a nada de lo que le rodea. Por tanto, el balance que pondremos frente a la sociedad se verá influido por este fenómeno que tanta tristeza ha dejado a su paso.

En este estudio veremos cómo nos hemos enfrentado a los retos planteados con los medios puestos a nuestra disposición. En definitiva, haremos una radiografía del Poder Judicial (en el que la Fiscalía se integra con autonomía funcional) que nos permita diagnosticar y conocer su estado.

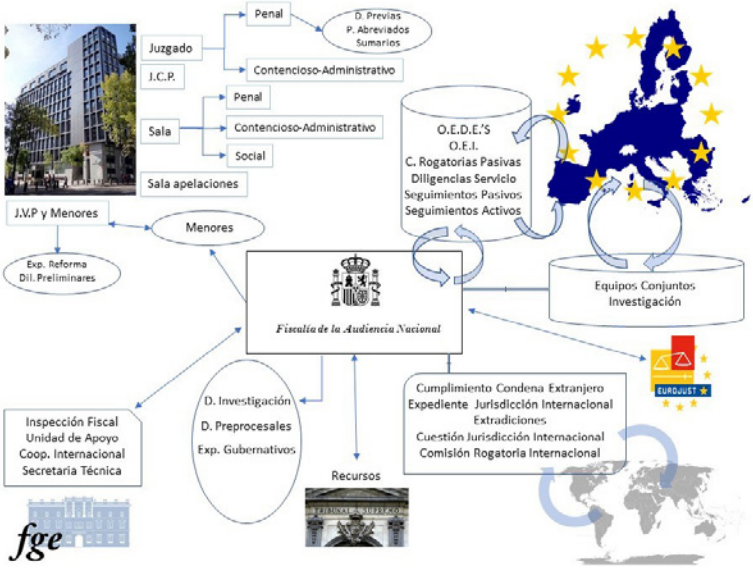
La transparencia siempre ha de regir el funcionamiento de los organismos públicos para saber cómo se encuentra, cuáles son sus necesidades y cuál su proyecto de futuro.

Las antiguas Memorias no pasaban de ser una recopilación de datos estadísticos; pero ahora buscamos algo más: trascender lo numérico para adentrarnos en la médula de lo que realmente ha sucedido.

Las memorias muestran a la sociedad cuál es la situación de la justicia en un periodo, y lo hacen desde la perspectiva del Ministerio Público, órgano central de la misma, y el reflejo que devuelve permite, no solo dar a conocer una situación en un momento dado, sino 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 realizada y las expectativas de futuro, además de ser una reflexión constructiva de la labor desempeñada, lo que permite extraer conclusiones y esbozar soluciones.

Panorámica de la Fiscalía de la Audiencia Nacional



4.2 Organización y funcionamiento de la Fiscalía: instalaciones, plantilla y distribución del trabajo

4.2.1 La plantilla actual y sus necesidades

El trabajo de la Fiscalía se ha ido incrementado a lo largo de los años. Así lo podemos ver en los delitos de terrorismo yihadista, de delincuencia socioeconómica, crimen organizado, en la cooperación internacional, y en el aumento de la litigiosidad en las jurisdicciones contencioso-administrativa y social.

La plantilla se compone de 1 Fiscal Jefe (de la 1.ª Categoría), un Teniente Fiscal y 15 fiscales (de la 2.ª Categoría), siendo la única de entre las Fiscalías Especiales que no ha visto incrementada su plantilla en los últimos años pese al constante aumento de su actividad y

competencias, lo que ha obligado a acudir a las comisiones de servicio (en el periodo de esta memoria 2) para paliar las carencias; es por tanto, una plantilla insuficiente para abordar adecuadamente las amplias funciones que desempeña, no pudiendo obviarse, nuevamente, la entrada en vigor de la Orden Europea de Investigación (OEI) y las esenciales funciones que la misma otorga a la Fiscalía de la Audiencia Nacional, por lo que se traslada la necesidad de su ampliación para poder hacer frente a los retos existentes.

4.2.2 Cambios de personal

En el apartado de personal se deben destacar las siguientes incidencias:

1. En el año 2021 se encontraban en situación de comisión de servicios dos fiscales: uno dedicado a reforzar el área de lo contencioso-administrativo y social (como especialista) y el otro para completar y coadyuvar a dicha jurisdicción y la de lo penal. Su mantenimiento es necesario para mantener la actividad del Ministerio Público en este órgano central.

4.2.3 Organización: servicios específicos de la Fiscalía

Estructura por Coordinaciones de la Fiscalía.

- Teniente Fiscal, Portavocía y Coordinación de Terrorismo.
- Delitos Económicos.
- Vigilancia Penitenciaria.
- Menores.
- Atención a Víctimas y ERE.
- Cooperación Internacional.
- Extranjería, Trata de Seres Humanos y Justicia Universal.
- Euroórdenes, Extradiciones, Jurisprudencia y Documentación.
- Contencioso Administrativo y Social.
- Crímenes sin resolver.
- Diligencias de Investigación y Preprocesales.

4.2.4 Distribución del trabajo

Se ha mantenido, en líneas generales, la distribución establecida durante los años anteriores y que se expone:

– Asignación a cada fiscal en la jurisdicción penal, del despacho de asuntos correspondientes, aproximadamente, a casi la mitad de los números del Juzgado (entre 3 y 4 números).

– Integración en una o varias coordinaciones.

– Servicio semanal de guardia realizado por los fiscales adscritos a los juzgados.

– Servicio semanal de guardia de incidencias que cubre las sustituciones en vistas y diligencias cuando el/la fiscal designado/a no puede asistir por causa justificada o incidencia no prevista.

– Asistencia a las vistas orales del/la fiscal que realizó la calificación provisional, con turnos reglados de sustituciones (guiadas por los principios de igualdad y proporcionalidad) en caso de imposibilidad por concurrencia de otras actividades, señalamientos y/o ausencias justificadas.

– Se consideran especialidades: vigilancia penitenciaria, contencioso-administrativo y social, menores, cooperación internacional y extranjería. Y coordinaciones: terrorismo, delitos económicos, crímenes sin resolver, atención a las víctimas y expedientes de reconocimiento y ejecución en España de resoluciones que imponen penas o medidas privativas de libertad dictadas en el extranjero (ERE), extradiciones y euroórdenes, así como jurisprudencia y legislación y diligencias de investigación.

Asimismo y durante este año, en términos similares al anterior (y por la misma situación de pandemia por la COVID 19 y sus secuelas), se ha continuado:

– Enriqueciendo la base de datos creada en la Coordinación de Jurisprudencia y Legislación no solo con las aportaciones del coordinador sino con las de todos los fiscales que voluntariamente las realicen.

– Utilizando el chat de WhatsApp creado para continuar con una comunicación rápida y eficaz.

– Usando los medios electrónicos como herramienta de comunicación e información de la plantilla. Dichos instrumentos han devenido esenciales para poder seguir desarrollando las actividades propias de este órgano durante esta situación.

4.2.5 Instalaciones de la Fiscalía

En la sede de la calle Génova, la Fiscalía tiene asignadas dos plantas, la 8.ª y 9.ª, en las que cada fiscal dispone de despacho individual, compartiéndose con los órganos judiciales la Sala de Juntas de la 10.ª planta.

En la de la calle Goya número 14, donde se encuentran los servicios administrativos de Vigilancia Penitenciaria y Menores, la Fiscalía ocupa dos despachos de la planta 1.ª (aunque el Ministerio de Justicia tiene en proyecto el traslado de esta sede a otro edificio permanente y definitivo en el Paseo de la Castellana).

Igualmente, el personal auxiliar (gestores, tramitadores y auxilio judicial) dispone de espacio suficiente para desempeñar dignamente sus tareas.

4.2.6 La digitalización e implantación del Programa Lexnet

En agosto de 2020 comenzaron las reuniones para la digitalización de la Fiscalía y de los juzgados centrales, órganos en los que, en primer lugar, se produciría la implementación del nuevo sistema. Dicha actividad ha continuado durante 2021 con las secciones de lo penal; el servicio común de ejecutorias se deja para 2022 y, por tanto, será objeto de la próxima memoria.

En estas reuniones se ha tenido en cuenta los llamados procedimientos mixtos (papel y digital), acordándose que se digitalizarían los legajos en papel generados hasta ese momento y se pondrían a disposición de los personados en la causa a través del Cloud o en la plataforma Alfresco, sin que ello se haya podido llevar a cabo en todos los casos, lo que dificulta su tramitación.

La digitalización ha supuesto la incorporación de la Audiencia al Siglo XXI en la forma de tratar y gestionar los procedimientos: en las jurisdicciones Social y Contencioso Administrativo dicho sistema ha demostrado su efectividad facilitando el funcionamiento de las mismas durante el estado de alarma. Su implantación en el área penal ha supuesto una mejora de la calidad en el desempeño de las funciones de la Fiscalía, permitiendo, en estos tiempos de crisis sanitaria, conjugar trabajo y salud.

Con la finalidad de evaluar el sistema y resolver los problemas que se generan, se realizan reuniones de coordinación entre la Fiscalía, la Secretaría de Gobierno de la Audiencia Nacional, el Ministerio de Justicia y sus servicios técnicos. En dicho foro se exponen los problemas y se aportan soluciones desde la óptica de la práctica diaria, permitiendo que los expertos en informática adapten los programas a las necesidades de los usuarios, en este caso la Audiencia Nacional.

4.3 Estadísticas Generales

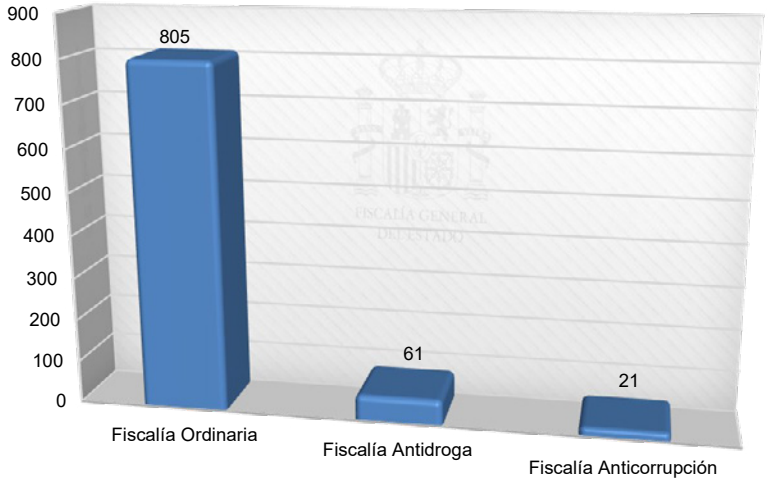
4.3.1 Procedimientos incoados en la Audiencia Nacional: comparativa

Como en años anteriores, la Fiscalía de la Audiencia Nacional tiene asignado el despacho del mayor porcentaje de diligencias previas incoadas durante 2021 en los Juzgados Centrales de Instrucción (805 de 887). Ahora bien, como ya se hecho en memorias anteriores, en esta también se desglosará por cifras el número de asuntos, contando o descontado la causa «iDental», cuya incoación, tramitación y devenir procesal en el Juzgado Central de Instrucción n.º 5 es compleja por las múltiples piezas y previas en las que se ha ido dividiendo para facilitar su manejo.

* Con iDental.

	Fiscalía Ordinaria	Fiscalía Antidroga	Fiscalía Anticorrupción	
DP	805 90,76%	61 6,88%	21 2,37%	887

DILIGENCIAS PREVIAS AUDIENCIA NACIONAL



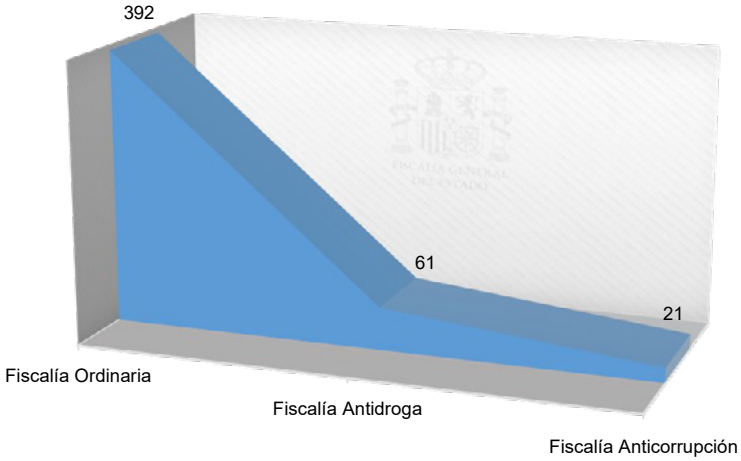
Si descontamos, por las razones indicadas, las diligencias derivadas de IDental, esta Fiscalía tiene asignado el despacho del 82,70 % (392 de 474) de todas las diligencias previas incoadas durante 2021 en la Audiencia Nacional.

En ambas cifras (con o sin iDental) se ve que el grueso de los procedimientos iniciados en este órgano judicial los tramita esta Fiscalía.

* Sin iDental.

	Fiscalía Ordinaría	Fiscalía Antidroga	Fiscalía Anticorrupción	
DP	392 82,70%	61 12,87%	21 4,43%	474

EXTRAPOLANDO IDENTAL

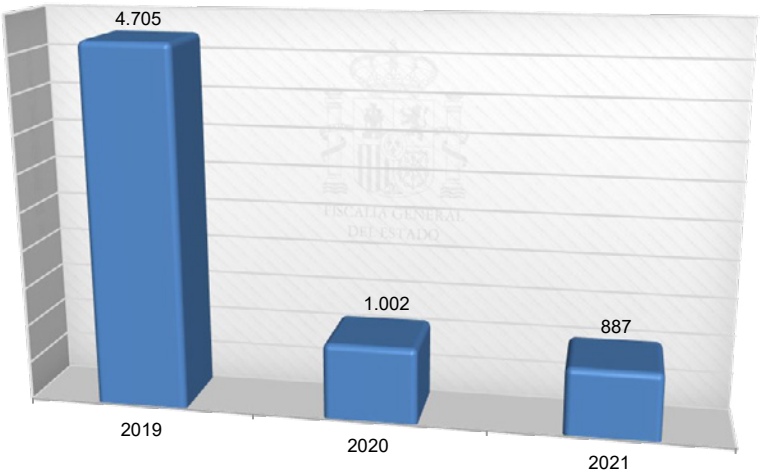


4.3.2 Estadísticas Fiscalía Audiencia Nacional

Cuadros estadísticos 2019-2021
(Cifras totales Fiscalía Audiencia Nacional)
Estadística con «IDental»

	D. Previas			P. Abreviados			S.º Ordinario		
	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
Total	4.705	1.002	887	36	27	35	18	20	29

DILIGENCIAS PREVIAS

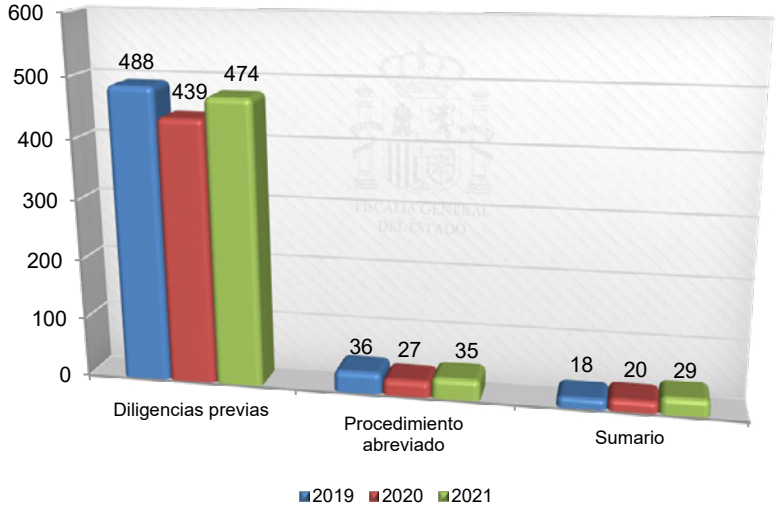


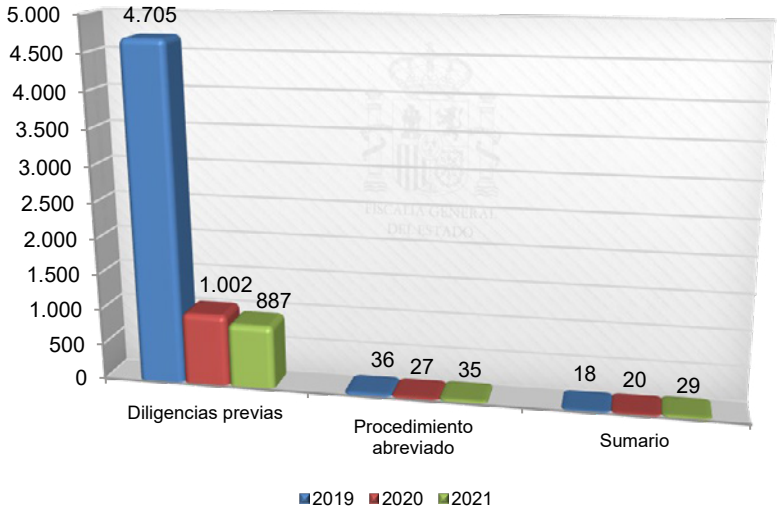
Se observa cómo se rebaja la carga de las diligencias previas incoadas por iDental.

Comparativa diligencias previas

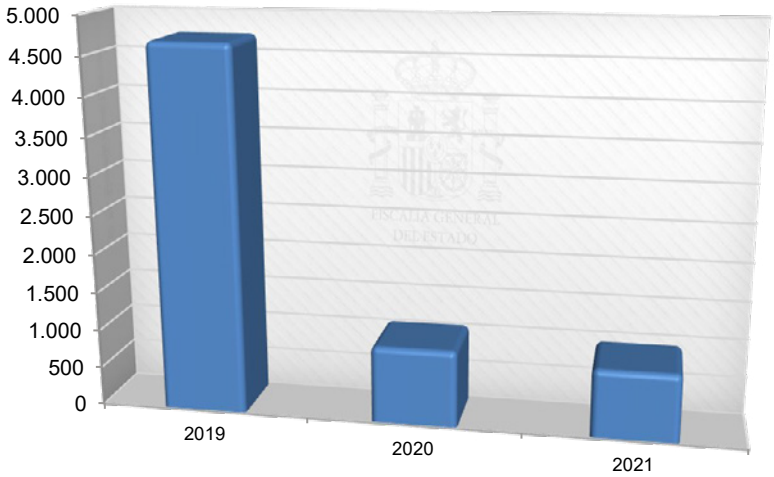
	2019 Con IDental	2019 Sin IDental	2020 Con IDental	2020 Sin IDental	2021 Con IDental	2021 Sin IDental
Diligencias previas. . .	4.705	488	1.002	439	887	474

EXTRAPOLANDO IDENTAL

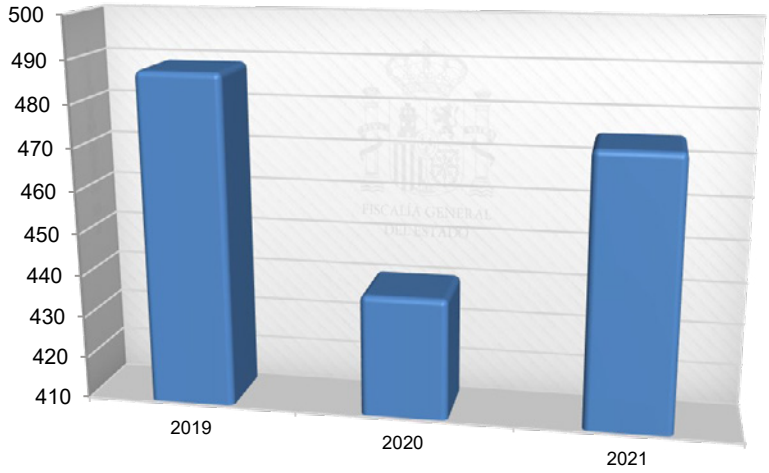




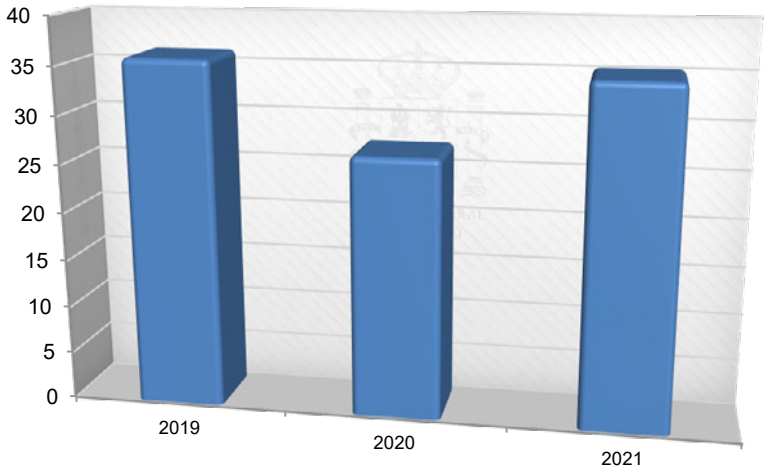
DILIGENCIAS PREVIAS



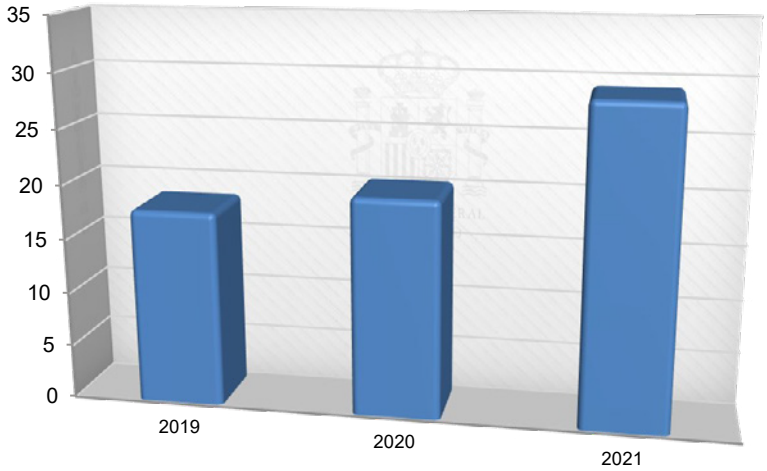
DILIGENCIAS PREVIAS EXTRAPOLANDO IDENTAL



PROCEDIMIENTO ABREVIADO

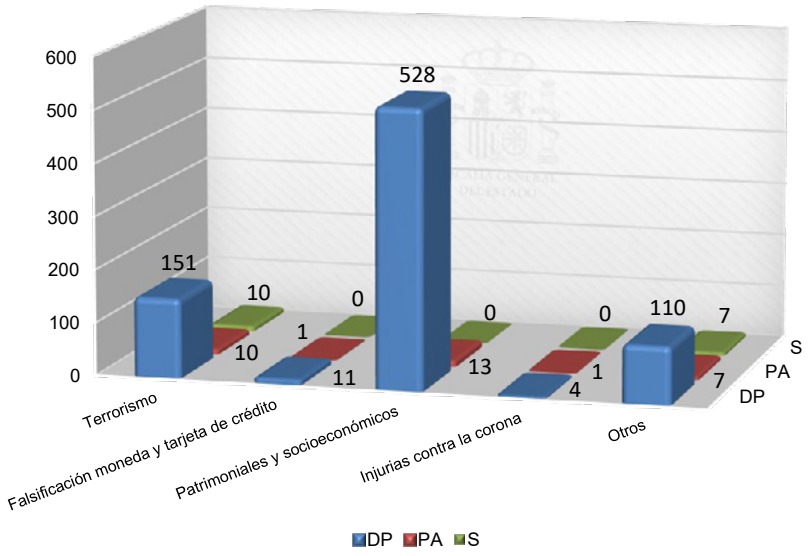


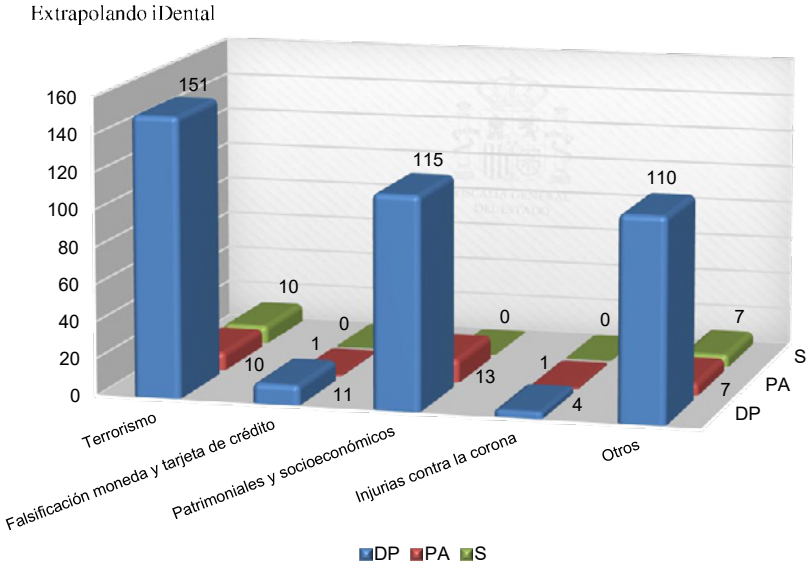
SUMARIO



* Con iDental

	Terrorismo	Falsificación moneda y tarjeta de crédito	Patrimoniales y Socioeconómicos	Injurias contra la Corona	Otros
DP	151	11	528	4	110
PA.	10	1	13	1	7
S	10	0	0	0	7
Total	171	12	541	5	124
TOTAL . .	853				





4.3.3 Comparecencias

Las cifras de comparecencias sobre medidas cautelares personales en procedimientos penales han sido las siguientes:

Comparecencias

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Totales	171	180	205	242	117	97	91

(disminución del 6% 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 860, lo que supone un incremento del 24% respecto al 2020 (695).

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Totales	1.031	1.137	886	1.031	937	695	860

4.3.4 CALIFICACIONES

Los escritos de acusación elaborados por esta Fiscalía durante los años 2015 a 2021 tienen la siguiente distribución:

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Totales	111	108	85	73	77	56	62

La cifra de escritos de acusación presentados es superior a la del año anterior (56 en el 2020 frente a los 62 en el 2021), a lo que hay añadir el que la complejidad fáctica y jurídica de los asuntos sigue en aumento (no solo en yihadismo, sino fundamentalmente en los delitos socioeconómicos).

La distribución de los escritos de acusación:

Terrorismo ETA	Terrorismo yihadista	Apología nacional	Apología yihadista	Terrorismo grapo	Terrorismo gallego	Terrorismo otros
5	12	0	0	0	1	0

F. Moneda	F. Tarjetas	F. doc. públicos	Estafa	Delito cometido extranjero	Injurias contra la Corona	Otros
3	3	3	20	7	1	7
Total: 62						

Escritos de acusación agrupados por delito:

Terrorismo	Falsificación moneda y tarjeta de crédito	Patrimoniales y Socioeconómicos	Injurias contra la Corona	Otros
18	6	23	1	14
Total: 62				

Número de acusados

Terrorismo ETA	Terrorismo yihadista	Apología nacional	Apología yihadista	Terrorismo grapo	Terrorismo gallego	Terrorismo otros
6	15	0	8	0	4	0

F. Moneda	F. Tarjetas	F. doc. públicos	Estafa	Delito cometido extranjero	Injurias contra la Corona	Otros
22	20	8	117	13	1	7
Total: 221						

Número de acusados agrupados por delito

Terrorismo	Falsificación moneda y tarjeta de crédito	Patrimoniales y socioeconómicos	Injurias contra La Corona	Otros
33	42	125	1	20
Total: 221				

Año 2018 Total: 231 acusados.
Año 2019 Total: 492 acusados.
Año 2020 Total: 210 acusados.
Año 2021 Total: 221 acusados.

Como puede observarse, hay 221 acusados en las causas competencia de esta Fiscalía, manteniendo las cifras de 2018.

4.3.5 Vistas orales

(Incluidos juicios orales, apelaciones, extradiciones y euroórdenes).

Vistas
403

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 atendiendo a las asistencias a la Sala de vistas incluyendo las que han sido celebradas por más de un/a fiscal.

Juicios orales	Otras vistas	Total
228	175	403

En un análisis comparativo con el año anterior observamos un incremento en el número de vistas orales:

Año	Vistas
2016	357
2017	670
2018	600
2019	398
2020	364
2021	403

– En su conjunto, se ha pasado de 364 a 403 vistas (lo que representa un incremento porcentual aproximado del 10,71%);
– en la cifra de vistas por juicios orales: de 216 a 228 vistas (lo que representa un incremento porcentual aproximado del 5,56%), y
– en la cifra relativa a otras vistas: se ha pasado de 148 a 175.

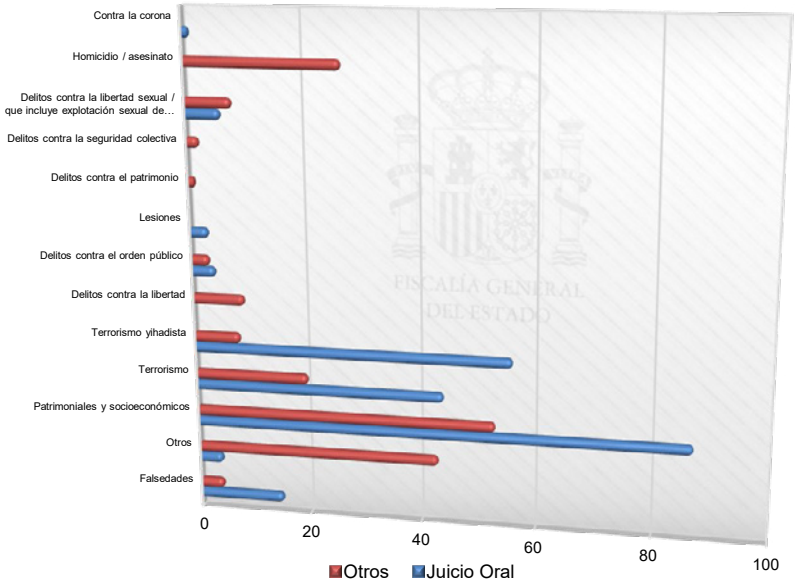
2.º Respecto a las vistas de juicios orales por delitos mediante la diferenciación de cuatro grandes grupos de hechos delictivos: terrorismo, falsificación de moneda y tarjetas de crédito, crimen organizado, delitos socioeconómicos y restantes infracciones criminales.

Grupo	Juicio Oral	Otros	Total
Patrimoniales y Socioeconómicos	87	53	140
Terrorismo Yihadista	56	8	64
Falsedades	15	4	19
Terrorismo	44	20	64
Otros	18	93	111
Total	220	178	398

Y realizando una subdivisión más específica obtenemos el siguiente resumen:

Grupo	Juicio Oral	Otros	Total
Falsedades	15	4	19
Otros	4	43	47

Grupo	Juicio Oral	Otros	Total
Patrimoniales y socioeconómicos	87	53	140
Terrorismo	44	20	64
Terrorismo yihadista	56	8	64
Delitos contra la libertad..... . .		9	9
Delitos contra el orden público	4	3	7
Lesiones	3		3
Delitos contra el patrimonio.		1	1
Delitos contra la seguridad colectiva		2	2
Delitos contra la libertad sexual/ que incluye explotación sexual de niños y pornografía infantil	6	8	14
Homicidio/ asesinato		27	27
Contra la corona.	1		1
Total	220	178	398



La actividad de asistencia a vistas y juicios orales es, como puede observarse, continua: se vienen asistiendo a una media de 1,6 vistas por día; 8 vistas por semana y 35 vistas al mes.

4.3.6 Sentencias

Número de sentencias año 2021: 85.

Sala de lo Penal	81
Sala de Apelaciones	3
Juzgado Central de Menores	35

Terrorismo	41
Sala de lo Penal	38
Sala de Apelaciones	3

Otros delitos	44
Sala de lo Penal	43
Juzgado Central de Menores	1

Número de sentencias de terrorismo año 2021: 41

Sala de lo Penal: 38.
ETA: 19.
Yihadista: 19.

	ETA	Yihadista	Total
Absolutorias	3	3	6
Condenatorias	16	16	32
Total	19	19	38

Sin Víctimas	31
Con Víctimas	7
Total	38

Sala de apelaciones: 3.
Yihadista: 3.

	M. Fiscal
Desestima el recurso de apelación	1
Estimar el recurso de apelación	2

Número de acusados juzgados: 79.

Acusados sala de lo penal: 68.

	ETA	Yihadista	Total
Condenados	19	31	50
Absueltos	3	15	18
Total	22	46	68

Acusados sala de apelaciones: 11.

	Yihadista
Condenados	10
Absueltos	1
Total	11

Otros delitos:

Número de sentencias de otros delitos año 2021: 43.

Absolutorias	5
Condenatorias	38
Total	43

Falsificación de moneda

Condenatorias	Absolutorias
5	0
5	

Falsificación de tarjetas

Condenatorias	Absolutorias
3	0
3	

Otros delitos

Condenatorias	Absolutorias
30	5
35	

Número de acusados juzgados por otros delitos: 160.

Condenados	114
Absueltos	46

Falsificación de moneda		Falsificación de tarjetas	
Condenados	Absueltos	Condenados	Absueltos
23	1	19	3
24		22	
46			

Otros delitos

Condenados	Absueltos
72	42
114	

Falsificación de moneda: 24.
Falsificación de tarjetas: 22.
Otros delitos: 114.

Sentencias del Juzgado Central de Menores: 1.
Otros delitos: 1.
1 condenatoria.
1 condenado.

4.3.7 Indultos

Informes	Indultos
Informe no concesión de indultos	15

Informes	Indultos
Informe favorable indulto parcial.	2
Informe solicitud testimonio sentencia	7
Informe nulidad actuaciones	1
Total	25

4.3.8 Recursos de casación

Impuesto por las partes	Interpuesto por el M. Fiscal
15	8
23	

Recursos de queja: 2.
Recursos de amparo: 5.

4.4 Descripción de la actividad de la Fiscalía por Órdenes Jurisdiccionales

4.4.1 Jurisdicción penal

Procedemos a la agrupación de nuestra actividad en bloques temáticos, sin perjuicio de realizar un análisis más 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 delitos de terrorismo –en lo que atañe al 2021– representa un 31,86 % de las diligencias previas tramitadas (151 de 474 incoadas en la Audiencia Nacional), porcentaje ligeramente inferior al del año 2020 que fue del 34,17%.

Se trata de investigaciones complejas y de enorme dificultad técnico-jurídica, no solo por lo que se investiga si no por los medios que se emplean para su ejecución (ciberespacio y redes sociales); y porque no solamente se limitan a la adopción de medidas de observación y/o intervención de comunicaciones, sino también a la obtención de indicios a través de medios de prueba de naturaleza personal (testigos pro-

tegidos, confidentes, coimputados, agentes encubiertos virtuales y personales, 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 (materia sobre la que se está trabajando en el seno de la Unión Europea).

Últimamente, la política antiterrorista se ha centrado fundamentalmente, 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. Para la consecución de este objetivo se necesita que la lucha sea tanto nacional como internacional, combinando esfuerzos de todo tipo, garantizando y haciendo posible la existencia del binomio seguridad y libertad, médula de nuestros sistemas jurídicos.

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 relacionados con el crimen organizado a escala internacional, en particular 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 incrementando el 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 radica en que las mismas se asientan allende nuestras fronteras y se hace necesaria una fluida cooperación internacional.

C) La investigación de la criminalidad socioeconómica es otra de las competencias que ha experimentado un notable crecimiento.

Una idea de su importancia la proporciona la mención a algunos de los asuntos socioeconómicos más relevantes: «IDental», «Atún Rojo», «Publiolimpia», «Fitonovo», «Oro», «Operación Madeja», «Operación Titella», etc; todos ellos incardinables, entre otros, en el concepto «defraudación» del art. 65.1.c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Estos procedimientos son de tal complejidad y requirieren tratamientos individualizados y refuerzos en las vistas orales. La prioridad de la Fiscalía en estos asuntos sigue siendo la misma de otros años: concluir la instrucción en un plazo razonable, para 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, altos organismos de la Nación y contra la forma de Gobierno. A ello se dedicará un capítulo específico en la Memoria, y si bien son numéricamente inferiores a otros ilícitos de la competencia de esta Fiscalía, su complejidad y trascendencia no lo es.

E) La cooperación internacional es otra actividad extraordinariamente importante en tanto que este órgano judicial es la única autoridad competente para algunas materias relacionadas con la misma (extradiciones pasivas, ejecución de euroórdenes, cumplimiento de condenas dictadas por tribunales extranjeros, etc.). A ello hay que añadir los expedientes de reconocimiento y ejecución de penas y medidas privativas de libertad y de medidas de libertad vigilada (incluyendo la adopción de resoluciones ulteriores en relación con la misma, y las órdenes de protección a las víctimas cuando vayan unidas a la ejecución de una libertad vigilada) impuestas en otros países de la Unión Europea, competencia que ha sido atribuida por 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-administrativo y social

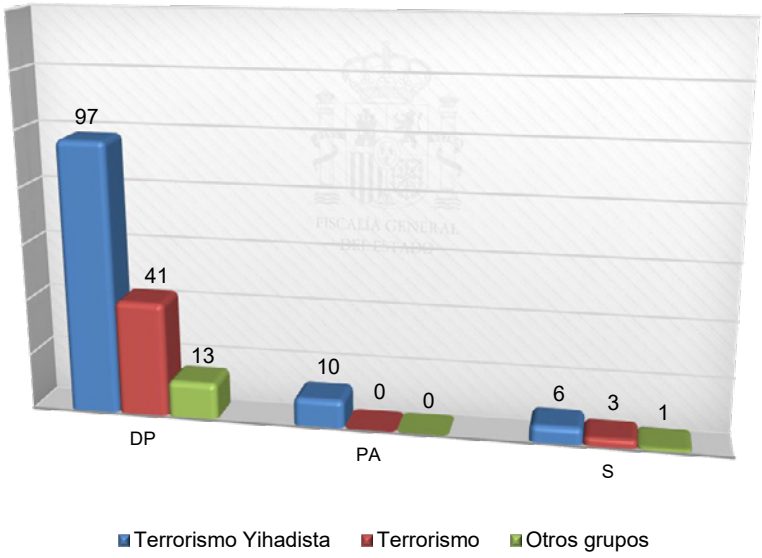
La actividad en ambos órdenes mantiene una constante tendencia al alza, lo que demuestra que la intervención del Ministerio Fiscal no es testimonial si no imprescindible, lo que hace necesario su refuerzo con auténticos especialistas en la materia.

4.5 **Evaluación por áreas. Terrorismo**

4.5.1 Estadísticas generales

El terrorismo representa un 31,86% de todas las diligencias previas incoadas durante el año 2021 (151 de 474), porcentaje ligeramente inferior al del año 2020 que fue del 34,17%.

	Terrorismo Yihadista	Terrorismo ETA	Otros Grupos	Total
DP	97	41	13	151
PA.	10	0	0	10
S	6	3	1	10
Total	113	44	14	171



Terrorismo yihadista

	Integración o pertenencia	Colaboración	Auto adoctrinamiento activo o pasivo	Enaltecimiento	Desplazamiento zona conflicto	Atentado	Otros
DP	41	4	3	28	0	0	21
PA.	0	0	5	2	0	0	3
S	4	0	1	1	0	0	0
Totales	45	4	9	31	0	0	24
			113				

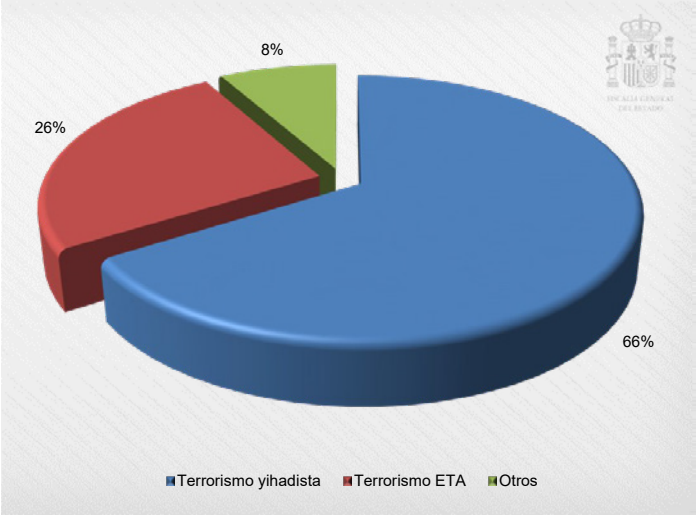
Terrorismo ETA

	Integración o pertenencia	Colaboración	Humillación a víctimas	Enaltecimiento	Atentado	Otros
DP	7	0	6	20	0	8
PA.	0	0	0	0	0	0
S	2	0	0	0	0	1
Totales . .	9	0	6	20	0	9
			44			

Otros grupos

	Integración o pertenencia	Colaboración	Humillación a víctimas	Enaltecimiento	Atentado	Otros
DP	1	0	1	1	1	9
PA.	0	0	0	0	0	0
S	1	0	0	0	0	0
Totales . .	2	0	1	1	1	9
			14			

Porcentaje Dp terrorismo yihadista (113/151) 66,08%.
Porcentaje Dp terrorismo ETA (44/151) 25,73%.
Porcentaje Dp terrorismo otros grupos (14/151) 8,19%.



D. Previas terrorismo 151.

Extrapolando iDental:

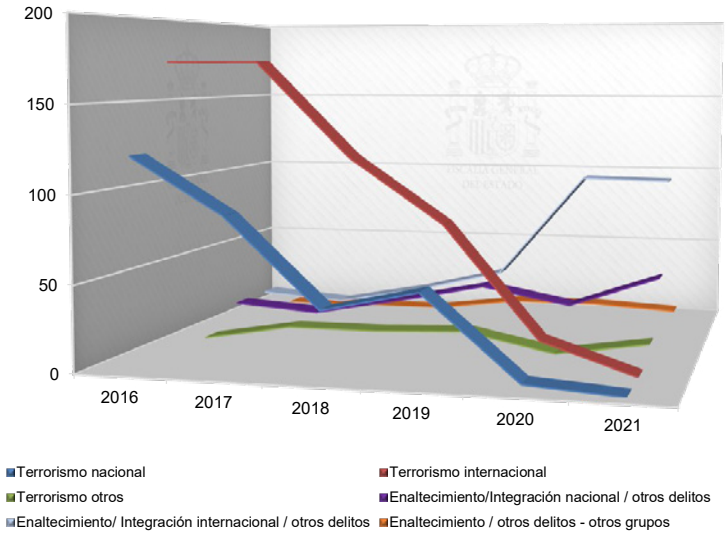
Diligencias previas incoadas Audiencia Nacional: 474 - 31,86%.
Diligencias previas incoadas Fiscalía: 392 - 38,52%.

Sin extrapolar iDental:

Diligencias previas incoadas Audiencia Nacional: 887 - 17,02%.
Diligencias previas incoadas Fiscalía: 805 - 18,75%.

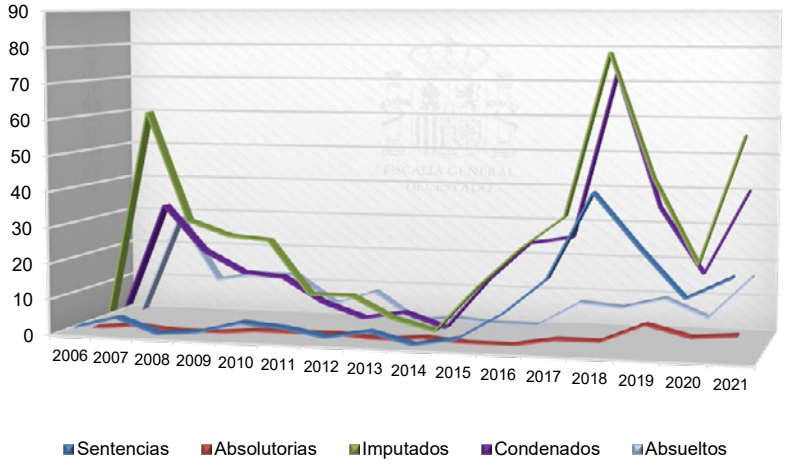
COMPARATIVAS DILIGENCIAS PREVIAS INCOADAS POR TERRORISMO

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Terrorismo nacional	121	89	39	51	4	0
Terrorismo internacional . . .	173	173	119	82	18	0
Terrorismo otros.	1	10	10	12	1	9
Enaltecimiento/ Integración nacional / otros delitos	15	11	21	32	22	41
Enaltecimiento/ Integración internacional/ otros delitos. .	15	11	21	34	98	97
Enaltecimiento / otros delitos – otros grupos	0	0	0	7	7	4



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
2021	22	5	57	41	16



4.5.2 Terrorismo nacional

ETA

Valoración de la amenaza

A pesar de la disolución de ETA, las consecuencias de su actividad continúan evidenciándose.

En octubre de 2021 se cumplieron 10 años del por ellos llamado «*cese definitivo de acciones armadas*», decisión adoptada tras su derrota policial y judicial. A ese cese siguió la entrega, el 8 de abril de 2017, de 8 depósitos de armas a las autoridades francesas, con la que ETA pretendía escenificar su desarme como paso previo al anuncio de su disolución, que se produciría el 3 de mayo de 2018.

Ya en ese momento se pudo comprobar que los inventarios entregados por la organización terrorista no se correspondían con la realidad, evidenciando que la entrega fue incompleta y poco rigurosa, realizándose de forma precipitada y sin tener la organización terrorista un control sobre todo el armamento que estaba a su disposición.

De esta forma, en años posteriores, han ido apareciendo nuevos depósitos tanto en España como en Francia. Por lo que respecta al año 2021, el 25 de octubre fue localizado un «zulo» en una cueva del municipio de Ataun (Guipúzcoa), que contenía componentes de subfusiles, 2 granadas, cordón detonante, diversa munición, 1 emisora de radio, tornillería y placas de matrícula.

Se mantiene la colaboración francesa en la lucha contra ETA.

Las autoridades del país vecino han continuado trabajando (tanto policial como judicialmente), en la erradicación, instrucción y enjuiciamiento de aquellos delitos que han tenido lugar en su territorio, y detenido, correlativamente, a sus presuntos autores. De igual manera ha continuado la colaboración con España a través de los mecanismos recogidos en las OEI (antes OEDES).

En relación a la actividad judicial ha de ponerse de manifiesto la reapertura de procedimientos, no solo resultado de las entregas temporales y/o definitivas efectuadas por Francia, sino también consecuencia del análisis de los distintos documentos y pruebas entregados en su momento por el país vecino y que están siendo permanentemente estudiadas y analizadas por la Policía Nacional y la Guardia Civil.

Respecto a la violencia callejera, durante el año 2021 se ha constatado un repunte de actos violentos en el País Vasco y Navarra, subsumidos dentro de la violencia radical de carácter independentista.

Otra de las consecuencias derivadas de la desaparición de ETA es la huida de la justicia de algunos de sus miembros. A finales de 2021 se contabilizaban 42 huidos que permanecían en paradero desconocido o en países en los que no es posible su extradición. De los terroristas en esta situación, 24 de ellos tenían requisitorias judiciales en vigor.

Durante 2021 se han continuado desarrollando labores de digitalización y tratamiento de la documentación obrante en procedimientos judiciales instruidos en Francia por la detención de miembros de la organización terrorista ETA, procedimientos que fueron entregados por las Autoridades galas en febrero de 2018.

El análisis de algunos de los documentos contenidos en precintos judiciales franceses, denominados como «Sellos», ha permitido determinar la presunta participación de terroristas concretos tanto en la materialización de atentados como en la comisión de otros hechos de naturaleza terrorista.

Las nuevas corrientes surgidas en el seno de la izquierda independentista en el País Vasco y Navarra han experimentado un notable crecimiento en su capacidad organizativa y movilizadora a nivel comarcal tras la creación de los «Kontseilu Sozialista» (Consejos Socialistas), que ha supuesto un paso más en la articulación del Movimiento Socialista como alternativa al proyecto de la izquierda *abertzale* en el País Vasco y Navarra.

Actividad terrorista: Violencia callejera organizada (Lucha «Y»)

Colocación de pancartas	1
Cortes ferroviarios / carreteras	6
Daños públicos / privados	3
Delito de odio	1
Depósito de armas	2
Enaltecimiento del terrorismo	4
Total	17

Álava	3
Bizkaia	4
Guipúzcoa	4
Navarra	6
Total	17

Detenciones en España

Daños públicos / privados	3
Humillación a las víctimas de terrorismo	2
Manifestación ilegal	7
Quema de cajeros	2
Total	14

Álava	2
Guipúzcoa	1
Bizkaia	11
Total	14

	Francia
Entregas	2
Entregas definitivas	1
Expulsión	1

GRAPO

Valoración de la amenaza

Esta organización terrorista continúa sin anunciar su disolución, si bien desde la completa desarticulación de su estructura de comandos en el año 2007 carece de operatividad. Como el resto de grupos de extrema izquierda y antisistema, militantes de referencia de la organización terrorista han culpabilizado al sistema capitalista de la crisis de la COVID-19 y han llevado a cabo llamamientos a sus simpatizantes a movilizarse contra el Estado y el capital, y a participar en todas aquellas movilizaciones y acciones que les señalaban como objetivo, llamamientos que han tenido una escasa repercusión.

Sin actividad terrorista ni detenciones.

Independentismo violento Radical Gallego

El año 2021 está marcado por la significativa disminución del poder de convocatoria del independentismo violento radical gallego, evidenciando la crisis en la que está sumido debido principalmente a las operaciones policiales realizadas por la Guardia Civil contra la organización terrorista Resistencia Galega y su entramado organizativo de apoyo.

Anarquismo Insurreccionalista

Actividad terrorista

Amenazas	3
Daños	2
Daños cajeros	1
Daños eléctricos	1
Daños sede política	2
Daños Telefónica	1
Total general	10

Manifestación ilegal	8

Valoración de la amenaza

En el año 2021, este entorno, con apoyo de militantes italianos, centró sus esfuerzos propagandísticos en los llamados presos del 27F, en referencia a los detenidos por los disturbios ocurridos en una manifestación en Barcelona como protesta por la detención e ingreso en prisión de un rapero condenado por varios tribunales.

Respecto a las otras campañas del anarquismo insurreccionalista activas a nivel nacional, se mantienen las impulsadas en solidaridad con militantes detenidos y presos, así como aquellas en contra de las prisiones y de los Centros de Internamiento de Extranjeros, y las enmarcadas en el ámbito laboral, sindical y social.

A pesar del amplio abanico de luchas a las que se suma y a las que da voz, la amenaza anarquista continúa en un nivel bajo y contenido, con una actividad violenta residual, que centra sus acciones en la comisión de sabotajes de pequeña entidad.

Movimiento Violento Independentista Catalán

Relación de detenidos

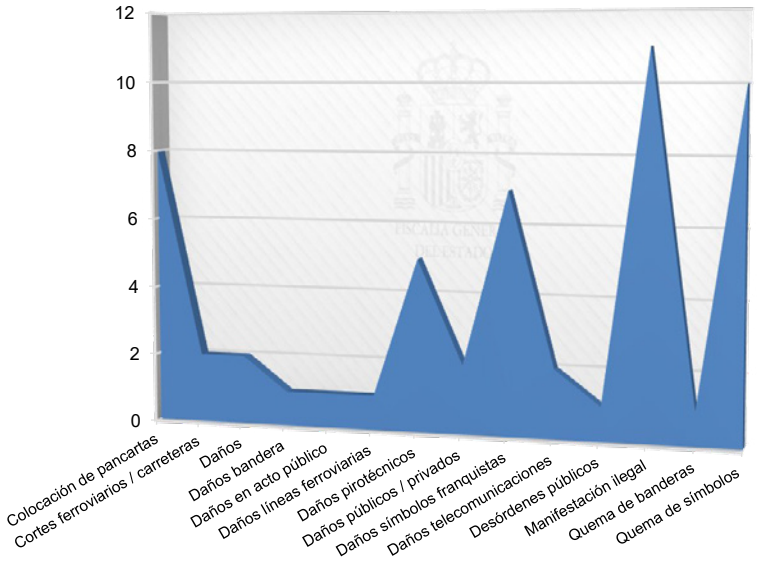
Dos detenidos por la GC. El colectivo independentista radical l´Estaca reivindicó la autoría de varias acciones de sabotaje cometidas de forma simultánea en diversos radares ubicados en distintos puntos de la geografía catalana.

Cuatro detenidos el 1 de octubre de 2021 en la manifestación en la ciudad de Barcelona por el aniversario del llamado referéndum del 1-O.

Daños públicos/privados	2
Manifestación ilegal (1-O)	4
Total	6

Relación de acciones violentas y de sabotaje en España

Colocación de pancartas	8
Cortes ferroviarios / carreteras	2
Daños	2
Daños bandera	1
Daños en acto público	1
Daños líneas ferroviarias	1
Daños pirotécnicos	5
Daños públicos / privados	2
Daños símbolos franquistas	7
Daños telecomunicaciones	2
Desórdenes públicos	1
Manifestación ilegal	11
Quema de banderas	1
Quema de símbolos	10
Total	54



Alicante	1
Barcelona	30
Girona	12
Lleida	3
Tarragona	5
Total	51

Evaluación del estado actual de la amenaza

2021 ha sido, por distintos factores sociopolíticos, un año de exigua actividad violenta en el ámbito de esta amenaza, comparado con otros anteriores. La crisis sanitaria por el COVID-19 ha ocasionado el descenso en la presión y movilización del independentismo radical y violento catalán, con el mantenimiento de acciones simbólicas, como los cortes diarios de la avenida Meridiana de Barcelona, y otras reivindicativas, de frecuencia semanal, en varios puentes sobre las carreteras.

Lo que en la etapa 2017-2019 constituyó una genuina red, coordinada y dinámica, de ejercicio de la violencia callejera, mayoritariamente de baja intensidad, ha decaído al mismo ritmo que la militancia radical ha ido abandonando la acción directa.

4.5.3 Terrorismo internacional

Terrorismo internacional no islamista

Valoración de la amenaza

Se tiene constancia de que al menos cuatro nacionales españoles permanecen en la actualidad integrados como combatientes en milicias o grupos paramilitares en zonas del Kurdistán iraquí.

Durante los últimos años se han identificado alrededor de medio centenar de nacionales que se han trasladado a dicho enclave. En cuanto al perfil de los desplazados, pueden enmarcarse en diferentes adscripciones ideológicas, desde extrema derecha a anarquistas, sin olvidar a aquellos que encuentran como motivación una manera de escapar de su vida anterior.

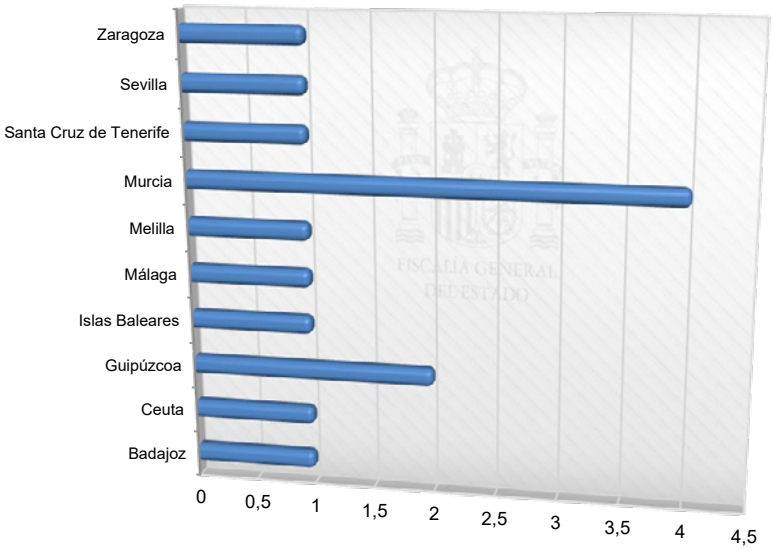
El otro punto geográfico de interés han sido las Repúblicas del este de Ucrania, donde se libra un conflicto secesionista. En la actualidad se tiene constancia de dos nacionales españoles que se desplaza-

ron al inicio del conflicto y que han decidido fijar su residencia estable en la zona.

Terrorismo internacional islamista

El número total de detenciones por operaciones en nuestro país es el siguiente:

10 operaciones con un total de 13 detenidos en España.



8 relacionadas con adoctrinamiento y radicalización 3 de estas operaciones dentro de centros penitenciarios.

1 OEDES.

1 busca y captura.

Valoración de la amenaza

España es un objetivo permanente de la amenaza yihadista, tanto en un sentido amplio, como miembro de la comunidad internacional occidental, como en un sentido concreto, por la confluencia de sus propias particularidades históricas, sociales y geográficas, agravado por el significado de «*Al Andalus*» en el imaginario yihadista.

El análisis de las operaciones contraterroristas desarrolladas durante 2021 confirma que la amenaza persiste en nuestro país. En cuanto a la tipología de actividades delictivas desarrolladas por los detenidos destaca, principalmente, la radicalización y el adoctrinamiento terrorista en prisiones (3 operaciones), seguido del enaltecimiento y la difusión de contenidos extremistas online (2 operaciones), la captación de individuos (1 operación) y la financiación de la actividad terrorista (2 operaciones). DAESH vuelve a ser la organización terrorista con más detenidos en nuestro país.

En lo referente a la amenaza exterior que afecta a España, tanto por la presencia de nuestros intereses y ciudadanos como por la cercanía geográfica, hay que destacar la convulsa situación de la región magrebí y del Sahel, donde se ha producido un aumento considerable de la actividad terrorista, en parte atribuible a la irrupción del DAESH y la rivalidad existente con el resto de grupos terroristas en la zona, por encabezar el movimiento yihadista, que afecta claramente a los intereses occidentales en la región.

Por el contexto de la situación actual y por los intermitentes ataques yihadistas en suelo europeo durante el año 2021 y años anteriores, se infiere que la amenaza más plausible en España continúa siendo el ataque de «actores solitarios» suficientemente radicalizados, de actuación espontánea y escasamente previsible.

Actividad de grupos terroristas y radicales en el ciberespacio

Valoración de la amenaza

Durante 2021 se ha mantenido la dinámica que se venía observando en años anteriores: el uso de Internet por parte de organizaciones terroristas y grupos radicales. La instrumentalización de la Red 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 instrumento para desarrollar ataques contra sistemas informáticos gubernamentales, de infraestructuras críticas o de entidades privadas.

Extremismos violentos

Otros años no se han incluido en este Texto, pero dado el incremento de su presencia en foros y redes sociales se realiza de forma independiente.

Extrema derecha

Relación de detenidos

Artefactos incendiarios	1
Contra comunidad religiosa	1
Daños sede política	1
Lesiones	2
Total	5

Relación de acciones violentas y de sabotaje en España

Daños racistas	1
Daños sede política	1
Manifestación ilegal	1
Manifestación ilegal contra colectivo LGTBI	1
Pintadas de odio	2
Posible comisión de delito de odio	1
Total	7

Evaluación del estado actual de la amenaza

Se constata un paulatino goteo de incidentes en los que se ven implicados elementos de Extrema Derecha, paralelamente a un incremento de la presencia en foros y redes sociales de mensajes cuyo contenido y parafernalia se identifican con la órbita «nazi».

A estos grupos e individuos se les atribuyen, principalmente, delitos de odio dirigidos contra colectivos muy concretos, como son los migrantes, poniendo el foco en los conocidos como «menas» (menores no acompañados) y el movimiento LGTBIQ, a cuyos integrantes acusan de ser benefactores de las ayudas y recursos públicos en detrimento de los nacionales. Los incidentes protagonizados lo son, fundamentalmente, de alteración de orden público.

Extrema izquierda

Relación de acciones violentas y de sabotaje en España

Desde el momento en que se hizo pública la condena del rapero conocido como «*Pablo Hasél*» se sucedieron las movilizaciones de apoyo violento, ocasionando daños materiales de consideración en establecimientos públicos y privados, mobiliario urbano y quema de contenedores, así como colocación de barricadas, ataques contra los agentes policiales y contra Comisarias y Cuartes de las FCS, etc.

Relación de detenidos

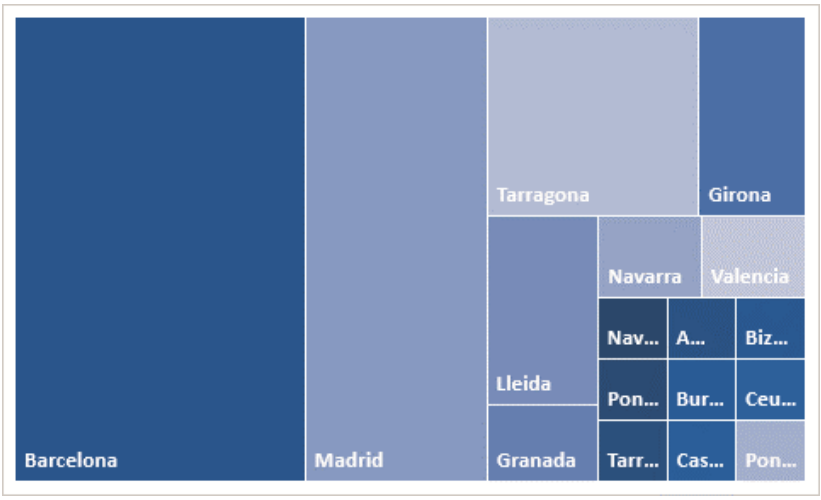
Manifestación ilegal (Pablo Hasel)	36
Manifestación ilegal acto político	3
Total general	39

Actividad

Amenazas	4
Concentración antifascista	1
Concentración ilegal	1
Concentración Pablo Hasel	18
Contra actos políticos	8
Daños contra energéticas	1
Daños contra sedes bancarias	2
Daños sede política	4
Daños sede social	1
Manifestación ilegal acto político	1
Manifestación ilegal Pablo Hasel	33
Pintadas de odio	1
Posible comisión de un delito de odio	2
Total	77

Manifestaciones de Pro *Hasel* España

A Coruña	1
Barcelona	22
Bizkaia	1
Burgos	1
Girona	3
Granada	2
Lleida	5
Madrid	3
Navarra	1
Tarragona	10
Valencia	2



Evaluación del estado actual de la amenaza

En un escenario de notable incremento de la polarización ideológica, los colectivos de extrema izquierda y antifascista mantienen una actitud vigilante y de contestación ante cualquier convocatoria o actividad programada por el bloque antagonista que conforma la extrema derecha.

No es previsible un cambio a corto plazo de la situación de la amenaza. Los delitos contra el orden público seguirán acaparando los incidentes protagonizados por estos colectivos.

Ecologismo radical violento

Relación de acciones

Madrid	Corte de tráfico.
Madrid	Concentración contra suministros.
Madrid	Concentración ilegal.
Málaga	Daños sede bancaria.
País vasco.	Daños contra la caza.
Madrid	Concentración ilegal.
Madrid	Concentración ilegal.
Valencia	Concentración contra suministros.

Evaluación del estado actual de la amenaza

El referente internacional en este ámbito (Extinction Rebellion XR), se ha implantado en España, quitando protagonismo a otras organizaciones e incorporando las nuevas tecnologías como herramienta de captación de militancia joven. La celebración de la llamada «Semana de Rebelión» del 18 al 25 de octubre en Madrid permitió a XR generar una doctrina de acción, coordinar a los militantes dispersos por todo el territorio y medir sus capacidades logísticas y operativas.

En el año 2021 se ha detectado que, con colaboración de militantes extranjeros procedentes de grupos extremistas, han instruido en el uso de técnicas de la clandestinidad con dos fines: aseguramiento del éxito de las acciones y eludir las responsabilidades administrativas y penales de los participantes.

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 del fenómeno, y poder adaptarlo adecuadamente desde el punto de vista judicial. De igual manera 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, 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 pueden 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.

La coordinación a través del CITCO se ha mostrado útil en aquellos casos de confluencia de distintos cuerpos policiales en una misma investigación, evitando solapamientos, duplicidades y disfunciones.

Las reuniones de los juzgados con la Fiscalía y las fuerzas y cuerpos de seguridad siguen siendo un instrumento decisivo en las investigaciones; asimismo se considera esencial el mantenimiento de su adelanto previo al Ministerio Fiscal 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 enjuiciarlos, dependiendo se trate de terrorismo yihadista u otra clase de terrorismo, esencialmente ETA y GRAPO. En el primer supuesto, la sentencia condenatoria, sobre todo basada en la monitorización de redes sociales, no resulta en exceso complicada, sin embargo, en los otros ha devenido en un delito de casi imposible condena ante 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, 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.

Este año se han reactivado las actuaciones y encuentros internacionales una vez superada la fase más grave del COVID-19.

Ya de forma presencial se ha realizado tanto la reunión del GLAT con Francia (29 de junio en el Ministerio de Justicia español) como del Grupo Cuatripartito de las Fiscalías Antiterroristas de Bélgica, Marruecos, Francia y España desarrollado en París en el mes de noviembre.

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 Comités de Defensa de la República (CDR). Dicha hipótesis se reforzó tras los violentos actos producidos tras la denominada «sentencia del procés» durante el otoño de 2019.

Consecuencia de lo anterior, se procedió a la apertura de una operación sustentada en medidas de investigación autorizadas por el Juzgado Central de Instrucción n.º 6 en el marco de sus DP 104/2017 declaradas secretas.

En 2019, en el marco de las DP 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 y que 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.

Recientemente se han incorporado diversos testimonios procedentes de las diligencias judiciales a que dio lugar la llamada operación «Volho»; la información remitida se encuentra pendiente de análisis por los servicios policiales.

Sumario 4/2001 Juzgado Central de Instrucción n.º 1.

Instruido con ocasión del asesinato de un político aragonés el día 6 de mayo de 2001 cuando, en compañía de un hijo menor de edad, se dirigía al estadio de fútbol de La Romareda, en Zaragoza; asesinato por el que está procesado un miembro de ETA gracias a la aportación al proceso de sendos informes de inteligencia de la Guardia Civil y de la Policía Nacional. La causa está pendiente de la incorporación de ciertas pruebas documentales, para dar por concluida su instrucción.

Sumario 5/98 Juzgado Central de Instrucción n.º 2.

En esta causa se acusaba a una dirigente de ETA de haber ordenado el asesinato del Rey de España con ocasión de su asistencia a la inauguración del Museo Guggenheim de Bilbao (prevista para el día 18 de octubre de 1997), siempre y cuando ello no implicase afectar a personas ajenas al aparato del Estado, en cuyo caso se limitarían a atacar el museo con la finalidad de destruirlo por medio del lanzamiento de granadas.

El juicio culminó con sentencia condenatoria tras la confesión de los hechos y la aceptación de una pena de 9 años de prisión por un delito contra la Corona con finalidad terrorista y de otra pena de 6 años por el delito de depósito de armas de guerra. Destaca que es la primera vez que una dirigente de la citada organización terrorista confiesa los hechos que se le imputan.

Sumario n.º 42/03 Juzgado Central de Instrucción n.º 4.

Causa madre de la investigación de la actividad terrorista desarrollada por el «comando Madrid» de ETA durante 1999-2001, día en el que dicha organización atentó mediante coche bomba en la calle Cardenal Silicio con Corazón de María de la capital, causando lesiones de distinta consideración a 97 personas.

La causa se reaperturó en abril de 2019, al ser entregado por las autoridades francesas un miembro de ETA, país donde cumplía condena por delito de asociación de malhechores.

Por sentencia n.º 5/2021, dictada el 18 de marzo de 2021, firme el 20 de abril de 2021, la Sección Tercera de la Sala de lo Penal lo condenó por los delitos interesados por el Ministerio Fiscal, además de condenarle al pago de las responsabilidades civiles derivadas de su criminal acción.

D. P 16/2018 Juzgado Central de Instrucción n.º 6.

La causa se instruye por la organización reiterada y sistemática de «Ongi Etorris» y otros actos de homenaje dispensados a miembros de la banda terrorista ETA en el momento de su excarcelación, de su regreso a España y/o de su fallecimiento. Se imputan los delitos de organización criminal de carácter no terrorista (como 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) previsto en el artículo 570.bis CP, que tiene por objeto la comisión de hechos constitutivos de un delito continuado de humillación a las víctimas del terrorismo y enaltecimiento de los que han participado en actos terroristas previsto en el artículo 578 CP.

Terrorismo Yihadista

Sumario 1/2020 Juzgado Central de Instrucción n.º 6.

Un individuo, bajo diversos alias, ha liderado una cédula terrorista de carácter yihadista afincada en Barcelona en la que también se integraron otras personas: unas en funciones de formación, información y contacto con el DAESH, y otras en funciones de informática, telecomunicación e identificadoras de objetivos.

Dicha cédula se encontraba en disposición de actuar, para lo que no solo se habían formado teóricamente en los postulados del salafismo yihadista más radical, sino que además se habían adiestrado en la elaboración de explosivos y en el manejo de otro tipo de armas y habían iniciado el proceso para proveerse del armamento necesario a tal fin. En la elaboración de los planes que tenían sobre la perpetración de un atentado en la capital catalana, los mismos contaron con la ayuda esencial de dos personas más: una en orden a la pretendida obtención de armamento, y otra para la aportación de datos sobre los objetivos.

Sumario 9/2019 Juzgado Central de Instrucción n.º 5.

En lo que hace a esta causa, se celebró el juicio que, como ya informamos en memorias anteriores, se acusó por delitos de integración en organización terrorista, de cohecho y de 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,

que se dedicaba a la captación y adoctrinamiento de internos del centro penitenciario con perfiles cercanos a la exclusión social por su dependencia a drogas o con problemas psicológicos. Tras celebrarse el correspondiente juicio, se dictó sentencia por la Sección Segunda el 28 de junio de 2021 en la que se acordó la absolución de los acusados por los delitos de integración en organización terrorista y colaboración con la misma, proposición para cometer atentados terroristas, delito de lesiones y de cohecho. Se condenó a un acusado por el delito de falsedad en documento de identidad.

Contra la misma se formuló recurso de apelación que dio lugar a la sentencia de 7 de diciembre de 2021 por la que se acordó su estimación, declarando la nulidad de la resolución dictada por la sala de instancia.

Diligencias Previas 28/15 Juzgado Central de Instrucción n.º 1.

Se investiga a un sujeto de nacionalidad danesa, en libertad provisional, que se habría dedicado a enviar combatientes del DAESH a Siria. Se celebró en marzo de 2019 una reunión de coordinación en la sede de Eurojust (La Haya), por cuanto la investigación implica a varios países de nuestro entorno: Dinamarca, Alemania y Suecia, siendo numerosas las peticiones de auxilio judicial emitidas y recibidas. La conclusión de la investigación está pendiente del informe final que está elaborando la Guardia Civil sobre la base de la documental remitida por Dinamarca que acreditaría que el investigado estuvo al frente de una trama financiera empleada, no sólo para el envío de combatientes a zona de conflicto en el año 2014 (como ya se ha indicado), sino también de piezas de drones con destino final la organización terrorista DAESH (en Siria) y que fueron empleados para la comisión de atentados.

Sumario n.º 5 /2018 Juzgado Central de Instrucción n.º 4.

Incoadas 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 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).

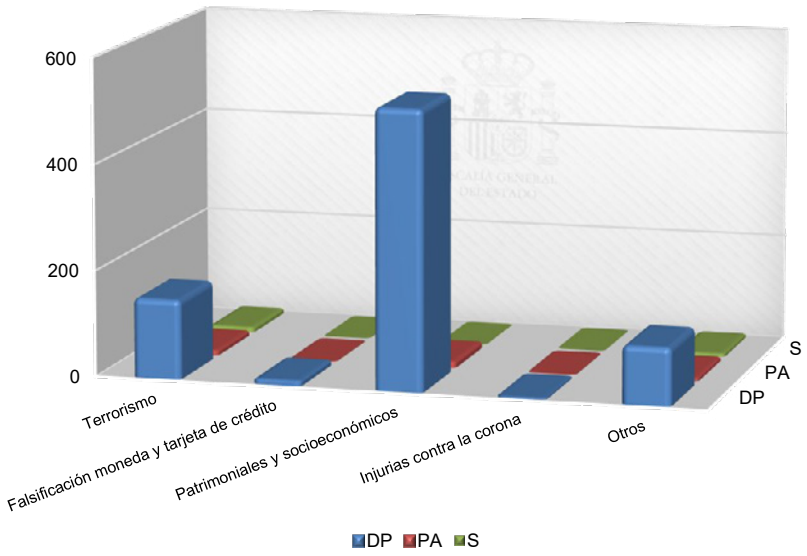
El 7 de enero de 2020 se dictó auto de conclusión del sumario y se elevó la causa a la Sección 3.ª para enjuiciamiento. Las sesiones de la vista oral se celebraron en los primeros meses del 2021, dictándose sentencia condenatoria el 27 de mayo de 2021.

En la actualidad, dicha sentencia se encuentra en trámite de apelación (Rollo de Sala n.º 8/2021), habiéndose dictado auto de 25 de enero de 2022 por el que se acuerda no admitir la práctica en segunda instancia de la prueba propuesta por varios de los recurrentes, así como no haber lugar a la celebración de vista en el trámite de apelación.

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	11	528
PA	1	13
S	0	0
Total	12	541



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, y quizás más mediático (por su trascendencia sociopolítica), es tramitado por la Fiscalía Especial Contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, bien por haber intervenido previamente en los mismos en fase de diligencias prejudiciales o de investigación, bien por haberles sido asignados 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 es de 528 DP de las 805 DP incoadas en Fiscalía (incluimos aquí iDental), que representa aproximadamente el 65,49 % del total, algunos de ellos de gran complejidad, como «iDental», «Publiolimpia», «Fitonovo», «Oro», «Abengoa», etc.

Asuntos más relevantes en tramitación

DP 80.2017 Juzgado Central de Instrucción n.º 5.

Investigación sobre una organización criminal, integrada por distintas personas, dedicada a la realización de apuestas ilegales amañadas en competiciones de tenis, nacionales e internacionales, de la

modalidad FUTURES y CHALLENGER. La misma actúa como si de una empresa se tratase, con dedicación a tiempo completo de algunos de sus integrantes, ajustando su actuación a un plan delictivo trazado con anticipación en el tiempo a la ejecución de los concretos delitos programados, con carácter permanente en cuanto a la organización (composición y funciones), y a su perdurabilidad en el tiempo.

El núcleo de la organización está integrado por tenistas, familiares, intermediarios, inversores y cedentes de identidades. EI Modus Operandi es el siguiente:

Deportistas presuntamente corruptos, en este caso tenistas que intervienen en diferentes partidos de tenis de torneos de ITF, serán los ejecutores activos de los amaños de estos partidos.

– Estos hechos son previamente seleccionados por el organizador a conveniencia sobre aquellas que mayor beneficio dan en su inversión por medio de las cuotas de ganancia publicadas.

– El organizador cuenta para gestionar dichas apuestas con intermediarios o gestores de cuentas, que asumen desde la búsqueda de identidades de usuarios para crear cuentas de apuestas, hasta la gestión de los cobros de las cuentas usadas para ese efecto, extrayendo el dinero efectivo para realizar los pagos a las partes.

– En el último escalón estarían los usuarios de cuentas, separados por varios grupos o «packs» de apostantes, cada uno de ellos dimanado de un gestor de cuentas diferente. Estos son apostantes ficticios, que venderían su identidad a cambio de compensación económica para que los que realmente obtienen la mayor ganancia, que son los organizadores y deportistas, no puedan ser relacionadas con la apuesta.

Fueron detenidos y puestos a disposición judicial 9 investigados, acordándose la prisión para 4. Han declarado policialmente como investigados más de 60 personas. Se ha formulado escrito de acusación el 28 de mayo del 2020. La causa se ha elevado a la Sala de lo Penal estando señalado el juicio oral los meses de mayo y junio del 2022.

Diligencias Previas 102/2013 Juzgado Central de Instrucción n.º 2 (Caso Oro).

Esta causa (formada por 104 tomos) tiene por objeto la investigación de un entramado dedicado a la defraudación fiscal por medio de la emisión de facturas falsas relativas a la compraventa de oro y plata. Dado su volumen y complejidad se ha dividido en 12 piezas separadas tomando como criterio el de cada una de las sociedades mayoristas dedicadas a dicha actividad mercantil, y vinculándolas con cada uno

de los grupos de empresas dedicados a la emisión de facturas falsas cuyo IVA era reintegrado a las primeras por la AEAT sin que previamente se hubiera efectuado su abono por éstas. Del mismo modo dichas facturas mendaces eran empleadas por las mayoristas para simular gastos que minoraran sus ganancias y el importe de sus declaraciones tributarias.

Diligencias Previas 10/2016 Juzgado. Central de Instrucción n.º 2 (Abengoa).

Caso que se instruye respecto a la presunta falsedad contable y administración desleal y fraude a inversores cometida por los responsables de la mercantil «Abengoa» y sus filiales.

Durante el año 2021 se ha practicado diligencia de entrada y registro en la sede de la misma, incautando numerosa documentación entre la que destacan los correos electrónicos de carácter corporativo intercambiados entre 41 empleados y directivos de la sociedad. Su análisis se ha encomendado a la UCO, pendiente de la elaboración de su informe. Es de reseñar la necesidad de que, sobre la base de la documentación que obra en la causa, así como de cualquier otra, que fuere precisa para su dictamen, se elaboren los correspondientes informes periciales, por lo que se están haciendo gestiones para determinar la Institución de la Administración a la que se pueda encomendarse tal pericia.

Diligencias Previas 74/2015 Juzgado Central de Instrucción n.º 5 (Fitonovo).

Pieza Principal y Pieza Sexta: Por la Sección 1.ª (tras acumular la Pieza Sexta de conformidad con lo informado por la Fiscalía) se señala el comienzo de las sesiones de juicio oral refiriéndose las actuaciones de la Pieza Principal a los responsables de la sociedad FITOVONO que, conforme al escrito de acusación formulado, realizó una actividad planificada y 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 facilitasen dicha contratación, y creando una contabilidad paralela que se nutría de facturación falsa para, entre otros fines, financiar el pago de sobornos a funcionarios públicos.

En la pieza principal se acusa también a los proveedores de facturación falsa que permitió generar dinero para el pago de los sobornos.

En la pieza Sexta se formula acusación contra 2 acusados por los delitos de falsificación en documento mercantil y a 1 funcionario público por el delito de cohecho, al imputársele haber percibido fondos a cambio de su actuación en procedimientos administrativos.

Diligencias Previas 61/2017 Juzgado Central de Instrucción n.º 6 (Publiolimpia).

Se investiga una estafa piramidal cometida por los responsables de PUBLIOLIMPIA, referente a la captación de fondos (la mayor parte de las veces a través de préstamos participativos) para la presunta financiación de campañas publicitarias que prometen 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 1.251 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 el año 2021 se ha continuado con la toma de manifestaciones y declaraciones en el procedimiento siendo de especial relevancia las diligencias practicadas para el esclarecimiento de la responsabilidad de la entidad bancaria en la que tenían las cuentas los responsables de PUBLIOLIMPIA.

D. Previas 132/2015 Juzgado Central de Instrucción n.º 1 (Caso Ausbanc).

El Juicio oral se ha celebrado ante la Sección 4.ª de la Sala de lo Penal, comenzando el 29 de enero de 2020 y finalizando el 11 de mayo de 2021. Su larga duración fue debido a la complejidad del caso (10 acusados, 100 testigos y peritos…) y la interrupción durante 4 meses por el estado de alarma decretado a consecuencia del COVID-19.

El procedimiento se sigue contra 10 personas por 1 delito de organización criminal, 27 delitos de extorsión, 1 delito de estafa, 1 delito contra la Hacienda pública por fraude de subvenciones y 1 delito de blanqueo de capitales.

Se dictó sentencia condenatoria el 9 de julio de 2021 para los principales responsables por el delito de extorsión (así los presidentes de las asociaciones Ausbanc y Manos Limpias y los gerentes y representantes legales). Debido a las discrepancias con la calificación jurídica de la sentencia, que apreció un único delito continuado de extorsión para todos los hechos y la absolución del delito de organización criminal (por la Fiscalía se consideraba que las asociaciones Ausbanc y Manos Limpias constituyen dicha organización criminal) se anunció

recurso de casación que ha sido interpuesto por la Fiscalía del Tribunal Supremo.

D. Previas 45/ 2020 Juzgado Central de Instrucción n.º 4.

Los hechos investigados consisten en ofrecer a través de Internet determinados productos, entre ellos el denominado «Comunity Bot», como un programa infalible en la adquisición de criptomonedas que permitía de manera simultánea identificar los productos más baratos y al mismo tiempo los de mayor precio en distintas cuentas de cambio (Exchanges), de modo que, de forma instantánea, compraban los primeros para venderlos a mayor precio, generando así un beneficio que se prometía en torno al 7,5 semanal.

Al objeto de tramitar con mayor celeridad el procedimiento, se abrió pieza separada para el delito de blanqueo, constituyendo el objeto de la presente causa principal el delito de estafa y el de organización criminal.

A la vista del elevado número de víctimas (nos situamos ante unas 1.600 víctimas identificadas actualmente) y de acusaciones particulares personadas, el 13 de septiembre de 2021 se dictó auto mediante el que se acordaba establecer en 11 el número total de agrupaciones de acusaciones particulares. El perjuicio es muy elevado, estando pendiente de su concreta cuantificación.

4.6.3 Crimen organizado, falsificación de moneda y de tarjetas de crédito

En el ámbito de la criminalidad organizada 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. Se facilita 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 del C. P.

Dada su importancia y trascendencia en el orden socioeconómico, no solo español si no también comunitario, es necesario hacer una mención especial y pormenorizada a los delitos relativos a la falsificación de moneda y tarjetas de crédito.

Falsificación de moneda

Número de Operaciones (año 2021)	
Falsificación, tenencia y distribución de moneda falsa	64

Número de Detenidos (año 2021)	
Falsificación, tenencia y distribución de moneda falsa	255

Detenidos por falsificación de moneda en delincuencia organizada. Evolución 2016-2021

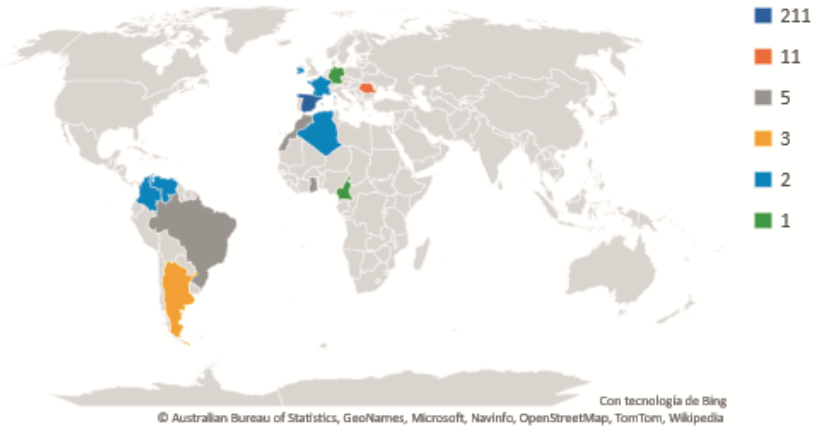
Detenidos	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Por falsificación, tenencia y distribución de monda	67	48	22	30	16	16

En la falsificación de moneda, donde se incluye tanto la fabricación de moneda falsa como su tenencia y distribución, el número total de detenidos del año 2021 asciende a 255, representando los de nacionalidad española aproximadamente un 86% del total.

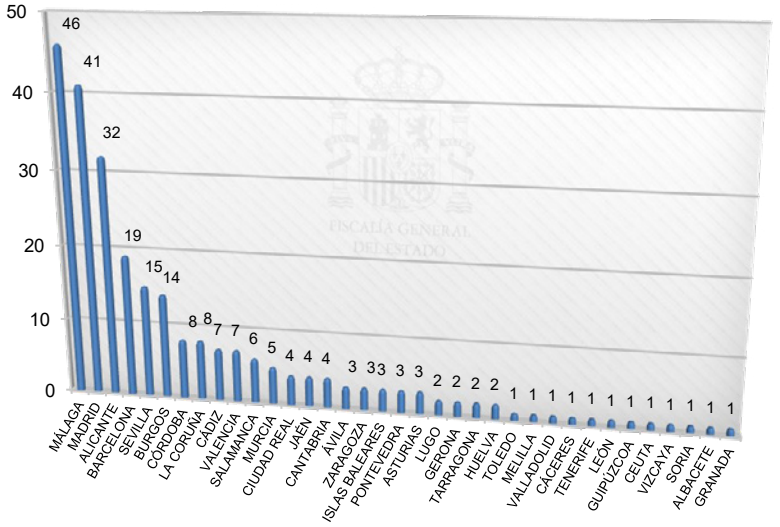
Detenidos:

El número de personas detenidas por las diferentes Unidades policiales de carácter internacional, nacional y autonómico, durante el pasado 2021 asciende a 255, suponiendo un incremento del 64% respecto del año anterior, de los que 211 son españoles y 44 extranjeros. En el presente periodo destaca la mayor implicación de ciudadanos rumanos en la falsificación, distribución y tenencia de moneda falsa.

Nacionalidad:



Lugar de detención:



Número de grupos investigados	2
Grupos desarticulados	1
Número de detenidos	16

Evolución de esta actividad:

Evolución del número de billetes falsos en circulación.

Existen diferentes focos de procedencia de la moneda de euro falsa, destacando, las pertenecientes al llamado Grupo Nápoles (así denominado por el Banco Central Europeo), dado que su origen estaría en la mencionada localidad italiana, según los indicios existentes. Estas falsificaciones son también las que más proliferan en la zona euro.

En España se han desmantelado diversas redes de introducción que adquirían los billetes falsos en Italia y los transportaban hasta nuestro país, empleando para ello diversos medios (avión, vehículos, personas, autobuses de línea, barcos, paquetería postal, etc.), con llegada a diferentes ciudades, con el fin de evadir el control policial. Estos billetes eran distribuidos, en la mayoría de las ocasiones, por grupos conexos dedicados exclusivamente a la distribución a compradores que ponían los billetes falsos en circulación, bien al por mayor, para su posterior expendición, o a minoristas que, mediante operaciones de «goteo», utilizaban los billetes falsos para la compra de útiles a pequeña escala, obteniendo el beneficio en el cambio recibido y en el útil adquirido.

Respecto de las falsificaciones autóctonas, podemos hablar de reproducciones de baja calidad, al contrario que las provenientes del exterior y que al estar confeccionadas mediante el sistema de impresión offset, las hace peligrosas en cuanto a su circulación. La tónica general es que se trata de falsificaciones realizadas mediante cadena gráfica, en las que el falsificador es a su vez el distribuidor e incluso el pasador a pequeña escala. Durante los últimos años, se va percibiendo un aumento del uso de empresas de transporte y logística para la distribución de moneda falsa.

En los últimos tiempos, y en ambos tipos de falsificaciones, se viene observando un aumento de la distribución de moneda falsa a través de la llamada Darknet o red profunda, dificultando la identificación de los vendedores y compradores de moneda falsa.

Distribución por denominaciones.

Respecto a la distribución por denominaciones, en España las falsificaciones de los billetes de 20 y 50 euros, concentraron la mayor parte de las falsificaciones detectadas durante el año 2021.

Área geográfica de las falsificaciones.

El área geográfica de las falsificaciones detectadas en España, en su mayoría, se concentraron en siete provincias: Barcelona, Madrid, Sevilla, Málaga, Valencia, Bilbao y Alicante.

Falsificación de la moneda metálica euro.

En cuanto a la falsificación de moneda metálica, España es uno de los países europeos en donde se detectan más este tipo de falsificaciones, fundamentalmente de las monedas de uno y dos euros, cuyo presunto origen sería China. El año pasado, en nuestro país, se pudo desmantelar un centro de acuñación de moneda metálica falsa dentro de una operación que aún se encuentra abierta.

Divisa extranjera.

Las divisas extranjeras falsas que más se han detectado a lo largo de 2021 han sido la de billetes de dólar americano, principalmente de los de 100 dólares y de la libra esterlina, si bien en cantidades muy bajas en comparación al euro y similares a las que se detectaron en 2020.

Falsificación de tarjetas de crédito

Número de Operaciones (año 2021)	
Falsificación de tarjetas de pago	2

Número de Detenidos (año 2021)	
Falsificación de tarjetas de pago	38

El descenso del número de investigaciones por falsificación de tarjetas parece confirmar el desplazamiento de este tipo de delitos al mundo virtual ya detectado el pasado 2020, campo donde los ciberdelincuentes logran optimizar sus beneficios reduciendo las posibilidades de ser identificados y detenidos.

En la actualidad, los delincuentes no necesitan exponerse a ser detectados manipulando un cajero automático, ni alterando o creando tarjetas bancarias para obtener la información que precisan, toda vez que la misma puede ser conseguida mediante distintas técnicas de ataque *online* dirigidas tanto a los titulares de las cuentas, como a los

distintos proveedores de servicios que cuentan con aquella información. Por ello es previsible que durante los próximos años la modalidad de falsificación de medios de pago, al menos en lo referente a la alteración o modificación física de tarjeta como se ha conocido hasta el momento, acabe disminuyendo su actividad.

En lo referente al presente periodo y al citado delito de falsificación de tarjetas de pago, no es posible destacar ningún *modus operandi* novedoso respecto a años anteriores.

Detenidos por tarjetas de crédito en delincuencia organizada. Evolución 2016-2021

Detenidos	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Por falsificación tarjeta de crédito . .	38	86	62	52	121	38

Nacionalidad detenidos por falsificación de tarjetas de pago (año 2021)

Nacionalidad	N.º detenidos	%
España	29	76,3%
Senegal.	2	5,3%
Bulgaria	1	2,6%
Portugal	1	2,6%
Reino Unido.	1	2,6%
Honduras	1	2,6%
Venezuela.	1	2,6%
Macedonia	1	2,6%
Marruecos	1	2,6%

Provincia de detención en investigaciones por falsificación de tarjetas de pago (año 2021)

Provincia	N.º detenidos	%
Zaragoza.	31	81,6%
Barcelona	4	10,5%
Castellón	2	5,3%
Valladolid	1	2,6%
Total	38	100%

Número de grupos investigados	2
Grupos desarticulados	1
Número de detenidos	35

Asuntos más relevantes en tramitación

Sumario 6/2020 Juzgado Central de Instrucción n.º 2.

La Consejería de Interior de Colombia puso en conocimiento de la Brigada de Investigación del Banco de España, la investigación desarrollada por el Cuerpo Técnico de Investigación (C. T. I.), dependiente de la Fiscalía de la República de Colombia, relativa a una organización colombiana y española dedicada a la fabricación de moneda ilegítima.

Las personas investigadas en el presente procedimiento se dedicaban a la falsificación de euros para lucrarse económicamente, distribuyéndose las funciones dentro de la organización para maximizar el trabajo y el beneficio obtenible (desde el impresor de los billetes, que vino específicamente de Colombia para esta labor, hasta el financiador capitalista de la «empresa» así organizada). La importancia de este asunto radica en la intensa cooperación policial y judicial llevada a cabo por las autoridades de ambos países, lo que permite, en este tipo de hechos, ir a las fuentes del delito para intentar cortocircuitarlo en origen.

Se formuló escrito de acusación el 26 de abril de 2021, recayendo sentencia condenatoria en los términos pedido por el Ministerio Fiscal el 9-6-2021.

Sumario 2/2020 Juzgado Central de Instrucción n.º 2.

Al menos desde el mes de marzo hasta julio de 2019, el investigado realizó compras en establecimientos sitos en diversas localidades del territorio español, que abonaba con billetes espurios de 100 €, con número identificativo EUA010OC00035 o con billetes de 50 € con n.º EUB0050P0001, provenientes de una cédula existente en Italia. De ese modo se lucró ilícitamente, tanto con el producto adquirido y abonado fraudulentamente, como con el dinero de curso legal que le era entregado por los vendedores en concepto de cambio.

La importancia del asunto radica en la interrelación entre la producción de billetes espurios en un país europeo y su uso en España, lo que evidencia la transnacionalidad en este tipo de conductas delictivas y la necesidad de una cooperación reforzada para su erradicación.

En este procedimiento se formuló escrito de acusación el 27 de enero de 2021, recayendo sentencia condenatoria en los términos solicitados por la acusación pública el 8-4-2021.

Sumario 6/19 Juzgado Central de Instrucción n.º 6.

En oficio de 19 de septiembre de 2018 de Mossos D'Esquadra, Comisaría General D'investigació Criminal, se solicitó la incoación de procedimiento y autorización en el mismo de intervención de las comunicaciones telefónicas. En el oficio se detallaban los indicios existentes de los que se infería que 6 personas falsificaban billetes y con ellos realizaban compras por importe inferior a su valor, recibiendo del vendedor la diferencia. Se detallaba el número de veces en que los miembros del grupo habían sido detenidos por intentar introducir moneda falsa y los procedimientos incoados por este motivo.

Algunos de los billetes habían sido recuperados o entregados por los perceptores. El Centro Nacional de Análisis del Banco de España determinó que los billetes presentaban indicativos de falsificación comunes para los de 20 y 10 euros respectivamente.

Los acusados falsificaban billetes de 20 y 10 euros, utilizando para ello los efectos que les fueron intervenidos en sus domicilios. En primer lugar, procedían a escanear billetes legítimos, los imprimían en impresoras con tecnología de chorro de tinta en papel en blanco de bajo gramaje, e imitaban el elemento metalizado denominado «foil» mediante la estampación física de una sustancia plateada, aplicando a la banda holográfica un polímero natural derivado de la celulosa para conseguir brillo. A través de este proceso se lograba dotar a los billetes de una apariencia similar a la de los billetes legítimos. Posteriormente, previo concierto y reparto de papeles, se distribuían por diversas zonas de Barcelona, entrando en establecimientos donde realizaban compras por importe pequeño, entregando los billetes falsificados, recibiendo la diferencia en moneda de curso legal.

La importancia del procedimiento radica, en que representa la visualización directa y gráfica de los perjuicios que al comercio y al resto de ciudadanos causan este tipo de actuaciones.

Se formuló acusación el 16 de marzo de 2021, recayendo sentencia condenatoria de conformidad a lo solicitado por el Ministerio Fiscal el 22-6-2021.

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 resal-

tar 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 CP ha permitido extender el ámbito competencial de estas investigaciones y su atribución a la Audiencia Nacional 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 el 2012 se hayan incoado más de 50 investigaciones en los diferentes Juzgados Centrales.

La reciente resolución del Tribunal Supremo de 27 de septiembre de 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 trasnacional que se atribuye a la organización investigada por trata de seres humanos.»

A continuación, se recogen las causas en trámite.

Sumario 2/2017 Juzgado Central de Instrucción n.º 4.

Causa inhibida desde el Juzgado de Instrucción n.º 6 de Ceuta sobre la investigación de una organización de personas de nacionalidad nigeriana que se dedican a la trata de mujeres con el mismo origen, controlando toda la operativa delictiva: desde la captación en Nigeria; traslado por los países de norte de África: Marruecos, Argelia y Libia; contacto con los traficantes de seres humanos afincados en Marruecos y Libia (a quienes abonan el precio del traslado a España de las víctimas) y finalmente obligándolas al ejercicio de la prostitución a través de la violencia física, intimidación o el uso del vudú.

Se procesó a 19 personas por los delitos de pertenencia a organización criminal, delito de trata de seres humanos con fines de explotación sexual y delito de prostitución forzada. En la causa han sido investigados tanto las personas que explotaban sexualmente a las víctimas como a los ciudadanos de nacionalidad nigeriana asentados en Marruecos que las trasladaban desde Nigeria hasta Ceuta o a través de Libia.

Se celebró juicio oral y se ha dictado sentencia el 13 de octubre de 2020 en la que se condena a 7 de los 10 acusados por 7 delitos de trata de seres humanos del art. 177 bis del C. P, cometidos por organización y sobre 2 menores de edad. Fue confirmada en apelación el 11 de febrero de 2021.

D. Previas 48/2020 Juzgado Central de Instrucción n.º 6.

Se investiga en esta causa a una organización criminal asentada en España que se dedica a transportar ciudadanos pakistaníes en situación irregular a países de la Unión Europea. El principal investigado fue sorprendido a las 08:00 horas del día 7 de agosto de 2020, por la Policía de Eslovenia, en la ciudad de Škofljica, conduciendo un vehí-

culo de alquiler, camión caja, en el que transportaba a 53 ciudadanos pakistaníes que carecían de permiso para entrar en la República de Eslovenia o en cualquier otro país de la UE.

D. Previas 10/2019 Juzgado Central de Instrucción n.º 2.

En el marco de estas diligencias se investiga a una organización asentada en Lituania que somete a explotación sexual a mujeres captadas y trasladadas por medio de engaño desde Ucrania, Rusia, Bielorrusia, Kazajistán y Moldavia, principalmente.

Las pesquisas han permitido identificar a los dirigentes de dicha organización quienes la dirigen y gestionan desde España, que apuntan la posibilidad de que las actividades de explotación sexual sean desarrolladas en un futuro inminente en territorio español.

Se solicitó el sobreseimiento provisional de las actuaciones al constatar que se estaba desarrollando una investigación en Lituania por los mismos hechos.

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 esta tipología delictiva se ha centrado los últimos años 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 del 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, en vista de la nueva jurisprudencia, ha sido incoar Diligencias de Investigación tras la recepción de atestados y denuncias de particulares y entidades (públicas y privadas) a los fines de hacer un previo juicio de los hechos denunciados y ver si se cumplen los parámetros jurisprudenciales mencionados; así se han incoado 12 Diligencias de Investigación.

Contra la Corona – Instituciones 2021.		
	Injurias contra la Corona.	12

Todas ellas fueron archivadas al entenderse que carecen de relevancia penal al encuadrase 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, y, por tanto, primar la libertad de expresión como derecho fundamental, que se erige como pilar de toda sociedad democrática.

4.8.2 Delitos contra la forma de Gobierno

Los hechos acontecidos en Cataluña han situado en primer plano la calificación jurídica de los mismos, así como su tratamiento penal.

Tras la celebración de un 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 e ilegal contra el orden constitucional. Consecuencia de estos hechos fue la interposición por la FGE de 2 querellas por rebelión en la Audiencia Nacional y 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°13 de dicha ciudad, al que posteriormente se incorporó la querella formulada por el Ministerio Fiscal el 30 de octubre de 2017 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 4 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 ante la dificultad que planteaba un eventual recurso, se decidió no recurrirla.

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 (Sentencia 140/2018 de 20 de diciembre) se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de la última reforma, considerando que no infringe los derechos contemplados en la Constitución. 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.

Procedimientos en los que los hechos pueden ser definidos jurídicamente como delitos de terrorismo con víctimas españolas o ataques a instalaciones oficiales españolas o con imputados españoles, o es aplicable el principio de territorialidad.

Sumario 97/2010 Juzgado Central de Instrucción n.º 6 (Asesinato de Jesuitas en El Salvador).

El procedimiento se dirigió contra miembros del Ejército salvadoreño al considerarles responsables de crímenes de lesa humanidad por el asesinato de sacerdotes jesuitas de origen español y nacionalizados salvadoreños en las primeras horas del 16 de noviembre de 1989 en la Universidad Centroamericana «José Simeón Cañas» (UCA).

En 2020 se celebró la vista oral durante los meses de junio y julio. En el trámite de artículos de previo pronunciamiento se apreció la prescripción del delito 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 5 delitos de asesinato con carácter terrorista por los que fue acusado. La sentencia fue recurrida en casación por la defensa, pero ha sido confirmada por la Sala 2.ª del Tribunal Supremo el 28 de enero de 2021 en todos sus extremos.

Sumario 3/2008 Juzgado Central de Instrucción n.º 4 (Genocidio Ruanda).

El sumario se incoó en el año 2005, en virtud de la querella presentada por diversas organizaciones sociales y humanitarias, entidades públicas y familiares de nueve ciudadanos españoles asesinados en Ruanda, donde se encontraban desplegando su actividad como misioneros y cooperantes.

La querella hacía también referencia al «exterminio» de forma sistemática y jerarquizada de cerca de 4.000.000 seres humanos, de la etnia «hutu» en su mayoría.

Durante la instrucción se llevaron a cabo declaraciones testificales de 23 testigos (la mayoría declarados protegidos) venidos de África, Europa y Estados Unidos y de un perito. También se han practicado diversas comisiones rogatorias internacionales, algunas aún pendientes de ser cumplimentadas, y se ha incorporado una abundante prueba documental.

El 2 de agosto de 2019 se aportó el informe resumen de las investigaciones efectuadas por la Autoridad Pública Nacional de Enjuiciamiento de la República de Ruanda por los asesinatos de los ciudadanos españoles que se había presentado en la Fiscalía General. Posteriormente, se presentó el citado informe en la causa a través de los mecanismos de Cooperación Internacional y en el ámbito de la CRI librada a las Autoridades de la República de Ruanda. Se solicitó su ampliación para interesar que se remitiera testimonio de las investigaciones que se citan en el mismo y que fueron realizadas por esa autoridad, en concreto de las declaraciones de los testigos, actas de inspección ocular, documentos consultados, así como si se incoó procedimiento judicial de investigación.

Actualmente la causa se encuentra pendiente de la tramitación del expediente de extradición de uno de los procesados. Así mismo, por auto de 28 de diciembre del 2021, por la Sección 2.ª de la Sala de lo Penal se ha acordado la declaración de complejidad de la causa.

D. Previas 1/2008 Juzgado Central de Instrucción n.º 5 (caso Frente Polisario).

La causa se inicia por querella 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 declaró la existencia de jurisdicción de los Tribunales españoles en esta causa, asumiendo los criterios expuestos por el Ministerio Fiscal y basados en el principio de territorialidad, recogido en los artículos 8 del Código Civil y 23.1 de la LOPJ.

El 14 de octubre del 2020 se acordó el sobreseimiento provisional, sin perjuicio de su reapertura una vez se recibiese 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

Por oficio de 4 de mayo del 2021 de la Comisaría General de información se tuvo conocimiento de que uno de los querellados en esta causa se encontraba ingresado en un Hospital de Logroño enfermo de COVID-19. El 1 de junio del 2021 el querellado prestó declaración como investigado por videoconferencia desde la habitación del Hospital de Logroño.

En fecha 29 de julio del 2021 se acordó el sobreseimiento libre de la causa por prescripción de los hechos respecto del principal querellado, siendo recurrido en apelación por la Acusación Particular. Por auto de la Sección 3.ª de la Sala de lo Penal de 29 de septiembre del 2021, se revocó el auto dictado considerando que procedía la incoación del procedimiento de sumario ordinario ante la gravedad de los delitos investigados.

Por auto de 30 de septiembre del 2021 se transformó el procedimiento a sumario ordinario, concluyéndose sin procesamiento respecto del procesado indicado y elevándose la causa a la Sección 1.ª En el traslado conferido al Ministerio Fiscal se solicitó la confirmación del auto de conclusión y el sobreseimiento libre de la causa en aplicación de lo dispuesto en el art. 637.1 de la LECrim, al considerar que concurría la prescripción como causa extintiva de la responsabilidad penal del art. 131 del C. P, y entender que los hechos no constituían jurídicamente un delito de genocidio. La Sección 1.ª dictó auto el 10 de febrero del 2022, en el que ha acordado el sobreseimiento solicitado.

4.10 **Menores**

La Fiscalía de Menores presenta unas características especiales tanto por los hechos delictivos de los que conoce como por el 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 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 O. E. D. Es cuando la misma se refiera a un menor de edad penal (artículo 35), competencia que hasta esta 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.

Las singularidades que presenta esta Fiscalía determinan que la Memoria presentada no pueda cumplimentar todos los apartados e indicaciones solicitados por la FGE a través del Fiscal de Sala Coordinador de Menores.

Responsabilidad penal de los menores:

Capítulo I: Incidencias personales y aspectos organizativos.

La Fiscalía está a cargo, en este momento, de una sola fiscal, al haber cesado otra compañera que también prestaba sus servicios en esta jurisdicción. La misma compagina la tramitación de los asuntos propios de Menores con el despacho ordinario de los asuntos encomendados en juzgados y salas.

En 2021 sólo un funcionario ha estado adscrito a esta sección, cubriéndose las bajas por otro funcionario de Fiscalía. Se cuenta asimismo con un Equipo Técnico de Menores, ubicado en la sede de la calle Goya.

La principal deficiencia detectada, en cuanto a medios materiales disponibles, sigue siendo la ausencia de programas informáticos específicos para la sección, lo que conlleva, 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.

Durante 2021 se han producido, como en anualidades anteriores, las coincidencias temporales de traslado de destino y jubilación de 2 de los 3 miembros del Equipo Técnico, no cubiertas a fecha de hoy dichas vacantes, lo que provoca una disfunción en su operatividad, no solo por tener que asumir, en estas condiciones, una guardia permanente, sino fundamentalmente cuando es necesario elaborar informes que deban ser emitidos por el equipo completo.

Capítulo II: Evolución de la Criminalidad.

Sobre la evolución de la criminalidad, y teniendo presente las estadísticas de los cinco años inmediatamente anteriores, en cuanto a incoación de Diligencias preliminares (22 en 2017, 14 en 2018, 5 en 2019 y 6 en 2020), en 2021 se observa un ligerísimo repunte al haberse incoado 9 diligencias, que han dado lugar a 6 expedientes de

reforma: 5 por delitos de terrorismo de naturaleza yihadista y 1 por agresión sexual cometida en el extranjero.

Capítulo III: Actividad de la Fiscalía.

a) Teniendo presente lo mencionado en el capítulo anterior, reseñar que han sido 9 las Diligencias Preliminares incoadas en 2021 por esta Fiscalía por delitos relacionados con el terrorismo yihadista: integración/colaboración, adoctrinamiento y amenazas (un total de 7), agresión sexual cometida por menor español en el extranjero durante un viaje de estudios (1) y una extradición pasiva de un menor, para la que carece de competencia el Juzgado Central de Menores, dictándose auto por el Juzgado en dicho sentido.

Respecto de las amenazas de etiología terrorista y de colaboración esas organizaciones, se dictó decreto de archivo al acreditarse que las primeras respondieron a «una broma» de un menor, y respecto a las segundas, al tratarse de un menor que encontró el teléfono de un presunto terrorista, actualmente en prisión y del que se desprendió cuando iba a ser detenido.

Las 6 diligencias restantes han pasado a Expediente de reforma. A fecha actual se encuentran en tramitación 5 de ellos (con intervenciones telefónicas –4–, agentes encubiertos informáticos –2– y pendiente de práctica de diligencias el expediente abierto por agresión sexual), habiéndose acordado por auto de 6 de junio el sobreseimiento provisional y archivo del 1/21.

En relación con el terrorismo yihadista es destacable el ligero repunte observado, con mantenimiento de la naturaleza de los delitos investigados (integración en organización terrorista/ adoctrinamiento) y 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 genera, por una parte, una mayor carga de trabajo y por otra, ciertas disfunciones con el Juzgado Central de Menores a la hora de delimitar las concretas funciones y competencias entre un «Juez de garantías» y una «fiscalía instructora». Estas discrepancias, casi siempre relativas a la actividad del Letrado de la Administración de Justicia, se han ido solventando de forma adecuada.

Las Diligencias preliminares 3/21 por presuntas amenazas fueron archivadas por no haber quedado acreditados los hechos; las 2/21 relativas al menor que encontró y usó el teléfono de un presunto terrorista en prisión provisional, se archivaron por no ser constitutivos de delito y las 5/21 fueron remitidas por el Juzgado Central de Menores al juz-

gado central de Instrucción al referirse a una reclamación extradicional pasiva.

Durante 2021 se ha dictado una sentencia condenatoria por el Juez de Menores por delito de abuso sexual cometido en el extranjero, así como un auto de reconocimiento y ejecución en España de resolución europea de una medida de dos años de internamiento en centro de menores.

Además de las Diligencias Preliminares expuestas, durante 2021 se han incoado 6 OEDEs, de las que 3 se han archivado tras su realización, y el resto se encuentran en busca y captura a efectos de su materialización.

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, y que no ha dado lugar a ningún tipo de disfunción.

b) De las Diligencias Preliminares incoadas (9), 2 fueron archivadas, 1 inhibida y 6 pasaron a expediente de reforma, encontrándose los mismos en tramitación, salvo uno que fue sobreseído provisionalmente.

La estimación del tiempo de instrucción se considera 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 D. P. (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 remite por el juzgado central testimonio con menores implicados), su tramitación, conclusión y presentación 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 2021 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), hay que remitirse a lo expuesto respecto a los incoados por integración en organización terrorista y similares.

Durante 2021 se han abierto piezas de responsabilidad civil en los dos expedientes incoados por abusos sexuales.

Son 4 los menores que se encuentran cumpliendo cualquier tipo de medida a la fecha a que se refiere esta memoria.

ESTADÍSTICAS

Asuntos incoados (Dil. Prel., Ref., O. E. D. 2021): 14.

Asuntos pendientes años anteriores (Prel., Ref., O. E. D.): 4.

Sentencias dictadas 2021: 1 sentencia condenatoria por delito de vejaciones.

Expedientes en ejecución año 2021 y anteriores: 5.

Asuntos archivados en el año 2021 (Ref., O. E. D y EXP. EJEC): 10.

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
2021	0	0	1	1
Total	15	11	6	32

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 de la 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, no referida solo a las del terrorismo, sino a todas las víctimas.

El 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. En relación a las víctimas del terrorismo, la Oficina de Asistencia a las Víctimas de la Audiencia Nacional (OAVD) es 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, si bien la mayoría versan sobre la situación de sus procedimientos.

Los informes que 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 reconozca o acreditar que existe un procedimiento en el que la ostentan. Las consultas efectuadas propias de otros organismos se trasladan a los mismos, previo informe a los interesados; en cualquier caso, toda víctima siempre es atendida, por el propio carácter tuitivo del Ministerio Fiscal.

Desde la Coordinación de Víctimas también se han atendido a aquellas personas que son sujetos pasivos de delitos cometidos fuera del territorio nacional, cuya competencia para instrucción y enjuiciamiento corresponde a la Audiencia Nacional a tenor de lo previsto en los artículos 65 y 23 de la LOPJ.

A lo largo del 2021, y debido a la pandemia por COVID-19, sólo se han mantenido en la sede de la Audiencia Nacional 8 reuniones presenciales, resolviendo vía telefónica las cuestiones planteadas por la Oficina de Víctimas, Asociaciones de Víctimas o con la Dirección General de Protección de Víctimas del Terrorismo Ministerio del Interior.

Las cuestiones que se han planteado, al igual que en años anteriores, son de diversa índole: la mayoría se refieren al estado en que se encuentran los procedimientos que están sobreseídos y/o archivados y los motivos de dicha resolución.

Los informes solicitados por la Dirección General de Víctimas están relacionados con las solicitudes formuladas por ciudadanos que se consideran víctimas del terrorismo, para que se les reconozca tal condición o para acreditar que existe un procedimiento en el que la ostentan, a fin de recibir la indemnización que les pudiera corresponder, o completar la ya recibida de acuerdo con la previsión legal. En los casos en que hay sentencia condenatoria, solicitan que se les con-

ceda la indemnización fijada en la misma, si la cuantía es superior a la establecida por ley.

En el mes de diciembre se recibió de forma presencial a 4 víctimas del incendio en el Hotel Corona de Aragón, acaecido el día 29 de julio de 1979, presentándose una denuncia por una de ellas, lo que ha motivado la incoación de las D. Investigación 6/2022.

En relación a la muerte de una cooperante de Médicos sin Fronteras, asesinada en Etiopía en junio de 2021, se han mantenido conversaciones telefónicas tanto con la Dirección General de Protección de Víctimas del Terrorismo como con sus familiares.

Asimismo, se ha tenido una entrevista presencial con los letrados de las familias de los periodistas asesinados en abril 2021 en Burkina Faso.

– 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 de la Audiencia Nacional.

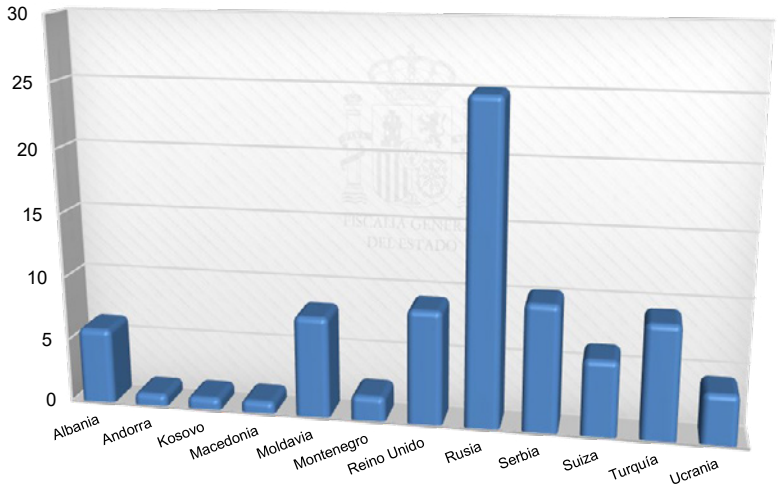
Durante 2021 se han incoado 6 Diligencias de Investigación, de las que 2 han sido judicializadas con objeto, o bien de reabrir procedimientos que se encontraban en situación de archivo, o bien de iniciar nuevas actuaciones, manteniéndose abiertas los 4 restantes.

4.12 **Extradiciones y OEDES**

4.12.1 Extradiciones pasivas

País	Total
Albania	6
Andorra	1
Kosovo	1
Macedonia	1
Moldavia	8
Montenegro	2
Reino Unido	9
Rusia	25
Serbia	10
Suiza	6

País	Total
Turquía	9
Ucrania	4
Total	82



Extradición pasiva resto del mundo

País	Total
Argentina	6
Argelia	6
Armenia	3
Bolivia	1
Burkina Faso	1
Brasil	13
Chile	2
China	3
Colombia	10
Costa Rica	2
Ecuador	9
El Salvador	3
Estados Unidos de América	18
Honduras	3
Irán	2
Jordania	1

País	Total
Kazajistán	1
Marruecos	20
Méjico	9
Nigeria	1
Omán	1
Pakistán	8
Panamá	2
Paraguay	6
Perú	34
Qatar	1
República Dominicana	5
Senegal	1
Uruguay	2
Venezuela	6
Total	180

Se han incoado en 2021 un total de 262 expedientes de extradición pasiva, frente a los 202 incoados en 2020, lo que supone un aumento de 60 asuntos.

Se han dictado 89 autos por las diferentes Secciones. Los autos dictados por el Pleno de la Sala al resolver los Recursos de Súplica interpuestos en Expedientes de Extradición de esta Fiscalía han sido 63, de los que fueron 56 confirmatorios, 5 estimatorios en parte y 2 estimatorios. También hay 8 recursos pendientes de deliberación, señalados para enero de 2022.

Los países con más reclamaciones extradicionales a España han sido Perú con 34, Rusia con 25, Marruecos con 20 y Estados Unidos con 18.

4.12.2 Órdenes europeas de detención

Durante 2021 se han incoado 716 OEDES, cifra que supone un considerable aumento de 130 asuntos frente a las 586 OEDES de 2020.

Euroórdenes 2021

Alemania	123
Austria	5
Bélgica	57
Bulgaria	8
Chipre	1

Croacia	10
Dinamarca	2
Eslovaquia	7
Estonia	1
Finlandia	2
Francia	108
Grecia	2
Hungría	15
Irlanda	6
Italia	68
Letonia	2
Lituania	10
Luxemburgo	4
Malta	1
Noruega	2
Países Bajos	32
Polonia	52
Portugal	57
República Checa	13
Rumanía	105
Suecia	23
Total	716

En total se han dictado 195 resoluciones por las distintas Secciones al resolver los recursos de apelación formulados contra los autos de entrega. No ha habido ningún auto del Pleno de la Sala relativo a OEDES.

Por su parte, los Juzgados Centrales de Instrucción han dictado 462 autos favorables a la entrega, al haberse manifestado el consentimiento a la misma por la persona reclamada o no darse motivos para su denegación.

En 2021 se ha producido un cambio significativo en cuanto a los países reclamantes, y pasa a liderar esta lista Alemania con 123 reclamaciones, Francia con 108, Rumania con 105 e Italia con 68.

Cuestiones relacionadas con las OEDES y sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Durante 2021 el Tribunal de Justicia de la Unión Europea se ha pronunciado sobre diversas cuestiones clave en relación con la OEDE:

– La STJUE de 23 de noviembre de 2021 ha tratado el asunto de la calidad de la interpretación (en relación con lo dispuesto en la

Directiva 2010/64 Considerando 24 y artículos 5 apartado 1 y 2 apartado 8 de la misma).

– La STJUE de 17 de diciembre de 2020 (casos L y P) ha reiterado su doctrina sobre independencia judicial.

Doctrina de la Sala de lo Penal con relación a las OEDES.

Durante 2021 se ha puesto sobre la mesa la naturaleza jurídica del procedimiento de entrega al Reino Unido, con discusión sobre si nos encontrábamos ante una modalidad de la OEDE o ante una extradición.

La Sala de lo Penal, en el Auto del Pleno (15/2021, de 1 de marzo), fijó postura sobre este asunto. El Auto parte de la «indudable naturaleza extradicional de la relación que ya viene indicada en el artículo LAW. SURR.76 del Título VII de la Tercera Parte del ACC, mencionando el artículo LAW. SURR.77 el principio de proporcionalidad y estableciendo el artículo LAW. SURR.79.1 su ámbito de aplicación». Afirmada dicha naturaleza extradicional resulta coherente la supletoriedad de la Ley de Extradición Pasiva y la aplicación del segundo inciso del apartado cuarto del art. 65 de la LOPJ, que otorga la competencia para resolver a la Sala de lo Penal. Es por ello por lo que el auto rechaza la aplicación analógica del Título II de la Ley de Reconocimiento Mutuo.

Doctrina en materia de extradición.

Se sigue planteando la aplicación caso a caso de la doctrina sentada en la SSTC 147/20 y 147/2021 respecto al concepto de «libertad» en el ámbito extradicional. De acuerdo con esta última, *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 (STC 141/1998, FJ 6), 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 (SSTC 242/1994, de 20 de julio, FJ 4; 203/1997, de 25 de noviembre, FJ 3 y 5; 147/1999, de 4 de agosto, FJ 3)» [STC 87/2000, de 27 de marzo, FJ 5]».*

Así mismo la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, en diversos Autos, como el 30/2021, de 1 de julio; el 71/2021, de 2 de noviembre y el 76/2021, de 19 de noviembre, ha entendido que el Fiscal General del Rey del Reino de Marruecos no precisa de respaldo judicial para sus solicitudes de extradición, habida cuenta que:

– La fiscalía marroquí forma parte del poder judicial.

– La legislación interna permite solicitar la extradición tanto a los jueces como a los fiscales, siendo sus decisiones firmes y definitivas.

– No se encuentra previsto en la legislación interna que la decisión de extradición adoptada por un fiscal pueda ser revisada por un juez.

– Por lo demás, el art. 12 del Convenio de extradición entre España y Marruecos de 24 de junio de 2009 establece los requisitos que debe contener la demanda extradicional y a tal efecto, después de precisar que se cursará por vía diplomática, exige original o copia auténtica de una resolución ejecutoria de condena, o bien de una orden de detención o de cualquier otro documento que tenga la misma fuerza y que haya sido expedido en la forma prescrita por la Ley del Estado requirente, siendo así que dicho documento que tenga la misma fuerza y expedido por la legislación de interna de Marruecos lo constituye la solicitud del Fiscal del Rey.

– La doctrina del Tribunal Constitucional no puede trasladarse sin más al ámbito del procedimiento de extradición sin respetar los variados títulos de entrega y de autoridades admitidas en los Tratados de extradición, teniendo en cuenta que cada Tratado hace referencia a la legislación interna de los Estados contratantes.

4.13 **Cooperación internacional**

La actividad durante 2021 se ha llevado a cabo por tres fiscales, así como por dos funcionarias en las tareas de registro y tramitación procesal.

Atendiendo a las categorías en que se organiza el Registro de Cooperación Jurídica Internacional de la FGE se pueden distinguir los siguientes apartados:

A) Comisiones rogatorias pasivas:

Se ha producido un notable aumento en el número de expedientes de comisiones rogatorias en relación con 2020 en el que se tramitaron 9 expedientes, frente a este año que ascienden a 26.

El país del que se han recibido más comisiones rogatorias pasivas es Irlanda (5), y 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 no participar Irlanda en la adopción de la Directiva 2014/41/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 3 de abril de 2014 relativa a la orden europea de investigación en materia penal, y no estar vinculada por la misma ni sujeta a su aplicación.

B) Comisiones rogatorias internacionales activas:

Durante 2021 no se han emitido comisiones rogatorias activas en diligencias de investigación de la Fiscalía.

C) Expedientes de seguimientos pasivos:

Se agrupan en 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 CRI, de extradiciones, petición de información sobre legislación española y remisión de solicitudes de cooperación internacional a las autoridades competentes.

En un mismo seguimiento puede haber sucesivas peticiones de información, la mayoría sobre el estado de ejecución de OEDEs y extradiciones.

Este año se ha producido una disminución en el número de expedientes, que suma un total de 18, frente a los 26 de 2020.

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 a ellos adscritos.

La estadística correspondiente a este año es igual a la del pasado año en que se contabilizaron 14 dictámenes de servicio.

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 de otros Estados Miembros.

Una vez registrada y tras haber acusado recibo a la autoridad de emisión, el/la 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 las 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 2021 se ha incrementado el número de órdenes europeas de investigación (129 frente a las 113 de 2020). El Registro de Cooperación Jurídica Internacional contempla un total de 129 OEI con entrada en Fiscalía durante 2021. De ellas,18 han sido inhibidas a las Fiscalías competentes.

De las 111 restantes, 34 han sido ejecutadas por la Fiscalía de la Audiencia Nacional y 77 por el Juzgado Central correspondiente.

Los países de los que se han recibido más número de órdenes europeas de investigación son Francia (29), Italia (15) y Países Bajos (14).

F) Órdenes europeas de investigación activas:

Durante 2021 no se han emitido OEI activas en diligencias de investigación de la Fiscalía.

G) Registro Antiterrorista Europeo:

En cumplimiento de lo dispuesto en el art. 17 de 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, se remite trimestralmente la información relativa a las investigaciones de terrorismo en los Juzgados Centrales y en la Fisca-

lía en sus diligencias de investigación. Para que ello fuera posible, se ha asignado a la coordinadora una funcionaria en labores de tramitación y registro y otro funcionario para soporte informático.

El Registro Antiterrorista Europeo 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. Responde a la 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:

a) Datos que permitan identificar a la persona física o jurídica, grupo o entidad que sean objeto de una investigación o un proceso penal;

b) la tipificación del delito imputado y sus circunstancias específicas;

c) información sobre condenas firmes por delitos de terrorismo y las circunstancias específicas de esos delitos;

d) los vínculos con otros asuntos conexos;

e) las solicitudes de asistencia judicial mutua, incluidas las comisiones rogatorias, que puedan haberse dirigido a otro Estado miembro o formulado por otro Estado miembro, así como sus resultados.

Dicho Registro 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.

El responsable de la trasmisión de la información a Eurojust es el corresponsal nacional de terrorismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 16/15 de 7 de julio y 15 del anteproyecto.

El art. 21.10 del Reglamento (UE) 2018/1727, establece que la información mencionada en el mismo se transmitirá de manera estructurada según lo dispuesto por Eurojust.

Por parte de Eurojust se facilitó un modelo en Excel con las categorías de datos requerida, correspondiendo a la coordinadora suministrar la información de los investigados por terrorismo en causas en instrucción y diligencias de investigación, y a la corresponsal de terrorismo de la carrera judicial la transmisión de los datos relativos a las sentencias dictadas.

Los datos que recoge el Excel facilitado por Eurojust son: apellidos, nombre, fecha y país o lugar de nacimiento, número de documento de identidad, género, delito, estado del procedimiento, grupo terrorista, tipo de terrorismo, Fiscalía/Juzgado Central de Instrucción, número de procedimiento, fecha de incoación, fase del procedimiento y breve resumen del caso.

El uso por la Fiscalía del sistema «Fortuny» y el hecho de que los Juzgados tengan otro sistema de gestión (Minerva), contribuye a que el proceso de implantación del Registro esté siendo realmente dificultoso.

La remisión de información a 31 de diciembre de 2021 arroja un número de 22 investigados en diligencias de investigación de la Fiscalía y 318 personas investigadas en causas por terrorismo en los Juzgados Centrales, sin perjuicio de que, al menos en lo que a terrorismo de la organización terrorista ETA se refiere, puede haber una coincidencia de investigados entre varias causas abiertas en los distintos Juzgados Centrales de Instrucción.

4.13.1 Actividades relativas a cooperación internacional desarrolladas en 2021

– Día 30 de marzo de 2021. Entrevista con representantes del Consejo Económico y Social de la Unión Europea, a fin de evaluar las repercusiones en la sociedad civil de la Directiva relativa a la lucha contra el terrorismo 2017/541 de 15 de marzo.

– Día 7 de abril de 2021. Participación en el estudio acordado por la Comisión Europea a fin de evaluar la aplicación de la Directiva relativa a la lucha contra el terrorismo 2017/541 de 15 de marzo.

– Día 13 de abril de 2021. Encuentro bilateral entre la Fiscalía Nacional Antiterrorista de París y la Fiscalía de la Audiencia Nacional.

– Día 6 de junio de 2021. Reunión con las autoridades del Ministerio de Justicia, Poder Judicial y Ministerio Fiscal de Finlandia en el marco de la 9.ª ronda de evaluaciones mutuas de los instrumentos de reconocimiento mutuo en el campo de la privación o restricción de libertad llevada a cabo por el Consejo de la Unión Europea.

– Día 21 de octubre de 2021. Reunión para la elaboración de un protocolo interinstitucional ante ataques terroristas, acordado por el Comité Especializado contra el Terrorismo (CECT), coordinado por la Secretaría de Estado de Seguridad y el Departamento de Seguridad Nacional.

– Día 26 de octubre de 2021. Reunión en el Ministerio de Justicia con expertos designados por el Consejo de la Unión Europea para la evaluación de España en el marco de la 9.ª ronda de evaluaciones mutuas de los instrumentos de reconocimiento mutuo en el campo de la privación o restricción de libertad.

– Días 22 y 23 de noviembre de 2021. Reunión Cuatripartita de Fiscalías Antiterroristas en París.

– Día 13 de diciembre de 2021. Reunión anual de la red de fiscales especialistas de cooperación internacional en Madrid.

4.13.2 Estadísticas de cooperación internacional

Comisiones rogatorias internacionales pasivas:

Alemania	2
Azerbaiyán	1
Bélgica	1
Dinamarca	2
Ecuador	2
Egipto	1
Francia	1
Irlanda	5
Israel	1
México	1
Países Bajos	1
Polinesia Francesa	1
Portugal	1
Reino unido	1
República checa	1
Ruanda	1
Rumania	1
Suiza	1
Turquía	1
Total	26

Expedientes de seguimientos pasivos:

Alemania	2
Bélgica	1
Francia	1
Italia	2

Países Bajos	3
Polonia	2
Portugal	3
Rumania	2
Rusia	1
Suecia	1
Total	18

Dictámenes de servicio:

Andorra	2
Australia	1
Colombia	2
Dinamarca	1
Estados Unidos	3
Irlanda	1
Liechtenstein	1
Perú	1
Portugal	2
Total	14

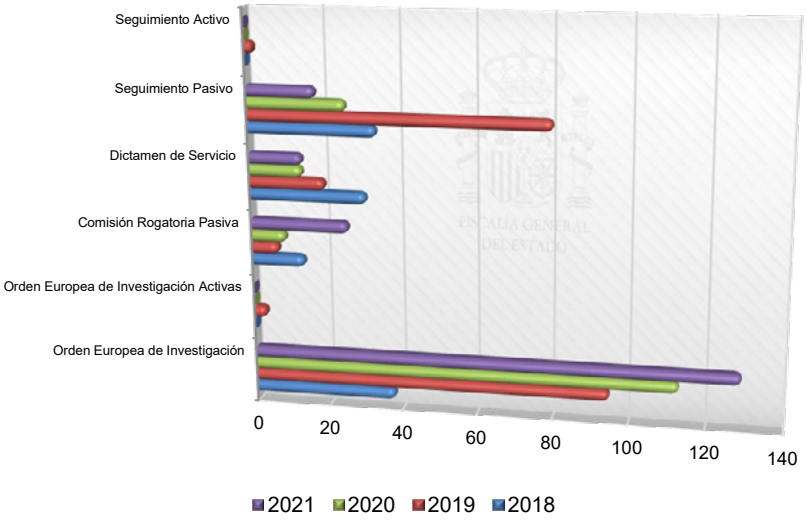
Órdenes europeas de investigación pasivas:

Alemania	9
Austria	3
Bélgica	11
Eslovenia	1
Estonia	3
Francia	29
Grecia	4
Hungría	1
Italia	15
Letonia	3
Países Bajos	14
Polonia	6
Portugal	9
Rumania	13
Suecia	8
Total	129

Resumen:

Etiquetas de fila	Comisión Rogatoria Pasiva	Dictamen de Servicio	Orden Europea de Investigación	Seguimiento Pasivo	Total
Delitos contra el medio ambiente	–	–	4	–	4
Delitos contra el patrimonio	2	7	46	9	64
Delitos contra la intimidad	–	–	1	–	1
Delitos contra la libertad	4	–	10	1	15
Delitos contra la libertad sexual / que incluye explotación sexual de niños y pornografía infantil	1	–	2	–	3
Delitos contra la salud pública/ que incluye tráfico ilícito de sustancias hormonales y otros factores de crecimiento	1	–	2	2	5
Delitos informáticos	–	1	6	–	7
Falsedades documentales	1	–	–	1	2
Homicidio/asesinato	7	3	18	–	28
Lesiones	–	–	1	–	1
Otros	6	2	6	5	19
Pertenencia a organización criminal	1	–	18	–	19
Terrorismo/pertenencia a organización terrorista (Y y no Y)	3	1	14	–	18
Trata de seres humanos	–	–	1	–	1
Total general	26	14	129	18	187

	2018	2019	2020	2021
Orden Europea de Investigación	38	95	113	129
Orden Europea de Investigación Activas	0	3	0	0
Comisión Rogatoria Pasiva	14	7	9	26
Dictamen de Servicio	31	20	14	14
Seguimiento Pasivo	34	80	26	18
Seguimiento Activo	0	2	0	0
Total	117	207	162	187



A. 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. 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 art. 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 estos se han incorporado como Autoridades competentes y jefes de ECI) si las diligencias han sido judicializadas.

Dada la situación creada por la pandemia, durante estos años solo se ha realizado un ECI el 28 de junio de 2021 con las autoridades francesas para investigar un asunto relacionado con la financiación del terrorismo yihadista.

Los equipos conjuntos en los que ha participado la Fiscalía de la Audiencia Nacional han sido los siguientes:

Fecha	Estado	Delito	Hechos
12/09/04	Francia.	Terrorismo.	Robo de vehículos en Francia para su uso en España en campaña de verano.
10/11/05	Francia.	Terrorismo.	Atentado Ávila con vehículo sustraído en Francia.
27/10/06	Francia.	Terrorismo.	Gspc (aqmi).
24/05/07	Francia.	Terrorismo.	Atentado t4.
10/03/09	Bulgaria.	Falsedad €.	Imprentas en Bulgaria.
16/02/11	Bulgaria.	Falsedad €.	Red búlgara de falsificación.
21/07/11	Francia.	Terrorismo.	Financiación aqmi con detenido e incautación de dinero en Francia.
25/05/12	Bulgaria.	Falsedad €.	Redes búlgaras de falsificación.
10/12/12	Reino Unido. Rumania.	Estafa y blanqueo.	Boiler rooms en España y Rumania con víctimas británicas.
25/04/13	Bulgaria.	Falsedad tarjetas.	Redes búlgaras de falsificación.
11/12/13	Alemania.	Robos, blanqueo y trata de menores.	Organizaciones serbo-croatas dedicadas a robos y tráfico menores.
02/10/17	Francia.	Terrorismo.	Atentado en Cambrils y en Barcelona el 17/08/2017.
02/02/18	Francia.	Terrorismo.	Atentado en Cambrils y en Barcelona el 17/08/2017.
28/06/21	Francia.	Terrorismo.	Financiación del terrorismo yihadista.

B. 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 art. 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 los arts. 77, 101 y ss. de la Ley, se reconocen y ejecutan exclusivamente en la Audiencia Nacional, previo el preceptivo informe del Ministerio Fiscal, representado por la Fiscalía de la Audiencia Nacional.

Sala de lo Penal (CJI).

Cesión de Jurisdicción Internacional: 1.
Entradas: 4.
Informes emitidos: 1.

Sala de lo Penal / Servicio Común de Ejecutorias (CEX, AJI, EJI).

Expedientes de Jurisdicción Internacional (EJI): 2.
Sección Segunda: 1.
Sección Cuarta: 1.

Entradas: 51 (CEX, EJI).
Informes emitidos: 14 (CEX, EJI).
Indultos: 0.

C) Comisiones rogatorias.

En el año 2021 (tal como se expone en los cuadros explicativos), se incoaron 117 procedimientos, dictándose 64 autos de reconocimiento y ejecución en España de las sentencias dictadas por los Tribunales de la Unión Europea.

– En 3 de ellas ha sido necesario llevar a cabo la adaptación de condena.
– Se ha concedido en 13 ocasiones la suspensión de la pena.
– Se han reconocido 2 condenas de libertad vigilada.
– Se ha denegado el reconocimiento y ejecución en España en 9 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.

– Se han acordado 59 archivos definitivos, y existen 73 procedimientos incoados en el referido año que se encuentran pendientes de resolución.

– Los países que más han solicitado el reconocimiento y ejecución de sus sentencias son: Rumania (20), Italia (23) y Portugal (19).

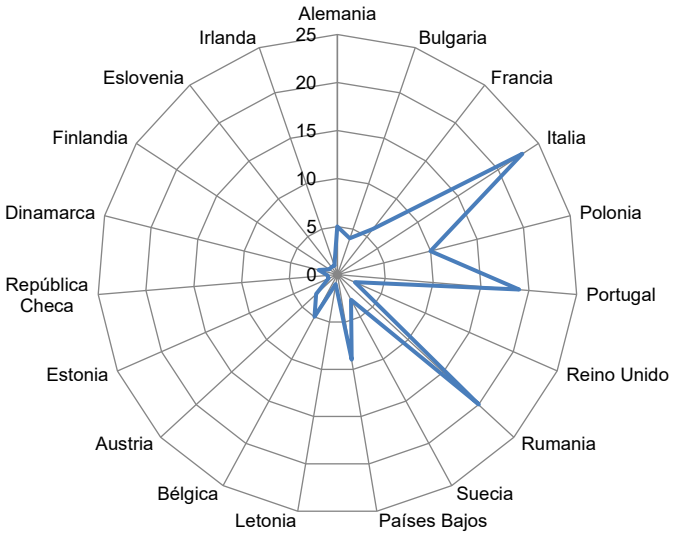
– Solo han presentado una solicitud: Letonia, Estonia, República Checa, Finlandia, Eslovenia e Irlanda.

La Fiscalía, en su conjunto, ha emitido un total de 368 informes y dado entrada a 635 notificaciones, que supone un total de 1003 entradas registradas.

Se adjunta el siguiente cuadro explicativo:

PAÍSES (CAUSAS INCOADAS EN 2021)

Alemania	5
Bulgaria	4
Francia	6
Italia	23
Polonia	10
Portugal	19
Reino Unido	2
Rumania	20
Suecia	3
Países Bajos	9
Letonia	1
Bélgica	5
Austria	3
Estonia	1
República Checa	1
Dinamarca	2
Finlandia	1
Eslovenia	1
Irlanda	1
Total General	117



Archivo definitivo

Alemania	3
Austria	2
Bulgaria	5
Francia	6
Italia	21
Países Bajos	3
Polonia	4
Portugal	4
Rumania	9
Suecia	1
Grecia	1
Total	59

Pendientes de resolver

Alemania	6
Francia	9
Italia	12
Polonia	6

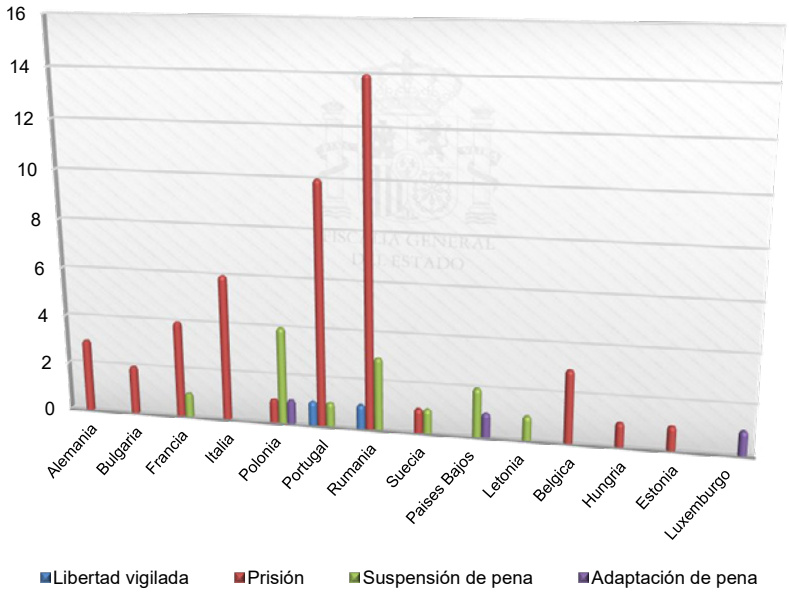
Portugal	7
Reino Unido	1
Rumanía	10
Suecia	3
Países Bajos	8
Bélgica	3
Austria	2
Estonia	1
República Checa	1
Dinamarca	3
Finlandia	1
Total	73

Auto de reconocimiento

Alemania	3
Bulgaria	2
Francia	5
Italia	6
Polonia	6
Portugal	12
Rumania	18
Suecia	2
Países Bajos	3
Letonia	1
Bélgica	3
Hungría	1
Estonia	1
Luxemburgo	1
Total	64

País	Libertad Vigilada	Prisión	Suspensión de Pena	Adaptación de Pena	Total
Alemania	–	3	–	–	3
Bulgaria	–	2	–	–	2
Francia	–	4	1	–	5
Italia	–	6	–	–	6
Polonia	–	1	4	1	6
Portugal	1	10	1	–	12
Rumania	1	14	3	–	18
Suecia	–	1	1	–	2

País	Libertad Vigilada	Prisión	Suspensión de Pena	Adaptación de Pena	Total
Países Bajos	–	–	2	1	3
Letonia	–	–	1	–	1
Bélgica	–	3	–	–	3
Hungría	–	1	–	–	1
Estonia	–	1	–	–	1
Luxemburgo	–	–	–	1	1
Total	2	46	13	3	64



Auto de no reconocimiento

Alemania	1
Bulgaria	1
Italia	2
Portugal	1
Países Bajos	3
Irlanda	1
Total	9

INDULTOS INCOADOS 2021

Italia	2
Rumania	3
Polonia	1
Francia	1
Total	7

	2021	2020	%
Expedientes registrados	117	77	51,95%
Número de entradas registradas	1.003	669	49,93%
Expedientes para informe	368	274	34,31%
Notificaciones	635	395	60,76%

La Fiscalía en su totalidad, ha emitido un total de 368 informes, con 635 notificaciones y 1003 entradas registradas, produciéndose un incremento de un 50 % con respecto al año 2020.

4.14 Vigilancia Penitenciaria

Cambios en la Sección.

Durante 2021 se ha mantenido la misma estructura de años anteriores: un coordinador y dos fiscales que se reparten los asuntos de forma objetiva y equitativa, reservándose el coordinador el examen y estudio de los terceros grados.

Notas de interés.

Si bien es ajena a la actividad de la Fiscalía y a sus propias competencias, hay que mencionar, en relación con los internos relacionados con la organización terrorista ETA, la asunción de competencias en materia penitenciaria por la Comunidad Autónoma del País Vasco y el progresivo traslado de internos a dicha comunidad.

Así, en febrero de 2021 el número de presos de la organización ascendía a 195, todos ellos dependientes de la Administración Central del Estado. En enero del 2022 los internos bajo la dependencia del Estado ascienden a 108, mientras que la Comunidad Autónoma del País Vaco tenía competencia sobre 72.

Entre los internos de competencia del Estado, ninguno está clasificado en primer grado, tres están en tercer grado y el resto en segundo

grado. Respecto a los dependientes de la Comunidad Autónoma, ninguno está en primer grado y siete lo están en tercer grado, cumpliendo pena el resto en segundo grado.

Los datos estadísticos generales de la actividad de la Fiscalía de Vigilancia Penitenciaria son los siguientes:

Expedientes

	No Terrorismo	Terrorismo	Total
Permisos	473	335	808
Petición y Queja	267	305	572
Libertad Condicional	112	41	153
Clasificación	157	83	240
Redención	2	21	23
Redención Ext	4	21	25
R. Alzada	43	40	83
Rf. Condena	20	6	26
Procedimiento genérico	2	4	6
Libertad Vigilada	12	7	19
Queja C/ Interv	8	25	33
Cumplimiento Sanción	7	13	20
Expedientes gubernativos	0	0	0
Comunicaciones	2	4	6
PLV	4	1	5
Total Expedientes	1.113	906	2.019

Artículo 100.2	1	0	1

Recursos de Apelación

	No terrorismo	Terrorismo	Total
Permisos	5	15	20
Clasificación	1	4	5
Petición y queja	1	3	4
Redención extraordinaria	1	3	4
Libertad condicional	1	1	2
3.º grado	3	5	8
PLV	1	–	1
Total	13	31	44

4.15 **Diligencias de Investigación y Preprocesales**

4.15.1 Diligencias de investigación

Durante el pasado 2021 se han incoado 79 diligencias de investigación (24 menos que el año anterior), lo que nos sitúa en una variación porcentual del –23,30% respecto al 2020, de las que se deben destacar algunos datos estadísticos de interés, que se expondrán en cuadro aparte.

Respecto a su contenido, y de manera resumida, se puede decir que el mayor número se incoan por presuntos delitos de enaltecimiento del terrorismo y por manifestaciones reivindicativas en favor de la situación penitenciaria de los presos de ETA, llevadas a cabo por colectivos y plataformas de familiares y simpatizantes de los mismos. Finalmente es interesante constatar que se ha incoado por vez primera unas diligencias por delito de maltrato animal.

Delito	Subgrupo	Total
Terrorismo.	ETA.	23
	Yihadista.	5
	Atentado terrorista art. 573.	2
	Financiación terrorismo art. 576.	1
	Enaltecimiento raperos y otros.	1
	Sellos ETA.	1
	Extrema derecha.	1
	Grupo Arautza.	1
	Anarquistas.	1
	Delito de odio.	1
Organización criminal/crimen organizado.	Organización criminal.	1
	Falsificación documento público.	1
	Blanqueo.	1
	Estafa art. 248.	3
	Apropiación indebida.	1
	Malversación caudales públicos.	1
	Averiguar delito económico.	–
	Coacciones.	1
Contra la Corona-instituciones.	Art. 504 (contra las instituciones).	1
	Injurias contra la Corona.	12

Delito	Subgrupo	Total
Otros.	Abuso sexual a una menor.	1
	Acoso laboral.	1
	Inscripciones consulares.	1
	Denuncias varias.	10
	Genocidio.	2
	Maltrato animal.	1
	Agresión sexual.	1
	Anulada (26/2021 por Fortuny).	1
	Sahara Occidental.	1
Delitos cometidos en el extranjero.	Delitos cometidos en el extranjero.	1
Total.		79

Total año actual	79
Total año 2020	103
Diferencia.	-24
Porcentaje.	-23,30%

Delitos Agrupados	Total
Terrorismo	37
Socioeconómicos-Crimen Organizado	9
Contra la Corona-Instituciones	13
Delito cometido en el extranjero	1
Otros.	19
Total	79

Archivo	Total
Sí	70
No.	9
Total	79

Causas de archivo	Total
Remisión a Fiscalía Provincial.	5
Remisión al Juzgado	6
Judicializadas por la Fiscalía AN.	7

Causas de archivo	Total
Archivo normal	48
Remisión Fiscalía Antidroga	1
Remisión a las Secciones	1
Anulada	1
Acumulada	1
Total	70

4.15.2 Diligencias preprocesales

Mediante este cauce se han tramitado en 2021 las siguientes diligencias que se estructuran a partir del organismo remitente:

Sepblac

Solicitudes	Contenido	Archivadas	En trámite
30	Suspensión informe transacciones	30	

Tribunal Supremo Gabinete Técnico

Solicitudes	Contenido	Archivadas	En trámite
1	Denuncias varias	1	

Fiscalías provinciales

Solicitudes	Contenido	Archivadas	En trámite
1	Denuncias	1	

Sección 4.ª Audiencia Nacional Contencioso-Administrativo

Solicitudes	Contenido	Archivadas	En trámite
1	Averiguar delito	1	

Escritos varios de denuncia

Solicitudes	Contenido	Archivadas	En trámite
15	Denuncias varias	13	
1	Fundación Foro Libertad	1	
1	prensa@xornalgalicia.com.	1	

Estado global

Diligencias preprocesales	Archivadas	En trámite
48	48	

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 en la Ley, así como velar por la independencia de los tribunales y procurar ante estos la satisfacción del interés social (art. 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 el cumplimiento de esta función, la Fiscalía ha constituido una Sección de contencioso-administrativo y social con la finalidad de que los fiscales que la integran despachen los asuntos propios de estos órdenes con el grado de especialización que la complejidad de los asuntos tratados exige.

Durante 2021 han integrado la Sección un coordinador y dos fiscales, uno de los cuales es especialista en la materia y se dedica en exclusiva a la misma.

A partir del 1 de octubre de 2020, la Sala de lo Social, los Juzgados Centrales y Salas de lo Contencioso Administrativo envían todos los asuntos a través de Lexnet, y desde Fiscalía se remiten los dictámenes a través de la misma aplicación. Dentro de la aplicación se crearon las carpetas necesarias para permitir la recepción, clasifica-

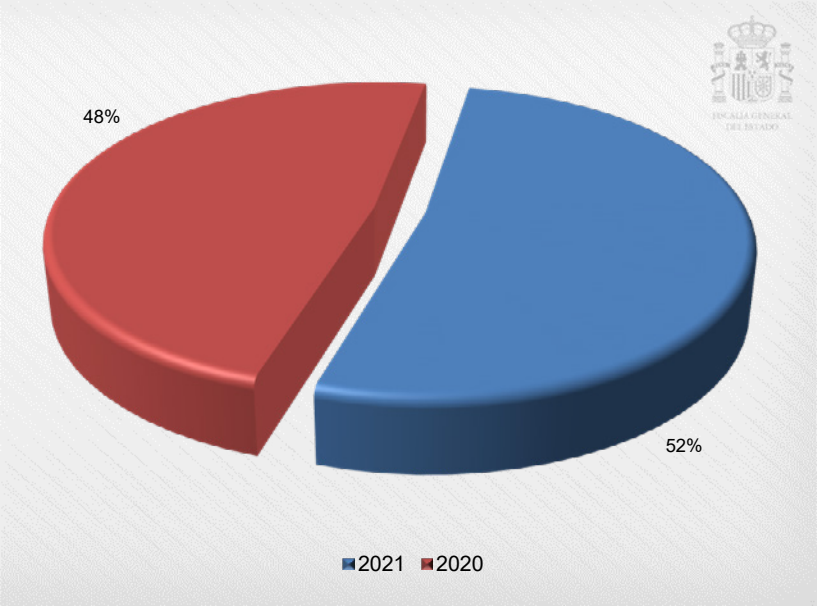
ción y distribución del trabajo entre los fiscales de la sección y se habilitó su acceso a los expedientes electrónicos.

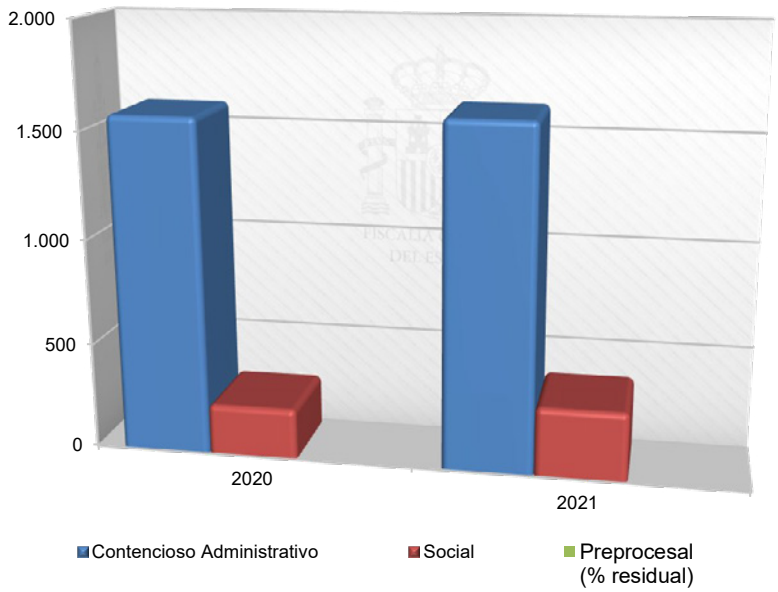
En la actualidad, la totalidad de asuntos de los Juzgados y las Salas se reciben e informan a través de Lexnet y está previsto durante el presente año la tramitación de los asuntos de la sección a través de la aplicación Fortuny.

Los expedientes de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita para informe de insostenibilidad de la pretensión 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	2021	2020
Datos Generales	1.951	1.825
Contencioso Administrativo	1.610	1.581
Social	327	240
Preprocesales	14	4



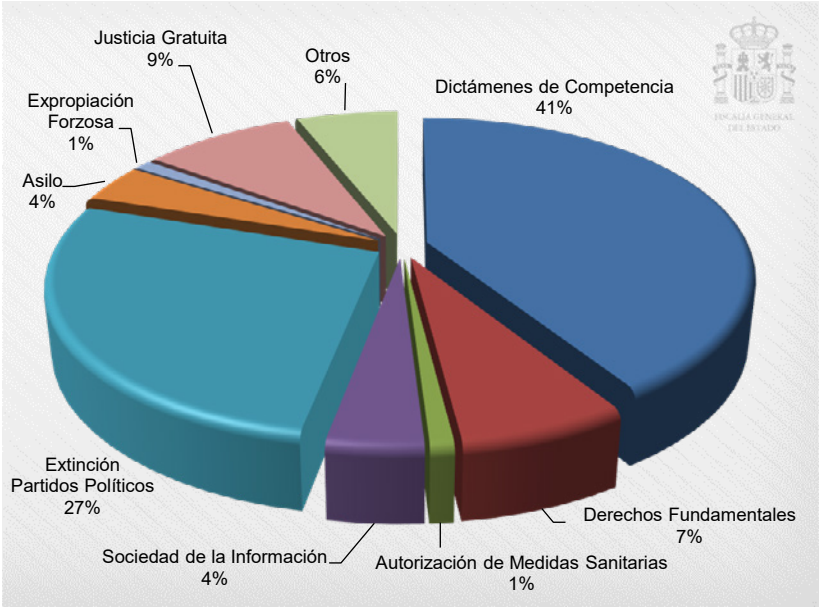


4.16.2.1 *Área de Contencioso Administrativo*

Se despachan por la Sección todas las cuestiones de jurisdicción y competencia, alegaciones y asistencias a las vistas en los procedimientos de protección de derechos fundamentales ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y Sala de lo Contencioso-Administrativo, así como informes en expedientes de Insostenibilidad de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita.

Contencioso-Administrativo			2020	2021
Datos Generales.			1.581	1.610
Dictámenes de Competencia.	Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo.		318	333
	Secciones Contencioso-Administrativo Audiencia Nacional.		303	329
Derechos Fundamentales.	Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo.	Alegaciones.	8	10
		Vistas.	–	–
		Otros.	20	20
	Secciones Contencioso-Administrativo Audiencia Nacional.	Alegaciones.	13	38
		Vistas.	–	–
		Otros.	49	41

Contencioso-Administrativo		2020	2021
Autorizaciones de Medidas Sanitarias.	Dictámenes.	0	16
Sociedad de la Información.	Vistas.	9	29
	Dictámenes	12	32
Extinción Partidos Políticos.	Vistas.	142	10
	Dictámenes.	407	430
Asilo.	Menores	104	56
	Trata seres humanos.	9	3
Expropiación Forzosa.	Dictámenes.	6	13
Justicia Gratuita.	Dictámenes.	125	149
Otros.	Dictámenes.	56	101



Como ya se manifestó en anteriores memorias, 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 art. 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). En el año 2021 se aprecia un incremento del número de asuntos respecto de los dos anteriores.

El procedimiento es el previsto para el procedimiento abreviado, que incluye la celebración de vista, si bien la mayoría de estos se resuelven sin necesidad de aquella, que solo tiene lugar por decisión judicial en los supuestos previstos legalmente. En estos procedimientos, la Fiscalía ha informado desfavorablemente la extinción de partidos políticos activos o que habían intentado adaptar sus estatutos, al considerar que el procedimiento especial previsto en el art. 12 bis de la LOPP tiene por finalidad la extinción de partidos políticos inactivos. Para el resto de supuestos, el procedimiento debe ser el especial para casos de vulneración continuada, reiterada y grave de las exigencias de una estructura interna y funcionamiento democrático, previsto en el art. 10 de la LOPP. Este ha sido el criterio seguido por la Sala al resolver los recursos de apelación interpuestos contra sentencias declarando la extinción del partido político activo.

La Fiscalía continúa personándose en los 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 que no cuentan con las medidas de apoyo necesarias para complementar su capacidad, y supuestos de propiedad litigiosa), siguiendo los criterios marcados en la Circular 6/2019, de 18 de marzo, de la FGE.

Como se destacó en la Memoria del 2019, en todos los procedimientos en los que se pone en conocimiento del Ministerio Fiscal la existencia de una persona interesada menor de edad, al amparo de lo establecido en el art. 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 de la persona menor. Durante 2020 se apreció el aumento de procedimientos con personas interesadas menores de edad, sobre derecho de asilo fundamentalmente, en los que el Ministerio Fiscal ha emitido dictamen. En 2021 el número de asuntos con persona interesada menor de edad ha disminuido considerablemente.

Se hace una especial mención a los informes favorables a la ratificación judicial de las medidas sanitarias, acordadas por Orden de Ministerio de Sanidad, sobre las condiciones de cuarentena a las que deb**ía**n someterse las personas procedentes de países de alto riesgo a su llegada a España, durante la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Se ha considerado que si bien contenían límites al libre ejercicio de derechos fundamentales y libertades públicas (libertad, libre circulación de los españoles por el territorio nacional y libre elección de residencia), habían sido acordadas por órgano competente, disponían de cobertura legal, respondían a una finalidad legítima, y superaban el test de urgencia y proporcionalidad (idoneidad, necesidad y adecuación). Se han emitido dieciséis dictámenes de esta clase.

También intervino esta Fiscalía en el procedimiento de la Sala de lo Contencioso, Sección 5.ª (DF 1/21), sobre retorno masivo de menores no acompañados al Reino de Marruecos, interesando la nulidad de las actuaciones administrativas por vulnerar los derechos y garantías de los menores.

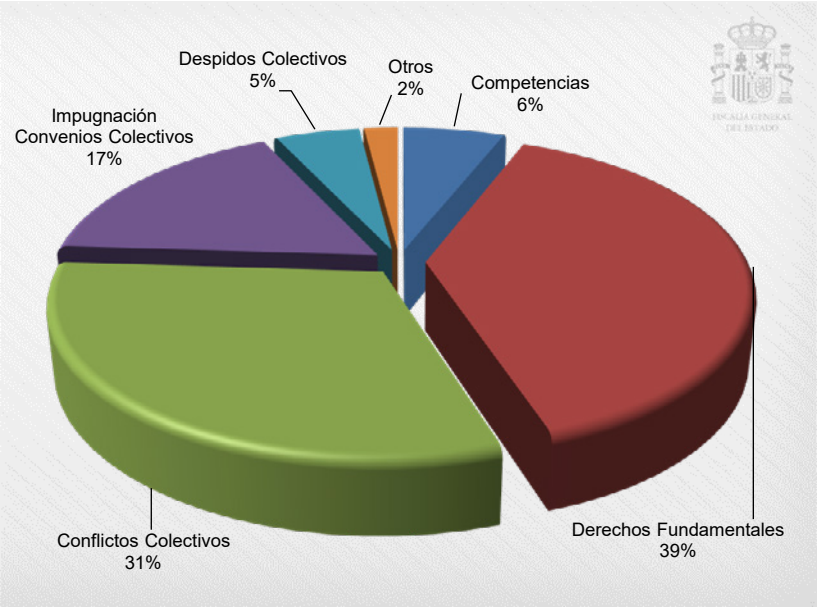
La Fiscalía se personó e intervino en el procedimiento de la Sala de lo Contencioso, Sección 1.ª (PO 563/04), sobre ejecución de sentencia por la concesión de actividades de fosfoyesos en Huelva, en defensa y protección de la integridad del dominio público marítimo terrestre.

4.16.2.2 *Área de Social*

Se despachan por la Sección todas las cuestiones de jurisdicción y competencia, asistencia a juicios en el procedimiento especial de derechos 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 de la Audiencia Nacional.

Jurisdicción Social		2021	2020
Datos Generales.		327	240
Competencias.		20	37
Derechos Fundamentales.	Vistas.	74	42
	Dictámenes.	52	26
Conflictos Colectivos.	Vistas.	78	75
	Dictámenes.	25	15

Jurisdicción Social		2021	2020
Impugnación Convenios Colectivos.	Vistas.	46	21
	Dictámenes.	9	7
Despidos Colectivos.	Vistas.	15	8
	Dictámenes.	2	1
Otros.	Vistas.	4	2
	Dictámenes.	3	6



Durante 2021, como también se indicó en 2020, en el orden social se aprecia el aumento de traslados por parte de la Sala a Fiscalía en procedimientos de conflictos colectivos al plantearse en los mismos 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.

Igualmente han aumentado el número de vistas celebradas respecto a las del año anterior, lo que vino motivado por las restricciones impuestas durante la vigencia del estado de alarma.

La Fiscalía intervino en el procedimiento de la Sala de lo Social (PIC n. 73/20), sobre impugnación del IV Acuerdo Marco para la regulación de las relaciones laborales en el sector de la estiba portuaria, interesando la nulidad de varios preceptos y la liberalización del sector, conforme a lo regulado por la UE.

Así mismo se intervino en los procedimientos de la Sala de lo Social, sobre conflicto colectivo en el Grupo INDITEX, interesando la confirmación de las medidas empresariales adoptadas y la conservación del empleo de todos los trabajadores.

1. Diligencias preprocesales.

Las diligencias preprocesales en Fiscalía, relacionadas con los órdenes contencioso-administrativo 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	2021	2020
Contencioso Administrativo.	12	2
Social	2	2

4.17 **Consideraciones de reformas legislativas para la memoria**

Como en anteriores memorias, no puede dejar de mencionarse la necesidad de redefinir las actuales competencias de la Audiencia Nacional en el ámbito penal, que, al cumplirse más de cuarenta años desde su creación, ha sido reclamada desde distintos ámbitos, especialmente, por la propia Fiscalía en su distintas Memorias.

4.17.1 Revisión de las competencias

El actual marco jurídico regulador de nuestras competencias ha quedado obsoleto y sobrepasado por la propia realidad jurídica (nacional e internacional).

La lucha contra la criminalidad, en todas sus facetas, se ha convertido en uno de los ejes fundamentales de la política criminal de la Unión Europea.

Examinado el panorama nacional y el de los países de nuestro entorno, podemos ver cuáles son las formas de criminalidad más importantes de estos últimos años y sobre cuáles de ellas se ha de

poner el foco de manera recurrente: el terrorismo (nacional, internacional y ciber), las amenazas híbridas, que no dejan de ser una nueva forma de ataque a los estados aprovechándose de las nuevas tecnologías, la trata de seres humanos en toda su extensión (de explotación laboral, sexual, etc.), la explotación sexual y la pornografía infantil (hayan tenido lugar en territorio nacional o en el extranjero y con independencia de la nacionalidad de sus autores), la delincuencia económica y la cibercrimalidad, entre otras. En todos estos supuestos y en otros muchos que no son competencia de la Audiencia Nacional, es obvio que la existencia de una jurisdicción centralizada y única, como la de este órgano, se convierte en un elemento de primer orden para combatir esta criminalidad.

Las competencias de la Audiencia Nacional en la jurisdicción penal fueron establecidas por el art. 65 de la LOPJ (aprobada en 1985 aunque posteriormente se hicieron retoques para redefinir el concepto de jurisdicción universal y añadir otra serie de requisitos en los ilícitos cometidos por grupos u organizaciones criminales).

Como se ha dicho, el paso del tiempo ha producido importantes cambios en todas las facetas de la vida, incluida la jurídica, por ello se requiere una respuesta penal más eficaz, rápida y especializada y es obvio que la Audiencia Nacional reúne los requisitos necesarios para enfrentarse a la nueva delincuencia con eficacia, especialización y trasparencia.

Parece haber llegado el momento de redefinir sus competencias para convertirla en una institución judicial aún más especializada, no solo en la represión y persecución del terrorismo, sino también de la delincuencia organizada y de la delincuencia económico-financiera de mayor gravedad, del crimen organizado nacional y transnacional (redes organizadas dedicadas al tráfico de personas en sus diferentes modalidades, el tráfico ilegal de armas, explosivos, material nuclear, biológico, químico, el blanqueo de dinero procedente de cualquier tipo de delito; de los ataques más graves contra la Constitución y el orden público, rebelión, sedición, contra la Corona, contra las instituciones del Estado, de los delitos contra la seguridad exterior del Estado y los relativos a la Defensa Nacional.

4.17.2 Nueva ley de testigos protegidos

La naturaleza de los hechos delictivos de los que conoce la Audiencia Nacional provoca que aquellas personas que deben participar en el procedimiento, tales como testigos y peritos, estén expues-

tas a represalias por los investigados o su entorno. La LO 19/1994, de 23 de diciembre, de Protección a Testigos y Peritos en Causas Criminales, que en su momento supuso un avance importante, está necesitada de una reforma urgente, más amplia y detallada, que abarque todas las situaciones que se han producido con el avance de la delincuencia.

En definitiva, lo que se busca es una normativa que ofrezca un sistema eficaz y ágil que responda a las necesidades de protección de testigos y peritos, coordinando, centralizando y brindando protección a todos los intervinientes en el proceso que hayan sido declarados como protegidos.

Por tanto, dicha normativa debería contener, al menos:

1. Un programa de seguridad personal elaborado por miembros del Cuerpo Nacional de Policía, la Guardia Civil o Cuerpos Policiales Autonómicos análogos adscritos a este tipo de Servicio y especializados en la materia.
2. Información clara y fácilmente comprensible acerca de la mecánica y evolución del proceso penal y de la posición del testigo/perito en el mismo.
3. Asistencia integral y especializada que incluya: terapia psicológica continuada, facilitación de recursos para un alojamiento seguro, apoyo para la reinserción laboral, social y familiar y ayuda y acompañamiento en todo tipo de gestiones administrativas (empadronamiento del testigo, gestión de las tarjetas de residencia y sanitaria, tramitación de demandas de empleo etc.).
4. Facilitación de cualquier cambio de identidad que sea necesario practicar como consecuencia de su condición de protegido, asegurando que las resoluciones judiciales que así lo acuerden sirvan para realizar cualquier cambio o asiento en el registro correspondiente.
5. Información acerca de las ayudas económicas que pudieran corresponder, así como su solicitud ante el Ministerio de Economía y Hacienda o el órgano administrativo que corresponda en cada situación.
6. Acompañamiento del testigo en sus comparecencias en dependencias policiales y órganos judiciales para la práctica de diligencias y en la celebración de la vista oral.
7. Activación de alertas penitenciarias que permiten conocer, con antelación, las salidas de los autores del delito como consecuencia de permisos penitenciarios o por licenciamiento definitivo y reforzar las medidas de seguridad adoptadas, en caso de ser preciso.

4.17.3 Menores

Se considera necesario realizar una reforma de la jurisdicción de menores que atribuyese en exclusiva a la Audiencia Nacional la competencia (en su franja de edad) 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 extradiciones pasivas 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.

4.17.4 Vigilancia penitenciaria

Como se ha indicado al hablar 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.

El Ministerio 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 art. 107 del Reglamento Penitenciario a los terceros grados.

La expresa mención a estas resoluciones y la ausencia de cualquier alusión a otros actos de clasificación (al 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, aun cuando pueda sorprender, no es nuevo en cuanto a la actuación de la administración en otros ámbitos. Por ejemplo, en la Ley 29/1998, de 13 de julio, de Jurisdicción Contencioso-Administrativa, la intervención del Ministerio 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 Ministerio Público no tiene legitimación para recurrir los segundos grados, por lo que debiera reformarse dicho artículo del Reglamento a fin de otorgar expresamente a la Fiscalía esa posibilidad, como un refuerzo del control de la legalidad de la actuación administrativa en materia penitenciaria.

5. FISCALÍA ESPECIAL ANTIDROGA

5.1 **Introducción**

5.1.1 Aspectos más relevantes del fenómeno del tráfico de drogas en 2021

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 de este año, no es tarea fácil, al no disponer de estadísticas policiales o de investigación ya que, por regla general, sus Memorias o informes 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 de los análisis y datos fácticos que aportan en sus memorias los delegados de las Fiscalías Antidroga, documentos que son publicados en su integridad por la propia Fiscalía especial y cuya exhaustiva información permite conocer las tendencias de este fenómeno criminal en los territorios de las distintas comunidades autónomas.

En relación con esta especialidad se hace una afirmación general cual es la de que el tráfico de drogas, en sus distintas modalidades, es un fenómeno implantado en todo el territorio nacional, y que genera, además de los problemas de salud pública, otros de auténtica seguridad ciudadana, no circunscrito en exclusiva a la zona de la Bahía de Algeciras.

El problema que representan las plantaciones de cannabis –de las que en la Memoria de 2012 se indicaba que habían aumentado en un 51,4%– continúa en la actualidad. En la Memoria de 2014, se contabilizaron un total 749 actuaciones sobre instalaciones o plantaciones de cultivo de cannabis de toda clase, con un resultado de 100.313 plantas de cannabis aprehendidas**,** que dieron un peso (en seco) de 22.687 kg. Y en los años posteriores se ha ido informando del aumento exponencial de plantaciones de cannabis, tanto *indoor* como en el exterior, y de los problemas de todo tipo que genera esta actividad. También en la Memoria de 2016 se informaba de 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 se ha superado en 2021, anualidad en la que solo en destrucciones *in situ*, se ha alcanzado la cifra de 1.185.912 plantas. Este notable incremento se une a otros aspectos, de variada índole, como: los intentos de «pasar» plantaciones ilegales como plantas de cáñamo para uso industrial –que no están sometidas a autorización de la Agencia Española del Medicamento y productos sanitarios, sino a una simple «declaración responsable» en las Consejerías de Agricultura de las Comunidades Autónomas–; las defraudaciones de fluido eléctrico y el correspondiente desabastecimiento de suministro en determinadas poblaciones, como consecuencia del importante consumo de las plantaciones *indoor*; la 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»), 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 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.

Ejemplo de la proliferación de estas plantaciones en prácticamente todo el territorio nacional es su reflejo en las Memorias de los delegados, de lugares tan diferentes como Alicante, Almería, Asturias, Barcelona, Cádiz, Cantabria, Girona, Huelva, Valencia o Vizcaya. Los delegados andaluces mencionan la proliferación de plantaciones cuyos responsables declaran que están cultivando cáñamo para usos industriales, aunque no justifican ni documentan dicha declaración, y pese a que dicho cultivo no está subvencionado ni parece que la lícita actividad genere beneficios importantes. Otros, como Lérida, refiere la facilidad de «camuflaje» de dichas plantas en el interior de cultivos de maíz. El delegado de Barcelona enfatiza 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 causan grave daño a la salud.

La Unidad Técnica de Policía Judicial de la Guardia Civil ha 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 dardo n.º 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. Por su parte, el Cuerpo de Mossos d'Esquadra realizó en 2020 un estudio muy elaborado sobre el mercado de la marihuana en Cataluña.

Esta realidad ha dado lugar a la aprobación por el Ministerio del Interior en diciembre de 2021 de un «plan nacional de actuación contra la criminalidad asociada a la producción y tráfico de marihuana».

Las Memorias de los delegados constituyen el reflejo de los distintos 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 el País Vasco, pero que se han extendido a otros territorios, como Alicante, Cantabria, Lérida o Madrid.

La problemática del tráfico de drogas de todo tipo a través de los puertos (Algeciras, Barcelona, Cantabria, Valencia, Vizcaya) y aeropuertos (Barcelona, Madrid, Málaga y Vizcaya).

El fenómeno de los llamados «narcopisos», generalmente en el centro de las ciudades (Madrid, Barcelona, Cádiz o Huelva), e incluso de pueblos y el de barrios enteros con un tráfico muy intenso de drogas (en 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 (Coruña y Pontevedra).

Todos estos fenómenos demuestran que la actividad delictiva del tráfico de drogas cometida por organizaciones o grupos criminales se extiende por todo el territorio nacional, sin olvidar la existencia de fenómenos particulares de determinadas zonas y la detección de nuevas tendencias.

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, que procede de Holanda por carretera, y 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 –y que parecen 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.

La actividad de la Bahía de Algeciras, es muy significativa y así se ha plasmado por la delegada de dicha localidad, por la delegada autonómica, y también en las memorias provinciales de Cádiz Huelva, Sevilla, Málaga y Almería.

La primera de ellas plasma una doble realidad de la que se ha informado en anteriores ocasiones. La primera se refiere a la actividad del puerto de Algeciras, con dos formas de operar distintas. Por una parte la importación de cocaína a través de contenedores por el puerto de Algeciras, que en principio no genera problemas de seguridad ciudadana, pero sí, de salud pública, y en las que, junto a incautaciones de «envíos de prueba», se han producido algunas de más de una tonelada, lo que significa que las organizaciones se arriesgan a cargar grandes cantidades en cada contenedor. Por otra, la entrada de hachís procedente de Marruecos por vía de vehículos particulares o de transporte, que, en el primer caso, se ha visto sensiblemente reducida por el cierre de la frontera, y en el segundo, por la reducción de transportes y la correspondiente mayor capacidad de control de mercancías.

La segunda realidad es la implantación de organizaciones y grupos en la Bahía, dedicadas especialmente al tráfico de hachís, y que es, en principio, donde 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, ha dado lugar a nuevos fenómenos, como la constitución de grupos u organizaciones de per-

sonas residentes en distintas zonas de Andalucía, con una clara distribución de funciones; la búsqueda de 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 son 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 notable incremento 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 añadidos 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 –al prolongarse algunas medidas restrictivas de movimientos en determinadas comunidades autónomas–, debemos distinguir entre la propia actividad del tráfico y sus posibles repercusiones en los procesos.

Desde el punto de vista del tráfico de drogas, parece haberse visto afectada solo la actividad delictiva que estuvo restringida por el largo período de limitación de movimientos de la primavera pasada y 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.

Aun cuando no se dispone de cifras, la reducción de vuelos internacionales ha supuesto lógicamente una disminución del transporte de drogas (cocaína) por los propios pasajeros, en su cuerpo o equipaje. No obstante, 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 del trabajo telemático, y, ulteriormente, para la celebración de juicios, en especial los procesos con múltiples investigados.

Como se ha indicado en Memorias anteriores, se está desarrollando la plena digitalización de la Audiencia Nacional; para ello, se ha dotado de firma electrónica a todos los funcionarios, especialmente a los fiscales, a quienes también se ha proporcionado una webcam con micrófono, para poder participar en reuniones y actos procesales a distancia, y se está en constante evaluación y mejora del sistema Fortuny.

En todo caso, se han reactivado algunas medidas como consecuencia de las sucesivas oleadas de COVID, fundamentalmente mediante la potenciación del teletrabajo y el uso de la videoconferencia.

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 procedencia, como ya se ha expuesto en anteriores ocasiones, y que será objeto del epígrafe siguiente:

Año	Drogas (kg)	Otras sustancias (Precursores, contaminadas, etc.
2012	373.725,00	17.258 kg/lt
2013	454.902,50	1.759,20 kg/l
2014	364.743,91	5.643 kg/lt
2015	446.844,38	132.200 kg/lt
2016	365.333	30.729,94 kg/lt
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/lt
2020	551.177,62 (+8,15%)	222.303,18 kg/lt (+3,98%)
2021	2.277.342 (+313%)	

El año al que se refiere esta Memoria ha supuesto un aumento en el total de droga destruida, que puede cifrarse en el 313 %, respecto de 2020.

5.1.2.1 *El problema de la obtención de cifras consolidadas de incautaciones, depósitos y destrucciones*

Hacer un seguimiento totalmente eficaz del flujo 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 del 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 se ha dicho, estas cifras no alcanzan el 100% del total, sino que oscilan entre el 50% y el 80%.

En todo caso hay que 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.

5.2 **Actividad de la Fiscalía**

5.2.1 Juntas generales de la Fiscalía Especial

Dada la prolongación de la situación de pandemia en el primer semestre de 2021, no se celebró la primera Junta.

La segunda tuvo lugar en la sede de la Fiscalía General del Estado en Madrid, los días 11 y 12 de noviembre de 2021. La Junta se centró casi monográficamente en las plantaciones de cánnabis, con el siguiente orden del día:

1.º Requisitos para la legalidad de las plantaciones para investigación, farmacología y usos cosméticos (Agencia Española del Medicamento).

2.º Requisitos para la legalidad de las plantaciones de cáñamo para uso industrial y finalidades de estas plantaciones (Agencia Española del Medicamento).

3.º Propuestas para el control de las plantaciones de cáñamo para uso industrial con especial énfasis en la retirada de las partes fiscalizadas de las plantas (Agencia española del Medicamento y/o CITCO, Fiscal Jefe).

4.º Presentación del estado del Plan estratégico de plantaciones de cannabis (CITCO).

5.º Nuevas técnicas de tratamiento de la destrucción de plantaciones de cannabis.

6.º Cuestiones a plantear por los fiscales.

5.2.2 Juntas del Órgano Central

La prolongación de la situación derivada de la pandemia de COVID-19 durante el primer semestre de 2021, solo permitió la celebración de una Junta de Fiscalía formal, el día 14 de abril de 2021, para debatir sobre el Borrador de Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal, aprobándose el documento elaborado por el Fiscal Jefe, en el que se integraron las aportaciones presentadas por los miembros de la plantilla.

En septiembre de 2021 por el Fiscal Jefe se dictaron sendos Decretos de incoación de expedientes gubernativos de adaptación de los puestos de trabajo de dos de los miembros de la plantilla de la Fiscalía y cuya decisión final se ha acordado en este año 2022, tras la incorporación de una fiscal y la jubilación del teniente Fiscal.

En la medida que a diario se reúnen los miembros de esta Fiscalía a despachar con el Fiscal Jefe, en dichas reuniones se han tratado cuestiones muy variadas, tanto de carácter jurídico como organizativo, sin necesidad de convocar Juntas formales.

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 trasnacionales, 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 trasnacionales 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 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 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 por el supuesto peso del principio activo, y, finalmente, el proceso de destrucción de las plantas intervenidas.

5.2.4. Reconocimientos a miembros de esta plantilla

La Delegación del Gobierno en el Plan Nacional sobre drogas acordó conceder la Medalla de Plata de la orden del mérito de dicho Plan a las Ilmas. Sras. Doña Cristina Toro Ariza (a título póstumo) y Doña Paloma Conde-Pumpido García, por su relevante actividad en materia de cooperación judicial internacional. Las resoluciones, fechadas el 3 de diciembre de 2020, se publicaron en el BOE del 4 de enero de 2021, y la entrega se produjo en la sede de dicha Delegación el pasado 25 de junio de 2021.

Asimismo, la Delegación del Gobierno en el Plan Nacional sobre drogas acordó conceder la Medalla de Plata de la orden del mérito de dicho Plan a la Ilma. Sra. Doña Ana Isabel Villagómez Muñoz y al Ilmo. Sr. Don Ángel Bodoque Agredano, por resoluciones de 20 de julio de 2021, publicadas en el BOE de 21 de diciembre, sin que aún se haya fijado fecha para la entrega.

5.3 Actividad procesal de la Fiscalía

5.3.1 Datos estadísticos nacionales

Procedimientos totales por tráfico de drogas

Procedimientos por Fiscalías Provinciales tráfico drogas

	2017	2018	2019	2020	2021	% 2020-2021
A Coruña	225	228	160	133	160	20,30%
Albacete	75	98	65	63	75	19,05%
Alicante	781	852	868	902	1013	12,31%
Almería	299	304	414	397	520	30,98%
Araba/Álava	85	118	179	163	167	2,45%
Ávila	34	34	35	32	34	6,25%
Badajoz	64	58	109	112	96	-14,29%
Barcelona	1.931	2.173	1.974	3.763	3.458	-8,11%
Bizkaia	264	256	307	372	344	-7,53%
Burgos	71	77	64	60	68	13,33%
Cáceres	62	97	88	105	97	-7,62%
Cádiz/Ceuta	1.242	1.148	1.253	1.353	1.038	-23,28%
Cantabria	29	167	137	394	166	-57,87%
Castellón	130	183	231	167	188	12,57%
Ciudad Real	75	105	70	61	102	67,21%
Córdoba	254	209	345	312	269	-13,78%
Cuenca	25	14	33	40	19	-52,50%
Girona	729	698	680	678	783	15,49%
Granada	674	693	711	713	1024	43,62%
Guadalajara	24	52	39	41	40	-2,44%
Gipuzkoa	155	179	181	250	310	24,00%
Huelva	233	299	293	211	225	6,64%
Huesca	32	27	43	50	69	38,00%
Islas Baleares	438	444	595	438	400	-8,68%
Jaén	137	163	128	166	170	2,41%
La Rioja	74	73	75	47	58	23,40%
Las Palmas G. C.	1.060	1.001	947	985	962	-2,34%
León	80	72	92	73	85	16,44%
Lleida	144	175	129	169	195	15,38%
Lugo	49	82	88	71	91	28,17%
Madrid	2.192	2.461	2.814	2.393	2.663	11,28%
Málaga	787	935	1.008	939	1.327	41,32%
Murcia	371	430	573	475	736	54,95%

	2017	2018	2019	2020	2021	% 2020-2021
Navarra	128	224	146	136	173	27,21%
Ourense	89	80	65	57	65	14,04%
P. Asturias	88	107	148	112	131	16,96%
Palencia	24	49	57	28	37	32,14%
Pontevedra	245	276	683	379	462	21,90%
S/C Tenerife	433	228	442	420	450	7,14%
Salamanca	90	78	113	75	111	48,00%
Segovia	30	26	35	31	31	0,00%
Sevilla	461	482	500	459	459	0,00%
Soria	26	4	12	38	18	-52,63%
Tarragona	451	441	488	856	624	-27,10%
Teruel	20	7	12	35	50	42,86%
Toledo	158	137	140	150	147	-2,00%
Valencia	855	897	1.033	813	858	5,54%
Valladolid	33	48	52	70	85	21,43%
Zamora	22	40	35	25	38	52,00%
Zaragoza	458	319	234	184	199	8,15%
Totales	16.436	17.348	18.923	19.996	20.890	4,47%

5.3.2 Datos por provincias y evolución

Como puede observarse en el anterior cuadro, las cifras globales en 2017 llegaron a 16.436 procedimientos, sufrieron un repunte en 2018, hasta las 17.348 diligencias previas, vuelven a aumentar en 2019 a 18.923 procedimientos, en 2020 llegan hasta los 19.996, con un leve incremento del 5,67%, y aumentan nuevamente en 2021, en que se alcanzan los 20.890 procedimientos, con un aumento del 4,47% respecto del año anterior.

Solo han superado los mil procedimientos Alicante (1.013), Barcelona (2.485), Cádiz/Ceuta (1.038), Granada (1.024), Madrid (2.663) y Málaga (1.327).

No se incluye 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 sólo se justifica en parte en el hecho de que, si se sigue en una misma causa el delito antecedente y el de blanqueo, el procedimiento sólo se registrará por el primero de los delitos y, de otra, que la ampliación de posibilidades de decomiso prevista en nuestro Código Penal permite intervenir directamente los bienes, ganancias y efectos sin necesidad de acudir al propio delito de blanqueo.

5.3.3 Datos de la jurisdicción militar

Diligencias previas o sumarios instruidos como consecuencia del tráfico o consumo de drogas: Total: 14 procedimientos, 6 diligencias previas, 8 sumarios (Madrid Central 0-0; Madrid –territorial– 0-4, Sevilla, 1-3, Barcelona 0-0, Coruña 5-1; Santa Cruz de Tenerife, 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: 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 (4 Madrid –territorial–, 7 Sevilla, 0 Barcelona, 8 Coruña, 1 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: 84: Central: 0; territorial 1, Madrid: 24; territorial 2, Sevilla: 26; territorial 3 Barcelona: 10; territorial 4, Coruña:13; territorial 5, Tenerife: 11.

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): 5; 2 por embriaguez, 3 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 18, 15 por embriaguez y 3 por drogas.

5.3.4 Datos estadísticos de los procesos seguidos en la Audiencia Nacional

5.3.4.1 *Procesos incoados por los J. C. I. por tráfico de drogas*

Juzgados Centrales de Instrucción

Año 2021	D. Prev.	P. Abrev.	S.º ord
Jdo. n.º 1.	12	1	4
Jdo. n.º 2.	11	1	2
Jdo. n.º 3.	6	1	2
Jdo. n.º 4.	11	4	8
Jdo. n.º 5.	8	1	1
Jdo. n.º 6.	18	1	7
Totales	66	9	24

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 ligero aumento respecto del año 2020, 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, a 63 en 2020, y a 66 en 2021, lo que supone un aumento con respecto al año anterior, del 4,76 %.

En todo caso, estas cifras pueden resultar engañosas, si se atiende únicamente al número de procedimientos incoados, y no se tiene en cuenta la complejidad de la mayoría de ellos, que generan un importante número de dictámenes y actos procesales (que se reflejarán en cuadro aparte), con un arduo trabajo de extracto y calificación, y, en general, una importante duración de los correspondientes juicios.

5.3.4.2 *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	1
Juzgado Central n.º 5	1
Juzgado Central n.º 6	1
Total	3

En el 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, a 5 en 2020, y se reduce a 3 en 2021, con una reducción del 40%. 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 4,54 %.

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; por otra parte, 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, y además, 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 29 sentencias, frente a 31 en 2020, 33 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 de lo Penal no ha dictado ninguna sentencia, lo que es consecuencia lógica de las penas procedentes por tráfico de drogas competencia de la Audiencia Nacional, tras la reforma de 2010, de modo que solo muy excepcionalmente conocerá este órgano judicial de procedimientos por tráfico de drogas, fundamentalmente en casos de investigados 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 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 2021

Dictadas por la Audiencia Nacional.	29
Dictadas por el Jdo. Central Penal	0
Total	29

Resumen de las sentencias más importantes.

Sentencia n.º 1/2021, de 20 de enero, Sección 1.ª, Rollo 1/2019, Sumario 1/2019 JCI 2. Tráfico de drogas y blanqueo de capitales. Diez procesados, todos condenados.

Sentencia n.º 5/2021, de 28 de abril, Sección 2.ª, Rollo de Sala 1/2013, Sumario 1/2013, JCI 3. Salud pública, 40 acusados, 39 condenados, 1 absuelto.

Sentencia n.º 10/2021, de 6 de mayo; Sección 1.ª; Rollo de Sala 8/2017; Sumario 1/2017, JCI 4. Tráfico de drogas; 18 acusados, 17 condenados, 1 absuelto.

Sentencia n.º 10/2021, de 19 de mayo, Sección 4.ª, Rollo 17/2019, PA 44/2010, blanqueo de capitales, 8 acusados, todos condenados.

Sentencia n.º 15/2021, de 26 de mayo, Sección 1.ª; Rollo 7/2019, Sumario 3/2019, JCI 3. Tráfico de drogas y falsedad documental, 4 acusados, todos condenados.

Sentencia n.º 12/2021, de 17 de junio, Sección 4.ª, Rollo 6/2020, Sumario 4/2020, JCI 2. Tráfico de drogas, 12 acusados, todos condenados.

Sentencia n.º 18/2021, de 18 de junio, Sección 1.ª, Rollo de Sala 18/2018, Sumario 14/2018, JCI 2. Blanqueo de capitales; 9 acusados, todos condenados.

Sentencia n.º 21/2021, de 28 de junio, Sección 1.ª, Rollo de Sala 1/2020, PA 89/2014, JCI 1. Salud pública, 16 acusados, todos condenados.

Sentencia n.º 23/2021, de 13 de julio, Sección 1.ª, Rollo de Sala 1/2020, Sumario 1/2020, JCI 2. Tráfico de drogas y grupo criminal; 8 acusados, 6 condenados, 2 absueltos.

Sentencia n.º 15/2021, de 6 de septiembre, Sección 4.ª, Rollo 6/2021, PA 54/2019, JCI 4. Tráfico de drogas, 8 acusados, todos condenados.

Sentencia n.º 25/2021, de 27 de septiembre, Sección 1.ª, Rollo de Sala 7/2021, PA 64/2021, JCI 5. Tráfico de drogas y contrabando (embarcación prohibida); 5 acusados, todos condenados.

Sentencia n.º 27/2021, de 28 de octubre, Sección 3.ª, Rollo 4/2020, Sumario 2/2020, JCI 6. Tráfico de drogas, 11 acusados, todos condenados.

Sentencia n.º 19/2021, de 26 de octubre, Sección 4.ª, Rollo 2/2020, Sumario 1/2020, JCI 3. Tráfico de drogas y blanqueo de capitales, 12 acusados, todos condenados.

Sentencia n.º 23/2021, de 3 de noviembre, Sección 2.ª, Rollo 4/2021, PA 89/2015, JCI 4. Blanqueo de capitales, 3 acusados, todos condenados.

Sentencia n.º 22/2021, de 18 de noviembre, Sección 4.ª, Rollo 16/2016, Sumario 5/2016, JCI 4. Tráfico de drogas, blanqueo de capitales y robo, 17 acusados, todos condenados.

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 en los diferentes procedimientos, por lo que, lógicamente, no coinciden con el número de procedimientos incoados, ya que cada uno de ellos genera múltiples dictámenes, y estos recaen tanto en procedimientos en tramitación como incoados en el propio año 2021. Pero 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 año 2020-2021

Procedimientos	Org. Jud.	Año 2020	Año 2021	2020-2021 %
D. Previas/PA. (Juzgados).	Central 1.	224	351	56,70%
	Central 2.	117	110	-5,98%
	Central 3.	281	185	-34,16%
	Central 4.	265	188	-29,06%
	Central 5.	366	414	13,11%
	Central 6.	373	532	42,63%
P. Abreviados (Secciones).	Sección 1.ª	6	21	250,00%
	Sección 2.ª	12	9	-25,00%
	Sección 3.ª	9	11	22,22%
	Sección 4.ª	6	13	116,67%
Extradiciones.	Central 1.	52	38	-26,92%
	Central 2.	25	35	40,00%
	Central 3.	83	31	-62,65%
	Central 4.	81	46	-43,21%
	Central 5.	43	41	-4,65%
	Central 6.	79	60	-24,05%
Euroórdenes.	Central 1.	144	131	-9,03%
	Central 2.	60	110	83,33%
	Central 3.	83	131	57,83%
	Central 4.	142	148	4,23%
	Central 5.	110	154	40,00%
	Central 6.	131	125	-4,58%
Sumarios (Juzgados).	Central 1.	72	68	-5,56%
	Central 2.	63	91	44,44%
	Central 3.	108	261	141,67%
	Central 4.	117	155	32,48%
	Central 5.	101	210	107,92%
	Central 6.	155	203	30,97%
P. Ordinario.	Sección 1.ª	107	84	-21,50%
	Sección 2.ª	111	122	9,91%
	Sección 3.ª	40	66	65,00%
	Sección 4.ª	54	92	70,37%
Indultos.	Sección 1.ª	6	6	0,00%
	Sección 2.ª	1	5	400,00%
	Sección 3.ª	6	4	-33,33%
	Sección 4.ª	2	3	50,00%

Procedimientos	Org. Jud.	Año 2020	Año 2021	2020-2021 %
Decomiso Aut.	Sección 3.ª	1	1	0,00%
Ejecutorias.		1.965	1.935	-1,53%
E. J. I. Jdo. CP.		195	181	-7,18%
E. J. I. Secciones.		50	38	-24,00%
Total dictámenes (2020-2021).		5.846	6.409	+9,63%

Este es el sexto 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 6.328 dictámenes), en una proporción del 5,5%, aumentaron en 2018 a 6.292 (el 5,18%), volvieron a aumentar en 2019 (6.311, un 0,30%) disminuyeron nuevamente a 5.846 en 2020, con una reducción del 7,37%, y 6.409 en 2021 (aumento del 9,63%), lo que supone una media de 534 dictámenes anuales 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 2019	Año 2020	Año 2021	%±2020/2021
Competencia	1	5	8	
Clasificación.	664	560	510	
Peticiones y Quejas	538	628	540	
Permisos de salida Positivos y Negativos	2.241	2.153	1.560	
Intervención comunicaciones. .	40	43	48	
Redenciones ordinarias y extraordinarias	8	27	2	
Reformas y apelaciones en general	1.454	1.710	1.021	
Libertad condicional	653	860	750	
Sanciones	73	63	41	
Refundición de condena.	59	57	53	
Total	5.731	6.106	4.533	-26%

Los dictámenes de vigilancia penitenciaria pasaron de 6.545 en 2018, a 5.731 en 2019, aumentaron a 6.106 en 2020 (7%), y se redujeron a 4.533 en 2021 (reducción del 25,7%). Ello supone una media de 377 dictámenes anuales por fiscal, que, añadidos a los emitidos en otras materias, supone un total medio anual de 911 dictámenes por fiscal.

5.3.5.2 *Otros actos procesales*

Apelaciones	129
Comparecencias art.505 LECrim	362
Calificaciones	32

5.3.5.3 *Diligencias de investigación de la Fiscalía*

Diligencias de investigación	2021
Incoadas	48
Judicializadas	18
Remitidas a otras Fiscalías	2
Archivadas	19
En trámite	9

5.3.5.4 *Otros expedientes de Fiscalía*

Entregas vigiladas en tránsito	2
Expedientes Gubernativos	43

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, y que 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 asimismo las reuniones de coordinación convocadas por Eurojust que, como consecuencia de la continuación de la pandemia de COVID-19 se han desarrollado sobre todo en forma telemática.

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 –del órgano central y de los delegados–, tanto para actividades de formación como 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 de COVID-19.

El servicio de cooperación internacional se presta, sin relevación de otras funciones, por dos fiscales de la FEAD, uno de ellos es además el Corresponsal Nacional de Eurojust para Asuntos de Salud Pública, el Coordinador del Servicio y el Delegado a los efectos de la Red de Cooperación Internacional de la FGE y el otro es el Coordinador de la Red de Fiscales Antidroga de Iberoamérica, RFAI, y ambos son Puntos de Contacto de la Red Judicial Europea y de la Red de Cooperación Jurídica Iberoamericana (Iberred), salvo las órdenes europeas de detención y entrega y las extradiciones pasivas, que se despachan por todos los miembros de esta Fiscalía.

5.3.6.1 *Instrumentos de reconocimiento mutuo*

En lo que concierne a la aplicación de los instrumentos de reconocimiento mutuo hay que señalar dos apartados diferentes: por un lado, lo referente a la ejecución de 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 residenciada 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)*

Como puede observarse en el siguiente cuadro, el número de OEDES ha pasado de 246 en 2020 a 451 en 2021, con un aumento del 83,33%, aunque en 2019 la cifra fue de 325; estas cifras evidencian un progresivo aumento, incluso si se tiene en cuenta que la situación de pandemia del año 2020 supuso una importante reducción respecto del año anterior. Los países que más OEDES han emitido han sido Francia e Italia, seguidas por Alemania, Bélgica, Polonia, Países Bajos y Portugal.

Países emisores	Año 2020	Año 2021	% 2020-2021
Alemania	31	76	
Austria	3	8	
Bélgica	20	50	
Bulgaria	2	1	
Dinamarca	4	6	
Eslovaquia	1	0	
Eslovenia	1	0	
Estonia	1	3	
Finlandia	0	21	
Francia	58	86	
Grecia	0	1	
Hungría	2	9	
Irlanda	4	6	
Italia	50	65	
Letonia	0	2	

Países emisores	Año 2020	Año 2021	% 2020-2021
Lituania	8	8	
Malta	0	2	
Países Bajos	11	29	
Polonia	19	33	
Portugal	10	14	
R. Checa	0	1	
Reino Unido	14	1	
Rumanía	4	10	
Suecia	3	19	
Total	246	451	+83,33%

5.3.6.3 *Extradiciones*

Este instrumento, correspondiente a Estados que no pertenecen a la Unión Europa, es más lento que las OEDEs, y su cifra es muy inferior a la de estos. Las peticiones descendieron levemente a 82 en 2019, y a 71 en 2020, con una reducción del 13,41%, y en 2021 ascendieron a 102, con un aumento del 43,66%, y que también evidencia un progresivo aumento, ya que fueron 87 en 2017, 89 en 2018, 82 en 2019; a continuación, se incluye el correspondiente cuadro, que evidencia que el país que más extradiciones solicita es, con diferencia, Marruecos, seguido de Brasil:

Países emisores	Año 2020	Año 2021	% 2020-2021
Albania	2	1	
Andorra	0	1	
Argelia	1	2	
Argentina	3	2	
Bielorrusia	0	1	
Brasil	11	5	
Colombia	1	1	
Costa Rica	0	1	
Ecuador	0	1	
EEUU	4	7	
Honduras	1	0	
Marruecos	20	22	
Moldavia	1	3	
Perú	7	4	

Países emisores	Año 2020	Año 2021	% 2020-2021
R. Dominicana	0	1	
R. Unido	0	28	
Rusia	6	1	
Serbia	2	10	
Suiza	6	9	
Turquía	4	2	
Ucrania	1	0	
Venezuela	1	0	
Total	71	102	+43,66%

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 llegaron, pese al COVID, a 412 instrumentos de reconocimiento mutuo frente a 33 comisiones rogatorias internacionales. El año 2021 estas cifras han aumentado en ambos casos: en el ámbito de la Unión Europea, la suma de las órdenes europeas de investigación (437), dictámenes de servicio (2), comisiones rogatorias pasivas (28) y reconocimientos mutuos pasivos (17) han alcanzado un total de 484 procedimientos (con un aumento del 17,47%), y las comisiones rogatorias internacionales procedentes de terceros países la cifra es de 92, con un aumento del 178,78%.

Por lo tanto, la carga de trabajo de la Sección de cooperación jurídica internacional sigue 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 que, dado su volumen y la agilidad en la respuesta, no permiten incoar expedientes por separado.

En lo concerniente a las notificaciones del art. 13 de la Decisión 2009/426/JAI del Consejo de 16 de diciembre de 2008, es especialmente importante la que remitió el Fiscal Jefe al miembro Nacional en el mes de abril de 2021, para la apertura de un caso en relación con el abordaje por las autoridades francesas del velero de bandera española Navis Optata (ID 64492), abordaje que generó un problema competencial, ya que el Juzgado Central de Instrucción n.º 4 tenía incoadas las Diligencias Previas 39/2019, contra la organización propietaria del barco, residente en las islas Canarias. El caso sigue abierto en Eurojust.

Al igual que ocurre con las OEDES y extradiciones, la ejecución de solicitudes de asistencia judicial se ha visto afectada en este año 2021 por la prolongación de la situación derivada de la pandemia mundial de COVID-19, aunque la situación se ha ido normalizando a lo largo del año.

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 2021. Así, la mayor parte de las peticiones están llegando vía email a la cuenta institucional de la FEAD, ya sea desde la autoridad europea requirente, Eurojust, la Unidad de Cooperación Internacional de la Fiscalía General del Estado o la Autoridad central española (que ha habilitado una cuenta genérica a tales efectos). 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/la fiscal encargado/a incluso para la firma de mandamientos a entidades bancarias, telefónicas... 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, 2021 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 (OEDES, extradiciones, OEI y CRI) de manera rápida y eficiente y mejorando el modo en que ello se ha llevado a cabo.

5.3.6.4.1 Órdenes Europeas de Investigación pasivas

País	OEIS pasivas
Alemania	42
Bélgica	15
Bulgaria	1
Eslovenia	9
Estonia	2
Finlandia	5
Francia	212
Hungría	1
Italia	31
Lituania	6
Países Bajos	50
Polonia	20
Portugal	3
Rumania	11
Suecia	29
Totales	437

5.3.6.4.2 Órdenes europeas de investigación activas

En el siguiente cuadro solo se incluyen las emitidas por la propia Fiscalía Especial, dado que las expedidas por órganos judiciales lo son en sus propias causas.

País	OEIS activas
Francia	1
Total	1

5.3.6.4.3 Dictámenes de servicio

País	Dictamen de servicio
Francia	1
Portugal	1
Total	2

5.3.6.4.4 Comisiones rogatorias internacionales activas

País	CRI activas
Colombia	1
Francia	1
Estados Unidos	1
Total	3

Al igual que las órdenes europeas de investigación, este cuadro refleja exclusivamente las emitidas por esta Fiscalía, ya que las que expiden los juzgados, lo son en el ámbito de sus propios procedimientos.

5.3.6.4.5 Comisiones rogatorias pasivas procedentes de países de la Unión Europea

País	CRIS pasivas Unión Europea
Alemania	1
Andorra	1
Bélgica	1
Dinamarca	3
Francia	2
Italia	2
Mónaco	2
Países Bajos	2
Rumania	1
Suiza	13
Totales	28

5.3.6.4.6 Comisiones rogatorias pasivas procedentes de otros países

País	CRIS pasivas fuera Unión Europea
Albania	7
Argelia	1
Argentina	3
Australia	2

País	CRIS pasivas fuera Unión Europea
Bolivia	1
Brasil	13
Canadá	1
Chile	2
Colombia	8
Costa Rica	1
Ecuador	4
Estados Unidos	1
Gibraltar	1
Marruecos	3
México	1
Nueva Zelanda	3
Panamá	1
Paraguay	1
Perú	16
Reino Unido	12
República de Serbia	3
República Dominicana	1
Rusia	4
Turquía	1
Uruguay	1
Totales	92

5.3.6.4.7 Reconocimientos mutuos pasivos

País	Reconocimiento mutuo pasivo
Alemania	4
Francia	2
Italia	1
Países Bajos	7
Polonia	2
Suecia	1
Totales	17

5.3.6.5 *Reconocimiento y ejecución en España de sentencias condenatorias extranjeras*

5.3.6.5.1 Unión Europea

Juzgado Central de lo Penal año 2021 Ley 23/2014

País de origen	Incoados	Dictámenes total
Francia	14	28
Italia	18	37
Portugal	11	27
Bélgica	3	8
Rumania	3	6
Suecia	6	15
Alemania	14	33
P. Bajos	3	8
Polonia	2	5
Austria	1	5
Lituania	1	3
Hungría	1	2
Dinamarca	2	4
Total	79	181

5.3.6.5.2 Condenas procedentes de otros países

Secciones Sala de lo Penal C. E. X.

País de origen	Incoados	Dictámenes totales
Perú	2	6
Australia	1	4
Brasil	1	5
Colombia	3	6
Ecuador	1	2
Japón	1	3
Andorra	1	4
Turquía	1	1
Panamá...	1	5
R. Unido	1	2
Total	13	38

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, que se han mantenido a lo largo de 2021. Como ejemplos podemos destacar las siguientes:

El día 22 de abril de 2021. Reunión de coordinación de Eurojust con las autoridades de Francia y Países Bajos, en relación con las DI 7/2021 de esta Fiscalía Especial: Entramado criminal entre los tres países relativo a la distribución de sustancias estupefacientes por ciudadanos holandeses y franceses que se desplazarían a distintas localidades de la Costa del Sol y Comunidad Valenciana para el suministro de las mismas en Europa. Se trató de una reunión que daba seguimiento a la mantenida el 25 de febrero, que dio lugar a la incoación de las referidas DI.

El día 22 de abril de 2021, ID 64492. Reunión de coordinación de Eurojust con el Juzgado Central de Instrucción n.º 4, esta Fiscalía y las Autoridades judiciales de Martinica, para abordar el caso NAVIS OPTATA.

El día 14 de junio de 2021, CM 62925, entre el JIRS de Burdeos (Francia) y la Fiscalía Especial Antidroga (D. I. 1/2021), representada por el Fiscal Jefe, además de las Unidades investigadoras de los dos países. Fue una reunión de coordinación de investigaciones.

El día 13 de julio de 2021. Coordination meeting, 13 July 2021. Eurojust Case ID 64500 (IT); reunión por vía telemática con autoridades de Italia (Fiscalía de Trento), Francia, España y Panamá, además de Europol y Eurojust.

El día 7 de octubre de 2021. Reunión de coordinación (caso ID 61261 – 2803/BE/2020 – COSTA), Bélgica, Holanda y España; por parte española intervino un fiscal la Fiscalía Especial Antidroga y otro de la Sección de Cooperación Internacional de la Fiscalía Provincial de Málaga.

El día 22 de diciembre de 2021. Reunión de coordinación entre Bélgica y España.

5.3.6.7 *Otras reuniones de cooperación judicial internacional en el extranjero*

La prolongación de la pandemia de COVID ha supuesto una sensible reducción de otras reuniones de cooperación internacional en el extranjero; la mayoría de las realizadas han sido por vía telemática, esencialmente a través de la Red Iberoamericana de Fiscales Antidroga, a la que se hará referencia posteriormente.

5.3.6.8 *Otras actividades de cooperación internacional*

Programa de formación internacional Task Force Agent Training (ITAT), del Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América (DHS), desarrollado en Perry, Georgia, USA, del 2 al 23 de mayo de 2021, a la que asistió, debidamente autorizado. Este programa estaba previsto para el año 2020, pero se suspendió por la pandemia de COVID 19.

5.3.6.9 *Otras reuniones internacionales*

Día 20 de abril de 2021. Reunión por videoconferencia del Fiscal Jefe con los miembros de la Fiscalía de Martinica, con el apoyo de las Magistradas de Enlace de Francia en España y de España en Francia, para tratar los problemas de cesión de jurisdicción y del posible conflicto jurisdiccional derivado del abordaje por las autoridades francesas del velero español «Navis Optata», vista la práctica identidad entre el objeto de la investigación francesa y las Diligencias Previas 39/2019, del Juzgado Central de Instrucción n.º 4.

Estas diligencias estaban sobreseídas provisionalmente, y el 19 de abril la Fiscalía interesó del Juzgado la reapertura de las diligencias, la expedición de órdenes europeas de detención contra los dos tripulantes del velero, y otra de investigación, para aportar las pruebas obtenidas por el abordaje.

El día 21 el Fiscal Jefe remitió un correo al Miembro Nacional de Eurojust, para informar de la reunión, e interesar que abriera un caso con Francia, lo que se hizo el mismo día, registrado como ID 64492, que implicó que Eurojust convocara la reunión de coordinación de 22 de abril de 2021, al que ya se ha hecho referencia.

Día 28 de junio de 2021. Sede Ministerio de Justicia. Reunión bilateral del Grupo de Enlace Antidroga hispano-francés (GEAD/GLAD). Se trataron los siguientes temas:

1.º Situación actual del tráfico transfronterizo de estupefacientes. Especial referencia al impacto de la crisis sanitaria.

2.º Estado de la cooperación judicial bilateral en la lucha contra el tráfico de estupefacientes - problemas detectados y propuestas de mejora.

a) Investigaciones espejo, ejecución de OEIs, equipos conjuntos de investigación y otras medidas de cooperación.

b) Supuestos de telefonía encriptada: el tratamiento en España de ENCROCHAT y SKY ECC y posible existencia de otras soluciones.

c) Perspectiva general sobre el tráfico marítimo de los puertos y las intervenciones en alta mar: aspectos legislativos y operativos.

3.º Presentación de cuestiones y casos relevantes.
4.º La gestión de activos intervenidos.

Día 17 de noviembre de 2021. Taller bilateral de buenas prácticas en materia de extradición España México, organizado por el Ministerio de Justicia.

Días 25 al 29 de octubre de 2021. Novena ronda de evaluación mutua de reconocimiento de decisiones judiciales y juicios en la Unión Europea. Celebrada en la sede del Ministerio de Justicia.

5.3.6.10 *Reuniones de la red Iberoamericana de Fiscales Antidroga (RFAI-AIAMP)*

Red de Fiscales Antidroga-UNODC/CRIMJUST, videoconferencia el día 22 abril de 2021. Reunión preparatoria de las actividades conjuntas con la Red de Fiscales Antidroga de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP), Red de Fiscales Antidroga de Iberoamérica (RFAI). Próxima actividad el 27 de mayo foro sobre drogas sintéticas dirigida a fiscales antidroga de Iberoamérica.

Día 27 de abril de 2021. Webinario Sobre Drogas Sintéticas (Red de Fiscales Antidroga de Iberoamérica-AIAMP-martes).

Días 5 y 6 de octubre de 2021, Bogotá. Programa Global CRIMJUST. «Fortalecimiento de la cooperación en materia de investigación criminal y justicia penal a lo largo de las rutas del tráfico de drogas». Fiscalías de Colombia, México, Panamá, República Dominicana y Perú.

Días 7 y 8 de octubre de 2021, Bogotá. Programa Global CRIMJUST. Capacitación sobre Entregas Controladas. Bogotá, 7 y 8 de octubre de 2021. Fiscalías de Colombia, México, Panamá, República Dominicana y Perú.

El 1 de junio de 2021, la Secretaría de la AIAMP organizó una reunión de coordinación entre las distintas redes especializadas en la que participó como coordinador de la Red de Fiscales Antidroga de Iberoamérica un fiscal de la FEAD. En este encuentro expuso la coordinación entre las actividades de la red y las organizadas por UNODC y el proyecto CRIMJUST en particular acerca de entregas controladas, recuperación de activos y opioides sintéticos. Para dar seguimiento a estas actividades se programó una reunión virtual con el coordinador de CRIMJUST el 7 de junio.

Días 22 y 23 de junio de 2021. «Taller de Entregas Controladas para Unidades de AIRCOP (ONUD)». Capacitación en línea.

Días 13 al 15 de julio de 2021. Programa Global CRIMJUST. Foro de Casos Bolivia – Paraguay. Reunión y Misión a Asunción, Paraguay. UNODC-CRIMJUST. Reunión telemática.

5.3.7 Actuaciones del Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales

En 2021 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 permanentes y de inteligencia financiera). 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 27 de abril, 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, podemos destacar 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 se designó a un miembro de la Fiscalía Especial y fue designado otro fiscal para el Comité de inteligencia financiera, Comité donde se está trabajando en el Análisis Nacional de Riesgos de prevención del blanqueo y financiación del terrorismo.

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.

El día 25 de mayo de 2021 se reunió telemáticamente la Comisión de seguimiento de la destrucción de drogas. Reunión del Grupo de

trabajo que versó sobre los costes del depósito, análisis y destrucción de drogas, a efectos de incluirlos en las condenas en costas. Este grupo de trabajo se constituyó en el seno de la Comisión de destrucción de drogas a iniciativa del Fiscal Jefe, para poder repercutir en los condenados los costes que implican todas las actividades que llevan a la destrucción de la droga (incautación provisional, depósito, traslado y destrucción final), y que son muy cuantiosas.

El día 14 de diciembre de 2021 se celebró una reunión telemática por Consejo Español de Drogodependencias y otras Adicciones, a la que asistió el Fiscal Jefe, con el objeto de evaluar el Plan de Acción 2018-20 y presentación del nuevo Plan de Acción 2021-24.

5.3.9 Datos de la unidad de Policía Judicial adscrita a la Fiscalía General del Estado

Con objeto de reflejar la actividad de esta Unidad Adscrita de Policía Judicial, se realiza estudio comparativo entre los años 2019, 2020 y 2021, de los asuntos recibidos, asuntos finalizados, y funcionarios asignados; relación de procedimientos tramitados y resumen de los asuntos más destacados en 2021.

Del estudio comparativo de los años 2019 a 2021, cabe destacar:

A lo largo del año 2021 se ha producido un incremento de los asuntos recibidos, habiendo pasado de 117 en 2019, a 121 en el año 2020, y a 136 en el año 2021; tanto en Órdenes Europeas de Investigación, Comisiones Rogatorias Internacionales, Expedientes Gubernativos, Diligencias de Investigación y Sumarios de los Juzgados Centrales de Instrucción.

Aumentan también los asuntos finalizados, habiendo pasado de 113 en 2019, a 116 en 2020, y a 134 en 2021 (de los cuales 122 se iniciaron el pasado año, y los 12 restantes iniciados en 2021) del conjunto de procedimientos mencionados anteriormente.

En la actualidad, se encuentran destinados en la Unidad de Policía Judicial un total de 5 funcionarios, 4 del Cuerpo Nacional de Policía y 1 de Guardia Civil, dos menos que el pasado ejercicio, y 1 menos que en 2019. El incremento de la carga de trabajo, por las peticiones de cooperación internacional, tanto de la Fiscalía Especial Antidroga, como de los Juzgados Centrales de Instrucción, y el descenso paulatino a lo largo de los años de los integrantes de la Unidad, ponen de manifiesto que el número es insuficiente.

Relación de procedimientos tramitados durante 2021

Órdenes Europeas de Investigación	69
Comisiones Rogatorias Internacionales	56
Expedientes Gubernativos	5
Diligencias de Investigación	4
Sumarios de los J. C. Instrucción	2

Asuntos más relevantes en el año 2021:

O. E. I. 13/21 (Países Bajos), por blanqueo de capitales procedente del tráfico de estupefacientes, recabándose datos sobre titularidad de una vivienda propiedad de 2 personas investigadas.

O. E. I. 39/21 (Francia). Se practican gestiones relacionadas con datos de los investigados, tomas de declaración y domicilios relacionados con una incautación de una gran cantidad de hachís en el interior de un camión procedente de España.

Operación MAIL BOXES (NIV: C/01506/21).- Mediante Mandamientos expedidos por el Juzgado Central de Instrucción n.º 6, O. E. I. 12/2021, por tráfico de estupefacientes, procedente de las autoridades judiciales de Polonia, se intervino en establecimientos de mensajería de «MAIL BOXES» de Barcelona, Bilbao, Málaga, Gerona y Sevilla, documentación y paquetes relacionados con las investigados J. S., P. S., A. Z., S. K., W. W., K. H., M. K., D. K., R. B. y B. P. Realizada la apertura de los paquetes en sede judicial, en presencia del Letrado de la Administración de Justicia, tras realizar las pruebas de «narcotest» con resultado positivo, fueron intervenidos 48 Kg. de cocaína, 1 Kg. de Heroína y 1 Kg. de sustancia de corte.

El *modus operandi* consistía en realizar envíos de sustancia estupefaciente con origen en Países Bajos y destino Barcelona, Bilbao, Málaga, Gerona y Sevilla, a través de la empresa de mensajería «M. B.», que volvían a ser empaquetados en España y reenviados a distintos países de la Unión Europea, entre ellos Polonia.

O. E. I. 141/21 (Francia). Se investiga la utilización de una tarjeta de crédito por una persona implicada en la incautación de 133,26 Kg. de hierba de cannabis, por agentes de aduanas de la BSI de Bayona, realizándose consulta a las bases de datos policiales para comprobar datos sobre su estancia en España, vehículos, licencias de conducir y permanencia en hoteles.

O. E. I. 17/21 (Francia), del Juzgado Central de Instrucción n.º 4. Para dar contestación se efectúa análisis de la información telefónica de los terminales usados por varios investigados por tráfico de drogas

en España, así como la comprobación de la estancia en diferentes establecimientos hosteleros en Marbella, Fuenlabrada, Móstoles, Alcorcón y Girona, además del control y multas de varios vehículos durante su estancia en España.

O. E. I. 126/21 (Francia), para el seguimiento de un vehículo, matrícula CS151-RH, que podría organizar un envío de sustancias estupefacientes a Francia, se realizan las siguientes gestiones: comprobación de un domicilio en Málaga; en estación de servicio REPSOL en Vitoria; estación de servicio CEPSA en Burgos; estación de servicio SHELL en Madrid; Hotel Restaurante LOS ARCOS en Toledo; estación de servicio CEPSA (El Oasis) en Jaén; estación de servicio de San Javier Valcarce en Málaga; adjuntándose grabaciones de las mismas.

Operación CORNISA (NIV: C/01942/21). O. E. I. 180/21 (Países Bajos) por blanqueo de capitales procedente del tráfico de estupefacientes, a solicitud de las Autoridades Judiciales de los Países Bajos. Se realizan gestiones para averiguar cuentas bancarias, titularidad de un inmueble sito en Torremolinos (Málaga), así como de vehículos y embarcaciones. Se solicitan a la Fiscalía Especial Antidroga, Mandamientos dirigidos a la Oficina de Localización de Activos, Agencia Tributaria, B. S. S. A., así como otras consultas al Padrón Municipal de Torremolinos (Málaga) y al Catastro virtual.

C. R. I. 62/21 (Rusia). Se realiza investigación sobre una organización criminal asentada en nuestro país que estaría enviando grandes cantidades de droga a Rusia. Se solicitan datos de numerosas personas (identidades, domicilios, antecedentes, investigación patrimonial), así como localización de naves industriales utilizadas por los mismos en España.

O. E. I. 16/21 (Francia). Como consecuencia de la Interceptación de sustancias estupefacientes en el interior de piedras y piezas de barro, se solicita a los operadores de telefonía con red propia que faciliten datos de geolocalización durante su estancia en España, de una línea móvil extranjera y un IMEI ***, los cuales fueron utilizados en el desplazamiento por la península ibérica, antes de la intervención de la sustancia estupefaciente. Se tomó declaración a los gerentes/administradores de las empresas que suministraron tanto las piedras como las piezas de barro, ubicadas en Madrid y Córdoba. Se facilita información sobre el punto kilométrico (PK) 36 de la carretera N-323 de Jaén. Se contacta con la estación de servicio Andamur - Guarromán (Jaén) para disponer de las grabaciones de las cámaras de seguridad ubicadas en la estación.

Operación ANDES (NIV: C/02824/21). C. R. I. 3/21, del Juzgado Central de Instrucción n.º 3, procedente de las autoridades judiciales

de Argentina, por blanqueo de capitales con origen en el tráfico de estupefacientes. Se realiza consulta al Fichero de Titularidades Financieras, de la Oficina de Localización de Activos.

Ampliación de la C. R. I. 5/20 (Brasil), del Juzgado Central de Instrucción n.º 2, por un delito de blanqueo de capitales procedente del tráfico de estupefacientes, se solicita información de dos cuentas bancarias en BANCO S. y B. S. A. cuyos titulares son ciudadanos de nacionalidad china.

C. R. I. 76/21 (Brasil). Localización y toma de declaración como investigados, de dos individuos relacionados con la exportación de siete bloques de granito procedente de Brasil y en cuyo interior se intervino 1.022 kilos de cocaína en el Puerto de Amberes (Bélgica).

C. R. I. 78/21 (Perú). Respecto de un investigado que figura como destinatario de un paquete de droga contaminado, se piden cuentas bancarias, líneas telefónicas, comprobación de domicilio, antecedentes policiales y propiedades, colaborando funcionarios de la Jefatura Superior de Policía de Palma de Mallorca para la averiguación del domicilio.

O. E. I. 302/21 (Francia) (NIV: C/00220/21). A raíz de la interceptación de sustancias estupefacientes en el interior de un remolque con matrícula XXXX, se llevaron a cabo gestiones sobre las empresas propietarias de los vehículos utilizados en el transporte, para averiguar cualquier dato que resultara de interés sobre las personas que se hicieron cargo del alquiler/pago de dichos vehículos; información financiera en entidades bancarias; investigación patrimonial de los investigados F. A. M., A. M. V., R. A. B., y M. V. F.; solicitud de información a operadores de telefonía; tomas de declaración en calidad de testigos a empleados de Amazon y a 2 personas relacionadas con los detenidos.

C. R. I. 84/21 (Perú). Se practican gestiones sobre un investigado que aparece como destinatario de un paquete que ocultaba sustancia estupefaciente, no pudiendo constatar el domicilio actual, y constándole varias cuantas bancarias en el ING BANK S. A., BANCO SABADELL S. A., CAIXABANK S. A, y BANCO BILBAO VIZCAYA S. A.

C. R. I. 02/21 (Reino Unido), del Juzgado Central de Instrucción n.º 2 (NIV: C/00607/21). Gestiones relacionadas con la aprehensión de 40 Kg. de resina de cannabis, en noviembre de 2020, por los Agentes de Control de las Fronteras Británicas, aportándose información sobre titular y tráfico de llamadas de una línea telefónica, así como toma de declaración de 4 personas en calidad de testigos, responsables de empresas de transporte en Almería, colaborando funcionarios de UDYCO de la Comisaría Provincial de Almería.

Operación PIRLO (NIV: C/03938/21). Ampliación gestiones O. E. I. 267/2021 (NIV: C/02774/21), procedente de las autoridades judi-

ciales de Italia, en la que se aporta copia de escrituras de compraventa de propiedad inmobiliaria.

O. E. I. 40/21 (Francia), del Juzgado Central de Instrucción n.º 6 (NIV: C/03696/21), relativa a la interceptación de sustancias estupefacientes en el interior de un remolque portugués y de un camión, practicándose gestiones con las empresas propietarias de los vehículos, para averiguar cualquier dato que pudiera resultar de interés, sobre las personas que se hicieron cargo del alquiler/pago de dichos vehículos; solicitud de información a operadores de telefonía sobre tráfico de llamadas y datos de geolocalización; investigación financiera y patrimonial de varios investigados; y registro domiciliario el 30 de noviembre de 2021, en unión del Letrado de la Administración de Justicia del Juzgado de Instrucción n.º 4 de Illescas (Toledo), en funciones de Guardia, con presencia de funcionarios policiales franceses, así como la participación de funcionarios adscritos a la Brigada Provincial de Policía Judicial de la Comisaría Provincial de Toledo en la vivienda que poseen en Seseña (Toledo), los padres de uno de los detenidos en Francia, incautándose documentación que resulta de interés para los investigadores franceses, varias tarjetas de crédito/débito, dos armas prohibidas (defensa eléctrica y defensa extensible), 42.450 euros en efectivo, 150 gr. marihuana, así como una tablet y seis terminales móviles.

Operación BUZO (NIV: C/03326/21). Al objeto de cumplimentar la O. E. I. 345/2021, procedente de las autoridades judiciales de Francia, por los delitos de tráfico de estupefacientes y organización criminal, se obtienen datos financieros y patrimoniales, titularidad de líneas telefónicas y vehículos, así como actividad en España de M. H. B., DNI XXXX, K. H. B., DNI: XXX, T. R. D., DNI: XXXX y D. S., Pasaporte de Francia.

O. E. I. 341/21 (Francia). Se aportan datos de varios vehículos durante su estancia en España (controles fronterizos, multas, titulares) así como información financiera y patrimonial de varias personas relacionadas con una organización criminal que exporta grandes cantidades de hachís a Europa.

Operación VECCHIA (NIV: C/03824/21). En virtud de la O. E. I. 350/2021, de la Fiscalía Especial Antidroga, ampliatoria de la OEI 267/2021 (NIV: C/02774/21), ambas procedentes de las autoridades judiciales de Italia, por tráfico de estupefacientes y blanqueo de capitales, se lleva a cabo investigación financiera y patrimonial de D. C. y Z. G. S., recabando datos sobre cuentas bancarias en España y su documentación, así como titularidad de propiedades inmobiliarias.

Operación M. (NIV: C/04002/21). A raíz de la O. E. I. 375/2021 procedente de Francia, se inicia investigación financiera y patrimonial

de los hermanos B. M., Pasaporte número XXX, y M. M., Pasaporte número XXX, ambos de nacionalidad francesa, por tráfico de estupefacientes, blanqueo de capitales y organización criminal, aportando datos sobre cuentas bancarias y titularidad de bienes inmuebles.

Operación (NIV: C/04572/21). En la O. E. I. 425/2021, de las autoridades judiciales de Países Bajos, por los delitos de tráfico de estupefacientes y blanqueo de capitales, se realiza investigación financiera y patrimonial de L. G. W. H. V. D. V.: J. E. W.; C. W. I. T.; C. W. I. H.; J. C. V. D. V.; y W. A. V. D. V.

6. FISCALÍA ESPECIAL CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA

6.1 **Introducción**

Como cada año, la información estadística anual de la actividad llevada a cabo por la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad es el punto de partida que permite dar cuenta del trabajo desarrollado por quienes la integran y cumplir así con el deber de información legalmente establecido, renovando el compromiso de transparencia asumido con la sociedad española. La Memoria constituye también una excelente oportunidad para la reflexión anual sobre las fortalezas y debilidades de la Fiscalía con la vista puesta en que dicho análisis permita mejorar nuestra tarea de investigación y represión de la corrupción y de la criminalidad organizada, permanentes focos de preocupación de los ciudadanos españoles.

Como en anteriores Memorias, se mantiene el sistema de selección de procedimientos especialmente significativos que se estima necesario reflejar anualmente, adecuándose este sistema al establecido en la Instrucción 1/2014 *sobre las Memorias de los Órganos del Ministerio Fiscal y de la Fiscalía General del Estado*, que es también más acorde con la normativa de protección de datos personales.

Al igual que en las Memorias de los pasados años, se aprovecha la privilegiada posición de la Fiscalía Especial en el proceso penal, que, como es sabido, abarca todas las fases del proceso penal y extiende su competencia a todo el territorio nacional, para valorar la eficacia del actual marco sustantivo y procesal de los delitos de su competencia y proponer las correspondientes reformas legislativas. Transcurridos varios años sin cambio alguno en materia de proyectos o reformas legislativas que, con contadas excepciones, siguen sin ser abordadas por nuestro legislador, no queda sino reiterar lo ya expuesto en anteriores Memorias.

Se ha de insistir, como en memoriales anteriores, aprovechando esta oportunidad de recapitulación y rendición de cuentas, en la importancia que para la buena marcha de la Fiscalía Anticorrupción tienen todos quienes en ella trabajan: Fiscales, miembros de las Unidades de Apoyo y Unidades adscritas y demás funcionarios. Ellos constituyen ese capital humano que con su profesionalidad y cualificación representa el principal activo de esta Fiscalía Especial. Si el año 2020 fue terriblemente duro como consecuencia de la epidemia de COVID-19 y el consiguiente confinamiento vivido entre los meses de marzo y junio, el año 2021 tampoco ha permitido dejar atrás algunos de los obstáculos y dificultades que ha conllevado trabajar en un entorno de restricciones sanitarias. Buena parte de los miembros de la Fiscalía han contraído –y afortunadamente superado– la enfermedad. También en estas circunstancias difíciles, mediante el trabajo en sus respectivos domicilios y la ayuda de todos los compañeros, la actividad de la Fiscalía no se ha visto resentida y ha lucido una vez más la responsabilidad y el compañerismo de todos, no por esperado menos digno de elogio.

En 2021 se ha producido el cambio en la Tenencia Fiscal de la Fiscalía con el nombramiento del Ilmo. Sr. D. Antonio Romeral Moraleda para el cargo que venía desempeñando durante muchos años la Ilma. Sra. Dña. Belén Suárez Pantín a quien toda la Fiscalía reconoce tanto el excelente trabajo desarrollado, el apoyo y lealtad mostradas hacia la Jefatura, cuyas funciones desempeñó con eficacia y firmeza durante las dos etapas en que esta permaneció vacante.

En la Memoria de este año es tristemente obligado recordar dos fallecimientos. En marzo falleció el Fiscal delegado de Almería desde 2006, el Ilmo. Sr. D. Jesús Gázquez Martín. Fiscal muy querido por todos sus compañeros, se ocupó de la compleja «Operación Poniente», cuyo escrito de acusación se hallaba defendiendo en el juicio oral ante la Audiencia de Almería y al que, ya muy enfermo, dedicó sus últimos esfuerzos. En agosto, la Fiscalía Anticorrupción perdió al miembro de la Unidad de Apoyo de la IGAE D. Marcos Peletero Díaz, tras una larga enfermedad que no le impidió trabajar incansablemente hasta el final, dejando un imborrable ejemplo en todos nosotros por su compromiso profesional y su calidad humana.

En lo concerniente a la actividad desplegada durante el año 2021 por la Fiscalía, cabe poner de manifiesto, a modo de síntesis, un incremento en el número tanto de procedimientos penales incoados como de Diligencias de Investigación. La Fiscalía intervino en 801 procedimientos judiciales frente a los 761 del año 2020 o los 746 de 2019. En cuanto a las investigaciones penales, se han iniciado 40 en 2021, frente a las 19 de 2020. A tal cifra hay que añadir las 27 Diligencias de Inves-

tigación que se encontraban vivas a 31 de diciembre de 2020, lo que implica que durante el 2021 se estuvieron tramitando un total de 67 Diligencias de Investigación.

De todos los escritos registrados en Fiscalía, 1.291 correspondieron a denuncias, un notable incremento frente a las 1.069 del año 2020.

Durante el año 2021, la Fiscalía Especial formuló 39 escritos de acusación, frente a los 47 de 2020, una cifra similar a los 40 presentados en 2019. Durante 2021 se han dictado 22 sentencias en la instancia, en causas judiciales en las que ha intervenido esta Fiscalía Especial. De ellas 10 han sido condenatorias y 12 fueron absolutorias. En 2020 se dictaron 16 sentencias (10 condenatorias) y 39 en 2019 (32 condenatorias).

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, 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.

A fecha de hoy, la plantilla está compuesta por un Fiscal Jefe perteneciente a la primera categoría, un Teniente Fiscal y 27 fiscales pertenecientes a la segunda categoría. Continúa en situación administrativa de servicios especiales, la Ilma. Sra. Dña. Concepción Sabadell Carnicero que fue nombrada el 29 de julio de 2020, fiscal de la Fiscalía Europea.

Tras la convocatoria para la provisión de destinos vacantes de la Carrera Fiscal (la plaza de Teniente Fiscal) anunciada por Orden del Ministerio de Justicia de 7 de abril de 2021, se publicó en el BOE de 19 de mayo de 2021, Real Decreto 358/2021 de 18 de mayo, la resolución por la que se nombró Teniente Fiscal, al Ilmo. Sr. D. Antonio Romeral Moraleda, teniendo por cesada el 20 de mayo de 2021 a la Ilma. Sra. Dña. Belén Suárez Pantín en el desempeño de las funcio-

nes de Teniente Fiscal, quien quedó adscrita a esta Fiscalía Especial hasta la adjudicación de una plaza vacante de segunda categoría, por Real Decreto 445/2021, de 22 de junio.

La Fiscalía Especial ha estado integrada por 18 fiscales delegados permanentes, y por 8 fiscales delegados temporales. Debe destacarse el nombramiento del Ilmo. Sr. D. Jesús Juan Cruz del Pino, fiscal delegado en Almería en funciones de exclusividad que venía ejerciendo el cargo con carácter temporal, tras el fallecimiento en el mes de marzo, del fiscal delegado en Almería, el Ilmo. Sr. D. Jesús Gázquez Martín. Otros tres nombramientos de fiscales delegados son los del Ilmo. Sr. D. Francisco Javier Carceller Fabregat, en Castellón y la Ilma. Sra. Dña. Érica Tapiador Guarga, en Lleida como temporales y la Ilma. Sra. Dña. Adoración Cano Cuenca, en Valencia como delegada permanente.

Durante este año, se ha producido la renuncia como fiscales delegados de Málaga y Valencia. Tras la vacante en el puesto en la delegación de Málaga, el Ilmo. Sr. D. Francisco Jiménez-Villarejo Fernández fue nombrado por Decreto de la FGE de 24 de febrero de 2021, renunciando al puesto en julio de 2021 y siendo nombrada delegada la Ilma. Sra. Dña. Inmaculada Budiño Granado, quien ocupa el puesto en la actualidad. Ha tenido lugar el nombramiento como fiscal delegada europea, de la Ilma. Sra. D.ª Laura Pellón de Puga, delegada temporal en Baleares quedando en situación administrativa de servicios especiales.

En cuanto al personal funcionario de la Fiscalía, la plantilla está integrada por treinta y dos funcionarios titulares e interinos, de los cuales, una es la Secretaria particular del Fiscal Jefe, dos pertenecientes al Cuerpo de Gestión Procesal y Administrativa, veinticinco al Cuerpo de Tramitación Procesal y Administrativa y cuatro al Cuerpo de Auxilio Judicial. La plantilla es, a todas luces, insuficiente, no habiéndose acompasado el nombramiento de funcionarios al incremento del número de fiscales y miembros de las Unidades de Apoyo.

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 Memorias anteriores, sería deseable la creación de nuevas Unidades de Apoyo a la Fiscalía Anticorrupción en diversas materias, entre ellas las contables y financieras, especialidades 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, presta, de conformidad con el Convenio de Colaboración, en materia de apoyo al Ministerio Fiscal en la lucha contra los delitos económicos, suscrito el día 27 de diciembre de 1995 por los Ministerios de Justicia e Interior, Economía y Hacienda, y la Agencia Tributaria, asesoramiento en los ámbitos financiero, contable y tributario y, en términos generales, en el ámbito económico.

Actualmente está compuesta por 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.

Durante este año y debido a la situación causada por el COVID-19, algunos miembros de la Unidad de Apoyo que comparten despacho han realizado las actuaciones de Informe y de Apoyo a la Fiscalía Especial mediante el uso de medios digitales y el teletrabajo, 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 2021 ha pasado de tener ocho funcionarios adscritos a siete, de los cuales tres pertenecen al Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado y cuatro al Cuerpo Técnico de Auditoría y Contabilidad.

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 catorce personas: un Inspector-Jefe, Jefe de la Unidad, dos Inspectoras, jefas de sendos grupos operativos, cuatro subinspectores, dos por grupo, y siete policías de la escala básica en total.

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 (UCO), 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 catorce y está configurada por un Comandante, un Capitán, dos Tenientes, dos Suboficiales, dos Cabos y seis Guardias Civiles.

En consecuencia, en el año 2021 la plantilla de la Fiscalía Especial estaba integrada por los siguientes efectivos:

Fiscales (incluido el Fiscal Jefe)	29
Fiscales delegados	18
Fiscales delegados temporales	8
Personal colaborador	32
Unidad de Apoyo de la AEAT	12
Unidad de Apoyo de la IGAE	7
Unidad Adscrita de la Policía Nacional	14
Unidad Adscrita de la Guardia Civil	14
Total	134

6.3 Medios materiales e informáticos

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 Anticorrupción resulta 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 los años pasados, quiebra esa inicial y deseable situación en la que cada fiscal disponía de su propio despacho individual.

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, la entrada en funcionamiento el 16 de noviembre de 2020 del proyecto de justicia digital FORTUNY ha supuesto un significativo cambio en la modernización tecnológica de la Fiscalía que, con los problemas puntuales que plantea su funcionamiento y ciertos aspectos que se encuentran todavía pendientes de corregir, hay que valorar positivamente.

Durante el mes de julio de 2021 se ha instalado en el registro de la Fiscalía la herramienta de registro GEISER (Gestión Integrada de Servicios de Registro). La aplicación funciona sobre la base de que la documentación que se recibe y transmite viaja en formato digital, permitiendo el intercambio de registros en forma electrónica con otros organismos conectados a la plataforma SIR, el Sistema de Intercambio de Registros, una infraestructura que posibilita el intercambio de asientos electrónicos de registros entre las Administraciones Públicas de forma segura. Esta implantación permite eliminar o limitar el tránsito de papel entre administraciones, aumentando la eficiencia. Esta herramienta y el ámbito del que se ocupa son ajenos a las comunicaciones de naturaleza procesal que se producen entre el Ministerio Fiscal y los órganos judiciales.

6.4 **Actividad de la Fiscalía**

6.4.1 Escritos y denuncias

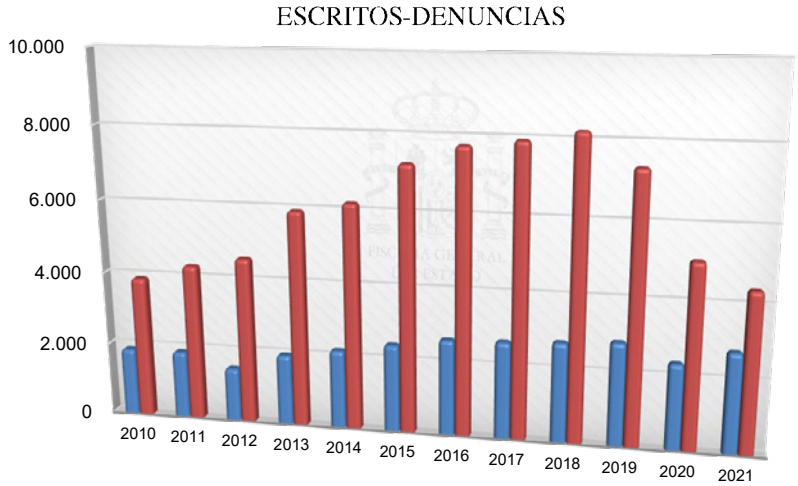
El análisis comparativo de los escritos y denuncias presentados en la Fiscalía respecto del año 2021, arroja los siguientes datos:

a. Registros de entrada: 2.735 frente a 2.346 del año 2020.
b. Registros de salida: 4.360 en comparación a 5.042 del año 2020.

De estos escritos registrados en la Fiscalía, 1.291 correspondieron a denuncias, frente a las 1.069 del año 2020. Es de resaltar que la mayoría ponían en conocimiento del Ministerio Fiscal hechos que no constituían delito, no se sustentaban en mínimos indicios de actividad criminal, o

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 ascenso del número de escritos que tuvieron entrada en la Fiscalía Especial durante el año 2021, tal y como se refleja en el siguiente gráfico:



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Entradas	1.849	1.850	1.468	1.940	2.163	2.405	2.633	2.662	2.736	2.828	2.346	2.735
Salidas	3.874	4.288	4.555	5.907	6.168	7.231	7.740	7.911	8.179	7.323	5.042	4.360

6.4.2 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 2021 se incoaron 40 Diligencias de Investigación frente a las 19 del año 2020. A tal cifra hay que añadir las 27 Diligencias de Investigación que se encontraban en trámite a 31 de diciembre de 2020, lo que implica que durante el 2021 se estuvieron tramitando un total de 67 Diligencias de Investigación.

A lo largo de 2021 se concluyeron 26 Diligencias de Investigación, 2 correspondientes a 2018; 8 correspondientes a 2019; 4 correspondientes a 2020 y 12 de las incoadas en 2021. Por consiguiente, el 31 de diciembre de 2021 quedaban pendientes de tramitación 38 Diligencias de Investigación.

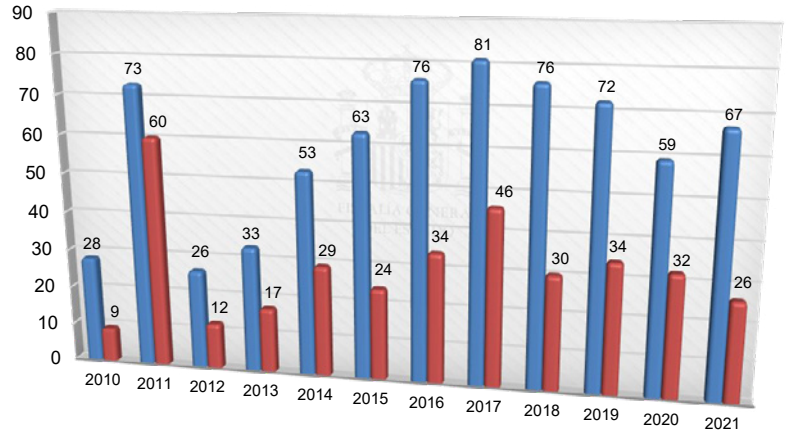
Es de resaltar que, de las 26 Diligencias de Investigación concluidas, en 8 ocasiones el Ministerio Fiscal formuló la correspondiente querella o denuncia, que dio lugar a los correspondientes procedimientos judiciales en los que esta Fiscalía Especial ha mantenido su competencia. Y en una ocasión se incorporó a una causa judicial ya incoada, y también competencia de esta Fiscalía.

Los datos expuestos tienen su reflejo en los siguientes cuadros:

Diligencias de investigación

	Diligencias anteriores al 31-12-20	Diligencias durante el 2021	Total
En trámite durante 2021.	27	40	67
Concluidas	14	12	26
Pendientes al 31-12-2021.	10	28	38

DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN

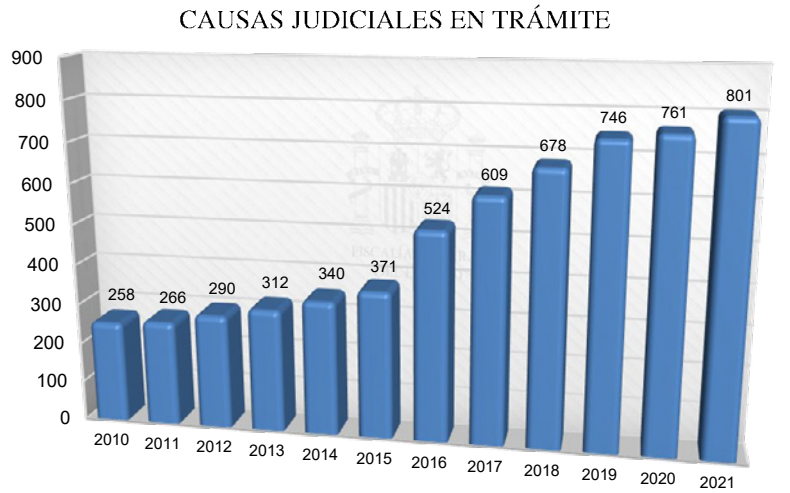


	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
En trámite	28	73	26	33	53	63	76	81	76	72	59	67
Concluidas	9	60	12	17	29	24	34	46	30	34	32	26

6.4.3 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 2021 esta Fiscalía intervino en 801 procedimientos judiciales frente a los 761 del año 2020, a los 746 del año 2019 o los 678 del año 2018. Durante el año 2021 se incoaron 40 procedimientos penales nuevos.

El siguiente gráfico refleja lo así expuesto:



	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
En trámite	258	266	290	312	340	371	524	609	678	746	761	801

6.4.3.1 *Escritos de acusación*

Durante el año 2021, la Fiscalía Especial formuló 39 escritos de acusación, esto es, 8 menos que los presentados en el año 2020.

Los tipos penales por los que se formuló más frecuentemente una acusación fueron los delitos contra la Hacienda Pública, la Seguridad Social y contrabando (12), los de malversación de caudales públicos (20), los de prevaricación administrativa (24), los de blanqueo de capitales (9), cohecho (9) y societarios.

A ellos hay que añadir una serie de delitos conexos 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, etc.

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 Ministerio Fiscal:

Calificaciones	Contra la Hacienda Pública, SS y contrabando	Prevaricación	Abuso o uso indebido información privilegiada	Malversación caudales públicos	Fraudes y exacciones ilegales	Tráfico de influencias	Cohecho	Negociación prohibida a funcionarios	Defraudaciones	Insolvencias punibles	Societarios	Blanqueo de capitales	Corrupción en transacciones comerciales internacionales	Corrupción en el sector privado	Conexos con los anteriores	Crimen organizado
39	12	24	0	20	2	3	9	0	0	4	2	9	1	1	40	2

La evolución anual de los escritos de acusación se expone en el siguiente gráfico:

ESCRITOS DE ACUSACIÓN

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Escritos	28	36	21	35	35	47	59	46	41	40	47	39

6.4.3.2 *Sentencias*

Durante el año 2021, se han dictado en primera instancia 22 sentencias, en causas judiciales en las que ha intervenido esta Fiscalía Especial. De ellas 10 han sido condenatorias y 12 fueron absolutorias. Recordemos que en 2020 se dictaron 16 sentencias y 39 en 2019.

6.4.4 Actividad de la Fiscalía en relación con el delito de corrupción en las transacciones económicas internacionales

El art. 19.4 ñ) del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal atribuye a esta Fiscalía Especial la intervención en las diligencias de investigación y en los procedimientos judiciales seguidos por los delitos de corrupción en las transacciones comerciales internacionales siempre que se trate de supuestos de especial trascendencia apreciada por el/la Fiscal General del Estado. Este delito, tras la reforma del Código Penal operada por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, se encuentra actualmente regulado en el art. 286 ter CP como una modalidad de *corrupción en los negocios*, sin perjuicio de las situaciones concursales resultantes de la aplicación de los arts. 424 y 427 CP. La vida de este delito ha resultado accidentada, pues fue introducido en el Código Penal como art. 445 bis mediante la Ley Orgánica 3/2000, de 11 de enero, y sometido a sucesivas reformas operadas por la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, y la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, habiéndose considerado históricamente un delito contra la Administración Pública hasta su reubicación actual entre los delitos contra el mercado. Su naturaleza transnacional justificó también la reforma operada en la LOPJ mediante la Ley Orgánica 1/2014, de 13 de marzo, relativa a la justicia universal, en virtud de la cual se atribuyó a la jurisdicción española competencia para la persecución extraterritorial de este delito bajo determinadas condiciones recogidas en el art. 23.4 n) LOPJ.

Todas estas modificaciones obedecen al afán del legislador por cumplir con los compromisos internacionales adquiridos por España tras la ratificación del *Convenio de lucha contra la corrupción de Agentes Públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales hecho en París el 17 de diciembre de 1997* (BOE de 22 de febrero de 2002), instrumento elaborado en el ámbito de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) de la que España es miembro. El convenio, ratificado hasta el presente por 44 países, compele a los Estados Parte a perseguir el cohecho

activo cometido en el ámbito de las transacciones económicas internacionales por considerar que se trata de una práctica intolerable que ataca la libre competencia en el comercio internacional. La OCDE completó ese convenio con una Recomendación de 26 de noviembre de 2009, que ha sido reformada recientemente por otra de 26 de noviembre de 2021. Ese mismo compromiso deriva igualmente de la ratificación por España el 9 de junio de 2006 de la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2003* (BOE de 19 de julio de 2006).

A fin de comprobar el grado de implementación y cumplimiento del Convenio de París de 1997 la OCDE lleva a cabo periódicamente evaluaciones de los Estados Parte mediante procedimientos de *peer review* en el seno del grupo de trabajo conocido como *Working Group on Bribery* (WGB). España ha sido ya objeto de tres evaluaciones que se desarrollaron en los años 2000, 2006 y 2012. En el mes de abril de 2021 dio comienzo la cuarta evaluación, que habrá de extenderse todavía durante varios meses dentro de un calendario accidentado marcado por la incidencia de la pandemia del COVID-19.

La Fiscalía Especial no ha sido nunca ajena a todos estos avatares, no solo porque ha dirigido varias investigaciones al respecto amparadas por el art. 19.4 ñ) EOMF, sino porque, además, ha cooperado a visualizar el compromiso de la jurisdicción española mediante su participación activa en las sesiones del WGB celebradas trimestralmente en la sede de la OCDE y ha desempeñado un relevante papel en los procesos de evaluación, en los que se ha destacado como interlocutora cualificada a requerimiento de los propios evaluadores.

Respecto del delito de corrupción en las transacciones comerciales internacionales, entre los años 2014 y 2021 se han incoado por la Fiscalía Especial un total de 40 diligencias de investigación, de las cuales 18 han sido archivadas y nueve han sido judicializadas, por lo que a 31 de diciembre de 2021 siguen su curso en la Fiscalía 13 diligencias de investigación. Además, existen otras 4 diligencias previas que tienen su origen en otras actuaciones judiciales. De los 9 procedimientos judicializados, uno resultó archivado y otro concluyó por sentencia de 23 de febrero de 2017. Hasta el presente la Fiscalía Especial ha formulado acusaciones por este delito contra 37 personas físicas y 13 personas jurídicas, encontrándose varios procedimientos judiciales pendientes de que se señalen las sesiones del juicio oral.

Sin duda, la gran dificultad para investigar este delito radica en su carácter transnacional, pues, si bien en la gran mayoría de los casos los pagos a los funcionarios públicos extranjeros se realizan desde la matriz española o bajo su dominio, es frecuente recurrir para ello a

intermediarios locales y a complejos circuitos financieros no siempre al alcance de la jurisdicción española. De ahí que sea necesario acudir al auxilio judicial internacional, recurso que no siempre es atendido con la satisfacción esperada, especialmente cuando la colaboración se solicita a un Estado en el que el funcionario público implicado ejerce un cargo tan elevado que le permite interferir en la cumplimentación de la propia solicitud de cooperación.

Así, en las investigaciones seguidas por este delito entre los años 2014 a 2021 se emitieron un total de 152 solicitudes de asistencia judicial, 94 de ellas a Estados Parte de la Convención de París de 1997 (Luxemburgo, Portugal, Suiza, Reino Unido, Irlanda, Países Bajos, Irlanda, Brasil, Chile, EEUU, México, Argentina, Perú, Costa Rica y Alemania) y 58 a terceros Estados o territorios (Gibraltar, Guinea Ecuatorial, Angola, China, Marruecos, Emiratos Árabes Unidos, Isla de Man, Camerún, Bahamas, Singapur y Liechtenstein). A 31 de diciembre de 2021 se encontraban sin cumplimentar 39 de esas solicitudes, 36 de las cuales corresponden a países que no son parte de la Convención.

De todas estas investigaciones, 10 se incoaron en el año 2021 a raíz de la información proporcionada por el SEPBLAC (2), por el WGB de la OCDE (7) o por otro país a través de una solicitud de asistencia judicial (1). En el curso de esas investigaciones se emitieron comisiones rogatorias a Guatemala, Arabia Saudí, Isla de Man, Perú y Chile.

6.4.5 La relación con la Fiscalía Europea

La Fiscalía Europea entró en funcionamiento el 1 de junio de 2021. Por Decreto de la Fiscal General del Estado de 14 de julio de 2021 se acordó delegar como canal de comunicación en los términos establecidos en el *artículo 13 de la LO 9/21, de 1 de julio, en aplicación del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea*, al Fiscal Jefe de la Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada.

De la totalidad de expedientes puestos en conocimiento de la Fiscalía Especial, en virtud de lo dispuesto en el referido Decreto cabe destacar los siguientes datos:

Expedientes en los que la Fiscalía Europea ha dictado Decreto de incoación de procedimiento de investigación por ejercicio del derecho de avocación:

Ejercicio derecho de avocación

FEU núm.	Resolución	Fecha	Relativo	Delito	Procedimiento de garantías fiscalía europea
15	Decreto	04/08/21	DP 37/21 JCI 4[1]	Fraude de Autoridad o funcionario	
56	Decreto	18/11/21	DP 56/20 JCI 3	Defraudación Tributaria	
81	Decreto	25/10/21	Diligencias de Investigación núm. 14/21 de la Fiscalía Sup. País Vasco	Defraudación Tributaria	
82	Decreto	19/11/21	DP 583/21 Jdo. Instrucc. 11 Sevilla	Fraude de Subvenciones	GFE 3/21 JCI 4
93	Decreto	28/12/21	DP 558/2020 Jdo. Instrucc. 4 Alzira (Valencia)	Defraudación Tributaria	
Total 5					

[1] Las Diligencias Previas núm. 37/21 del JCI núm. 4 fueron anteriormente competencia de la Fiscalía Anticorrupción.

Expedientes en los que la Fiscalía Europea ha dictado Decreto de no ejercicio del derecho de avocación, en relación con denuncias, causas judiciales y diligencias de investigación:

No ejercicio derecho de avocación

Resolución	Relativo	Delitos	Núm. expedientes Total
Decreto.	– Causas Judiciales. – Denuncias. – Diligencias de Investigación.	– Cohecho (1). – Contra la Hacienda Pública (1). – Contrabando, Blanqueo de Capitales y pertenencia a organización criminal (1). – Defraudación Tributaria (7). – Falta Defraudación Presupuesto UE (1). – Fraude de Subvenciones (15). – Sin Especificar (1).	28

Expedientes en los que la Fiscalía Anticorrupción ha cursado la petición de información requerida por la Fiscalía Europea, a Fiscalías Superiores, Provinciales y de Área, en relación con denuncias, causas judiciales y diligencias de investigación:

PETICIONES DE INFORMACIÓN CURSADAS

Resolución	Relativo a:	Núm. expedientes Total
Oficio.	– Causas Judiciales (1). – Denuncias (4). – Diligencias de Investigación (10).	15

Expedientes en los que la Fiscalía Europea ha dictado Decreto en el que se acuerda iniciar la investigación, en relación con denuncias, causas judiciales y diligencias de investigación:

INICIO DE INVESTIGACIÓN

FEU Núm.	Resolución	Relativo a:	Delitos	Procedimiento de garantías fiscalía europea	Núm. expedientes Total
2	Decreto.	– Denuncia OLAF.	– Fraude de Subvenciones.	GFE 2/21 JCI 4	2
14	Decreto.	– Denuncia.	– Fraude de Subvenciones.		

Expedientes en los que la Fiscalía Europea ha dictado Decreto en el que se acuerda no asumir la competencia y la remisión de la denuncia a la Fiscalía General del Estado para su valoración (tramitado por la Fiscalía Anticorrupción):

No asunción de la competencia

Resolución	Relativo a:	Trámite	Fiscalía	Núm. expedientes Total
Decreto.	– Denuncias.	– Archivo (13). – Remisión Fiscalía territorialmente competente (11).	F.ª Prov. Madrid (3), F.ª Área Algeciras (1), F.ª Prov. Almería (1), F.ª Prov. Badajoz (1), F.ª Prov. Cádiz (1), F.ª Sup. Aragón (2), F.ª Sup. Canarias (1), F.ª Tribunal Supremo (1),	24

Expedientes en los que la Fiscalía Europea ha dictado Decreto en el que se acuerda no iniciar la investigación y archivo:

No iniciar la investigación y archivo

Resolución	Relativo a:	Trámite	Núm. expedientes Total
Decreto.	– Denuncias.	– Archivo (13). – Remisión denuncias a la F. Anticorrup. (3)	16

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 conductas ilícitas que se investigan tienen conexión, directa o indirecta, con territorios fuera de nuestras fronteras. Precisamente ese marco internacional es frecuentemente buscado de propósito por los delincuentes económicos para conseguir la impunidad de su comportamiento.

6.4.6.1 *Asistencia Judicial Pasiva*

– Comisiones Rogatorias.

A diferencia de los años anteriores, en 2021 fue bastante similar la asistencia judicial prestada en el ámbito europeo y en el extra europeo. Las comisiones rogatorias –pasivas y activas– han aumentado considerablemente. En concreto, se han tramitado 22 comisiones rogatorias pasivas procedentes de Armenia, Perú (5), Brasil, Suiza, Argelia (3), Angola, Andorra, Ucrania, Ecuador (2), Panamá (4), Argelia (3), Azerbayan y Argentina. La mayoría de estas comisiones rogatorias se recibieron a través de la autoridad central, siendo excepcional la vía de remisión directa.

Estas solicitudes se refieren a investigaciones sobre delitos contra la Administración Pública como malversación de caudales públicos (5); cohecho (7); tráfico de influencias (2); fraude a la Administración, prevaricación (3) y negociaciones prohibidas a funcionarios (2); blanqueo de capitales (13); delito fiscal, organización criminal (3), estafa, falsificación de documentos (5); extorsión y estafa procesal.

– Órdenes Europeas de Investigación (OEI)

Durante el año 2021 se recibieron 25 órdenes europeas de investigación, mediante comunicación directa la mayoría y excepcionalmente a través de Eurojust, procedentes de Francia, Rumanía (3), Portugal (5), Países Bajos, Bélgica (2), Lituania, Italia (5), Bulgaria (4), Estonia, Grecia y Letonia.

Dicha asistencia fue recabada en el curso de investigaciones relacionadas con corrupción de funcionarios públicos (4); por delitos de tráfico de influencias; malversación; cohecho; blanqueo de capitales (7); cohecho de funcionarios extranjeros; falsedad documental (3); organización delictiva (6); fraude a los intereses financieros de la Unión Europea (5); estafa (2); delitos relativos al mercado y a los consumidores; fraude carrusel de productos petrolíferos u otros delitos fiscales (4) y corrupción en los negocios.

Las diligencias interesadas han tenido por objeto, principalmente, información e investigación patrimonial y declaraciones testificales y de investigados, bien presenciales bien virtuales. Entre las órdenes europeas de investigación recibidas, hubo solicitudes relativas a procedimientos por la compraventa de productos con ocasión del COVID-19 (así, Lituania, por adquisición de test por parte del gobierno) y se recibió una de Bélgica relativa a hechos y personas con tal vinculación con España que determinó la incoación de Diligencias

de Investigación y se hicieron importantes intentos de comunicación directa de cara a canalizar una eventual práctica de diligencias coordinada para satisfacción, tanto del procedimiento belga como del español. Dicha comunicación continuaba al finalizar 2021.

De todas las órdenes europeas de investigación, 11 se cumplimentaron en el mismo 2021, en 8 se acordó su inhibición a otras Fiscalías y 6 estaban en trámite al terminar el año.

6.4.6.2 *Asistencia Judicial Activa*

En lo que respecta a las comisiones rogatorias emitidas por esta Fiscalía destaca la remitida a las autoridades de Arabia Saudí, muy relevante, tanto por la necesidad de contar con dicha asistencia para poder avanzar en las Diligencias españolas, como por su eventual vinculación con otras relevantes Diligencias tramitadas en la Fiscalía del Tribunal Supremo con la intervención de esta Jefatura.

También se emitieron órdenes europeas de investigación activas, por ejemplo, la dirigida a las autoridades de Bélgica en el marco de una investigación incoada en Fiscalía por delitos de corrupción, falsedad y delito fiscal.

Varias de las solicitudes de asistencia emitidas desde Fiscalía se encuentran pendientes de cumplimentación.

Junto a las solicitudes de asistencia emitidas por el Ministerio Fiscal debe destacarse que, en los procesos judiciales despachados por la Fiscalía Especial, se han emitido y ejecutado en 2021 numerosas comisiones rogatorias y órdenes europeas de investigación con intervención activa del Ministerio Público.

6.4.6.3 *Asistencias de los puntos de contactos de las Redes de Cooperación Internacional*

Con el objetivo de que las solicitudes de asistencia lleguen a buen fin, los fiscales delegados de cooperación prestaron durante todo el año 2021 numerosas asistencias para la correcta cumplimentación de comisiones rogatorias y órdenes europeas de investigación, activas y pasivas.

En particular se mantuvieron contactos y se prestó colaboración respecto de Alemania (5), Italia (2), Arabia Saudí, Rusia, Andorra (2), Curaçao, Polonia (3), Bolivia, Suiza y Estonia (2).

6.4.6.4 *Otras actividades de colaboración con países e instituciones*

La situación provocada por la COVID-19 alteró sustancialmente la forma de trabajo de esta Fiscalía y 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. Paulatinamente se reanudaron gracias al uso de la tecnología, que permitió practicarlas de manera virtual.

Esta situación se ha mantenido en 2021, consolidándose la vía virtual como canal de envío y recepción de solicitudes, así como de celebración de reuniones y seminarios. En el segundo semestre se retomó la actividad presencial, que se detecta como insustituible para objetivos como el de fortalecer vínculos entre autoridades judiciales de distintos países. Sin perjuicio de la eficiencia de tiempo y ahorro de costes que ofrece la actividad virtual, la presencialidad permite cumplir mejor con el objetivo de formación, en general, por la mayor facilidad que ofrece para captar la atención y fomentar la participación.

Entre las actividades de colaboración, cabe citar:

– Participación en el programa El PAcCTO: Asesoría para especialización en delincuencia organizada en Costa Rica. «Soborno transnacional y lavado de activos en Costa Rica». Proyecto FIIAPP. Marzo 2021.

– Participación en una misión en Mozambique para la implantación de un sistema de lucha contra la Corrupción en dicho país. Diagnóstico del sistema jurídico mozambiqueño en materia de lucha contra la corrupción, con el objeto de realizar una evaluación del riesgo con enfoque de género. La evaluación se realizó utilizando el sistema GRECO de preguntas y cuestionarios. Programa financiado por la Unión Europea y gestionado por AECID Y FIIAPP en colaboración con el CGPJ y la Fiscalía General del Estado. 15 días, marzo 2021.

– Como representantes de la Fiscalía Anticorrupción en la Red de Fiscales Iberoamericanos en la lucha contra la corrupción, participación en el Evento Paralelo a la Sesión de Naciones Unidas sobre la Corrupción: panel sobre el intercambio de experiencia sobre modelos de unidades especializadas anticorrupción de las fiscalías iberoamericanas. El 2 de junio de 2021.

– Participación en la reunión Plenaria de la Red de Procuradores Iberoamericanos contra la Corrupción. El 29 de junio de 2021.

– Intercambio bilateral entre la Fiscalía Anticorrupción y la Fiscalía Antimafia y antiterrorista italiana. Red Judicial Europea. Desarro-

llado en Roma del 27 de septiembre al 1 de octubre de 2021, que tuvo su continuación en Madrid del 18 al 22 de octubre del mismo año.

– Segundo Encuentro franco-español sobre la lucha contra la delincuencia económica organizada. París, 25 de octubre de 2021.

– Reuniones del proyecto AGORA como espacio virtual de debate en la Red de Fiscales contra la Corrupción en colaboración con EuroSocial. Septiembre y noviembre de 2021.

– Participación en la Visita de Estudios a las Instituciones Europeas organizada por la Red Judicial Europea. Bruselas, noviembre 2021.

– Participación como experto en la actividad *Fight against organised crime in Albania through criminal and financial investigation (*EU4FOCAL), financiado por la Unión Europea y coordinado por FIIAPP, concretamente en la elaboración de «Un manual de referencia actualizado con la información existente en lavado de dinero y recuperación de activos». Noviembre 2021-2022.

– Participación en el Programa de Intercambio de Autoridades Judiciales organizado por la Red Judicial Europea, consistente en una estancia en la *Judicial Academy* de Croacia, del 22 de noviembre al 3 de diciembre de 2021 para conocer la organización de los Tribunales y de la Fiscalía de aquel país y la aplicación de su procedimiento penal.

– Participación como experto en la elaboración de la guía práctica sobre instrumentos internacionales en la lucha contra la delincuencia transnacional: los Convenios de Naciones Unidas contra la corrupción (Nueva York), el crimen organizado (Palermo) y el tráfico de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (Viena) y organización de una actividad formativa especializada en el proyecto «Cooperación en investigación criminal en Centroamérica para combatir la delincuencia y el tráfico de drogas a nivel internacional» I-CRIME - LA/2017/39066 en el seno de la organización internacional SICA.

– Estancia semanal de un fiscal de Andorra en la Fiscalía. Noviembre 2021.

– Jornadas de Cooperación Internacional organizadas por la Fiscalía General del Estado. Diciembre 2021.

– Asistencia a reuniones periódicas en el Proyecto I-CAN de Interpol en la condición de punto de contacto judicial focal.

– Participación del Punto de Contacto Nacional Anticorrupción de la Unión Europea en la actividad del Servicio Nacional de Coordinación de Eurojust.

– Participación en reuniones de coordinación en Eurojust.

– Participación en las labores preparatorias de informes respecto de normas del ámbito de la cooperación internacional.

6.4.6.5 *Conferencia, ponencias y actividades de formación de ámbito internacional*

Los fiscales de esta Fiscalía han participado en los cursos y conferencias que seguidamente se mencionan:

– Dirección y ponencia en el curso sobre orden europea de investigación, embargo y decomiso europeos. CEJ. Madrid, enero 2021.

– Clase sobre «La cooperación internacional en el ámbito de la corrupción», en el curso «Delincuencia Económica: corrupción». Policía Nacional. Madrid, febrero 2021.

– Ponencia sobre «La cooperación de la Fiscalía española con OLAF y con la Fiscalía Europea», en el seminario «Cooperation Agreements and Training on Objectives and New Experiences» *(C. A. T. O. N. E Project),* organizado por la Corte dei Conti italiana. 25 a 28 de mayo de 2021.

– Dirección y ponencias «Recuperación de activos procedentes de delitos competencia de la Fiscalía Europea» y «Caso práctico: Fraude contra los presupuestos de la Unión Europea» en el Curso sobre el Fiscal Europeo, organizado por el CEJ del 24 al 31 de mayo de 2021.

– Designación como experto del Programa de FIAPP para el «Taller sobre investigación y juzgamiento de delitos de corrupción vinculados al crimen organizado nacional y transnacional en Perú». 28 de junio a 2 de julio de 2021.

– Ponencia «Russian Speaking OCGs (Organised Crime Groups)» en las jornadas sobre «La lucha contra el crimen organizado de alto nivel y crímenes de estilo mafioso. Retos para las Fuerzas del Orden y los fiscales». Dirección General Antimafia de la República de Italia, Europol y @ONNET. Palermo (Italia), 7 de septiembre de 2021.

– Asistencia a la conferencia internacional «Facilitando el intercambio de buenas prácticas entre autoridades de la Unión Europea en el manejo de casos complejos de fraude de fondos europeos». Bucarest, 18 y 19 de noviembre 2021.

– Ponencia sobre «Cooperación internacional en el campo de la recuperación de activos: herramientas e instrumentos», en el seminario «Delitos económicos: Recuperación de activos y decomiso en la Unión Europea», organizado por la Red Judicial Europea en el marco del programa Criminal Justice, celebrado *online* los días 27 y 28 de mayo de 2021, y en Leipzig (Alemania) los días 18 y 19 de noviembre de 2021.

– Ponencia en el curso sobre «Orden Europea de Investigación y Resolución de Embargo». CEJ, 27 al 29 de noviembre de 2021.

– Ponencia en el Máster de Práctica Jurídica del despacho Granda Asociados con el título: «Introducción a la cooperación jurídica internacional». 15 de diciembre de 2021.

– Tutoría en el curso de cooperación jurídica internacional del CEJ en relación con los instrumentos de reconocimientos mutuo de libertad vigilada, sanciones pecuniarias, embargo y decomiso europeos.

6.4.6.6 *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...) sirviendo de modelo para otras Fiscalías Anticorrupción algunas nacidas al amparo de distintos proyectos de hermanamiento con otros países (*twinning 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, como ya sucedió a lo largo del año 2020, nuevamente han sido restringidas las visitas debido a la evolución de la pandemia COVID-19:

– El 5 de octubre, reunión con Dña. Mercedes de Freitas y D. José Ugaz de *Transparencia Internacional.*

– El 18 de octubre, reunión con una delegación de Fiscales italianos.

– El 9 de diciembre, visita del Excmo. Sr. D. Alfons Alberca, Fiscal General de Andorra.

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 2021 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 (Fórum Filatélico).

La sentencia 23/2018, de 13 de julio, dictada por la Sección Primera de la Audiencia Nacional por la que fueron condenadas 20 personas, fijándose una responsabilidad civil por importe de 3.707.127.583 € y unas penas máximas para el presidente de Fórum Filatélico de 12 años y 4 meses de prisión, fue confirmada parcialmente por STS n.º 688/2019, de 4 de marzo de 2020. 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.

La ejecución de la sentencia (ejecutoria n.º 33/20) en algunos aspectos resulta particularmente laboriosa y ha exigido una dedicación permanente del Ministerio Fiscal a lo largo de todo el año 2021.

– Sumario 2/2013 del Juzgado Central de Instrucción n.º 1 (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. En ella se ejecutan los pronunciamientos penales y civiles contenidos en la sentencia 22/2016, de 27 de julio, confirmada por la STS 749/2017, de 21 de noviembre de 2017.

– 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, relativas 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. Formadas piezas separadas, en la denominada «pieza principal» se formuló el 20 de septiembre de 2107 escrito de calificación. Se dirigió 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, habría ascendido a 47.606.746,46 €. Se ha celebrado el juicio oral ante la Sección 2.ª de la Audiencia Nacional durante los meses de septiembre a diciembre del año 2020, que ha dictado una sentencia absolutoria el 17 de marzo de 2021.

La pieza separada «Informe MF 3085» (ARTERIA) ha tenido 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). Formulado escrito de calificación el 11 de diciembre de 2019, en el cual se solicitaba 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. El juicio se celebró durante todo el mes de febrero de 2021 en el Juzgado Central de lo Penal y concluyó con sentencia absolutoria el 5 de marzo de 2021, confirmada parcialmente en lo esencial por Sentencia de la Sala de 13 de octubre de 2021, que revoca únicamente para afirmar la no prescripción de los hechos y la concurrencia del requisito de perseguibilidad en contra de lo que sostenía el Juez de lo Penal.

– Diligencias Previas 112/2011, del Juzgado Central de Instrucción n.º 5 (Nueva Rumasa).

El procedimiento se sigue por delitos de estafa, alzamiento de bienes, delito contra la Hacienda Pública y blanqueo de capitales. En fecha 23 de febrero de 2017 se formuló el escrito de acusación por el Ministerio Fiscal y el 28 de abril de 2017 se dictó auto de apertura del juicio oral. El procedimiento se encuentra elevado a la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, y casi cinco años después de haberse acordado la apertura del juicio oral, se ha señalado el inicio de las sesiones del juicio oral para el mes de octubre de 2022.

– Diligencias Previas 77/2012 del Juzgado Central de Instrucción n.º 3 (pieza separada CAM: operaciones con Valfensal, S. L.)

Querella 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 operaciones realizadas por la sociedad TIP, Tenedora de Inversiones y Participaciones S. L., partici-

pada 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. Las defensas han recurrido en casación, actualmente pendiente de resolución.

– 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 de junio de 2012 se requirió de inhibición al Juzgado de Instrucción n.º 3 de Valencia respecto de las DP 773/12 que se siguen por querella 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. 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 de febrero de 2018 y fue presentado escrito de acusación el 23 de febrero de 2018.

Se celebró el juicio entre los meses de noviembre y diciembre de 2021, en el Juzgado de lo Penal de la Audiencia Nacional, dictándose sentencia absolutoria con fecha de 14 de diciembre de 21. Actualmente, pendiente de la resolución del recurso de casación.

– 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 de junio de 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 7 personas físicas y 1 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 €. Las actuaciones llevadas a cabo durante el año 2021 han ido referidas exclusivamente a resolver incidencias derivadas de la ejecución de las medidas cautelares acordadas durante la instrucción.

– *Diligencias Previas 65/2013 del Juzgado Central n.º 1 (Banco de Valencia).*

Iniciadas en virtud de querella de una asociación de inversores, APABANKVAL 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.

Tras la práctica de las oportunas diligencias, finalmente, se presentó en enero de 2020 escrito de conclusiones provisionales. En cuanto a la responsabilidad civil subsidiaria se ha dirigido contra las entidades con representación en el Consejo de Administración de Banco de Valencia, BANCAJA y su Fundación, y contra BFA y BANKIA. En enero de 2022 se amplía la imputación como responsable civil subsidiario contra CAIXABANK SA, como sucesora de BANKIA SA tras la fusión por absorción.

– *Diligencias Previas 118/2013 del Juzgado Central de Instrucción n.º 3 (Bancaja, Grand Coral).*

Entre 2005 y 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 48 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 Ministerio 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, que acordó la apertura del juicio oral. Actualmente, se encuentra pendiente de señalamiento.

– *Diligencias Previas 45/2019, del Juzgado Central de Instrucción n.º 6.*

En 2020 se dio 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

– *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.

El 18 de marzo de 2021, se presentó el escrito de acusación por delitos de blanqueo, contra la Hacienda Pública y corrupción en los negocios, en este procedimiento hay tres personas jurídicas en condición de acusadas.

– *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 n.º 13/2013 de esta Fiscalía Especial. Por auto de 22 de marzo de 2016, el Juzgado Central de Instrucción n.º 6 incoó las presentes Diligencias Previas por delitos de blanqueo de capitales, falsedad, estafa, fraude fiscal y otros en el seno de una organización perfectamente estructurada, 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.

La causa se halla pendiente de que por el instructor se dicte el correspondiente auto de transformación conforme al artículo 779.4.º LECrim.

– Diligencias Previas 30/2017 del Juzgado Central de Instrucción n.º 2 (caso Iberdrola).

Las presentes Diligencias Previas tienen su origen en denuncia presentada contra Iberdrola Generación España SAU, por posible delito relativo al mercado y a los consumidores del artículo 281 del Código Penal.

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. En julio de 2021 el Magistrado Instructor acordó la conclusión del plazo de investigación, en la actualidad se siguen practicando las diligencias acordadas con anterioridad.

– Diligencias Previas 42/2017 del Juzgado Central de Instrucción n.º 4 (Banco Popular Español).

En las Presentes Diligencias Previas mediante auto de 4 de octubre de 2017 se acordó la incoación del procedimiento. Se investiga la ampliación de capital realizada por el Banco Popular Español S. A en el ejercicio de 2016, por un importe de 2.505,5 millones de euros. Para captar el capital de los potenciales inversores el Banco proporcionó a 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.

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 recibido declaración como investigados a 20 de los miembros del consejo de administración de la entidad bancaria. Durante 2021 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 Ministerio Fiscal de 06 de abril de 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 a favor de empresas proveedoras, posibles vinculaciones entre miembros de las Federaciones Autonómicas de Fútbol y empresas que realizan obras en instalaciones deportivas vinculadas a dichas federaciones, y otros hechos. La denuncia se dirige contra 24 personas físicas y 15 personas jurídicas que figuran como investigadas en la fase de instrucción.

En el año 2021, se han practicado numerosas declaraciones testificales y de investigados y en aras del impulso procesal, el Ministerio Fiscal ha emitido diversos informes solicitando la práctica de diligencias de instrucción.

– *Diligencias Previas 42/18, del Juzgado Central de Instrucción n.º 4.*

Se trata de lo 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 de junio de 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 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 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 en un muy elevado 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 Juzgad 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, 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. En noviembre de 2021, se acordó la devolución de la causa al Instructor y la suspensión del juicio oral.

– *Diligencias Previas 56/2017 del Juzgado Central de Instrucción n.º 4 (caso Urbas).*

Incoadas en virtud de querella por auto de 26 de julio de 2017, en relación a ampliación de capital, por importe superior a 300.000.000 €, de la sociedad cotizada en bolsa Urbas Grupo Financiero S. A. suscrito mediante la aportación de múltiples fincas con serios indicios de haber sido fuertemente sobrevaloradas.

Con fecha 5 de abril de 2021 se presentó escrito de acusación contra 14 personas por delitos relativos al mercado y a los consumidores del artículo 282 bis CP, delitos societarios de los artículos 291, 295 y 296.2 CP, así como de estafa de los artículos 248.1, 249, 250.1.5.º y 251 bis CP, con la responsabilidad civil subsidiaria de las entidades Grant Thorton, Urbas Grupo Financiero y otras.

La causa fue elevada para su enjuiciamiento a la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, pendiente de señalamiento para la celebración del juicio oral.

– *Diligencias Previas 9/2020 del Juzgado Central de Instrucción n.º 2.*

El origen de las presentes diligencias se encuentra en una investigación cuya referencia fueron las diligencias de investigación n.º 13/2018

de esta Fiscalía, que dieron lugar a que se interpusiese querella ante la Audiencia Nacional, habiendo sido admitida por el Juzgado Central de Instrucción n.º 2, que decretó el secreto de las actuaciones.

La investigación, consiste de forma sucinta, en la existencia de unos ciudadanos ucranianos y letones que formarían parte de una red internacional no identificada hasta el momento, que se dedica al tráfico ilegal de armamento, creando para ello una estructura societaria en territorio español (Barcelona y Alicante), 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.

Cabe mencionar, que cinco son las personas jurídicas que figuran como investigadas en la instrucción.

– *Diligencias Previas 42/2018 del Juzgado Central de Instrucción n.º 4.*

Las Diligencias se incoaron en virtud de denuncia formulada por el Ministerio Fiscal en fecha 14 de junio de 2018, derivadas de las diligencias de Investigación 6/17 de esta Fiscalía, que tuvieron su origen en un 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 parte de la 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 los cuatro mil quinientos millones de dólares.

– *Diligencias Previas 31/16 del Juzgado Central n.º 2.*

La querella 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.

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 de 2020, 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, la causa se encuentra pendiente de señalamiento por la Sección Segunda de la Audiencia Nacional.

6.5.2 Relacionadas con la corrupción

– Diligencias Previas 275/2008 del Juzgado Central de Instrucción n.º 5 (Caso Gürtel).

El objeto del procedimiento es la investigación de la actividad de un grupo personal y societario dirigido por 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 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 destacando de algunas, lo siguiente:

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 de marzo de 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 de octubre de 2016, extendiéndose durante 126 sesiones. El juicio quedó visto para sentencia el 17 de noviembre de 2017. El 17 de mayo de 2018 recayó sentencia condenatoria (auto aclaración de 12 de junio de 18), contra la que se interpuso recurso de casación por el Ministerio Fiscal (22 de noviembre de 2018) y por los condenados. La Sala II del Tribunal Supremo ha dictado sentencia, el 14 de octubre de 2020 resolviendo los diversos recursos de casación y confirma, prácticamente, las 29 condenas 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.

Cabe destacar que las autoridades suizas han empezado, ya el 14 de febrero de 2022 la repatriación de 43 millones de euros que estaban depositados en diversas entidades bancarias helvéticas, en ejecución de la sentencia de la pieza «Época I, 1999-2005».

Pieza Separada «FITUR».

Tras de 11 meses de juicio, el 8 de febrero de 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».

Asunto conocido en los medios de comunicación como «Los papeles de Bárcenas», cuya investigación se ha centrado en la irregu-

lar financiación del Partido Popular. El juicio oral se celebró desde febrero de 2021 hasta mayo del mismo año, ante la Sección Segunda de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional que dictó sentencia condenatoria, el 28 de octubre de 2021 y que declaró a la sociedad Unifica Servicios Integrales SL y al Partido Popular como responsables civiles subsidiarios.

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 de noviembre de 2015 y por auto de enero de 7 de enero de 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 de noviembre de 2019, a los integrantes del «grupo Correa» y para el resto de funcionarios del Ayuntamiento de Jerez, la absolución por prescripción de los hechos. El Ministerio Fiscal preparó el 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 de diciembre de 2015. Celebradas las sesiones del juicio oral, se dictó sentencia condenatoria por la Sección 2.ª de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional el 27 de mayo de 2019, confirmada íntegramente por el Tribunal Supremo en sentencia de 28 de julio de 2021, abriéndose la correspondiente ejecutoria.

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 5 de septiembre de 2014, con fecha 11 de enero de 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, y pendiente de señalamiento.

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 de febrero de 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 de julio de 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 debido al 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». El Ministerio Fiscal ha preparado e interpuesto recurso de casación.

«Pieza Principal», delitos fiscales y blanqueos. Tras dictarse auto de Procedimiento Abreviado el 9 de marzo de 2020, el Ministerio Fiscal recurrió dicho auto en Apelación al haberse acordado el sobresei-

miento para diversos partícipes para los que la Fiscalía entendía que existían sobrados indicios de participación. La Sala estimó los recursos en auto de 16 de septiembre de 2020, y el Ministerio Fiscal presentó su escrito de conclusiones provisionales en octubre de 2020. El Juzgado Central de Instrucción n.º 5 dictó auto de Apertura de Juicio Oral el 4 de noviembre de 2020, estando pendiente de señalamiento.

Pieza de «Boadilla del Monte».

Las sesiones del juicio oral empezaron el 13 de noviembre de 2021 prolongándose hasta finales de enero de 2022, ante la Sección Segunda de la Audiencia Nacional ya que se trataba de otra pieza voluminosa con 27 acusados, de los cuales 17 reconocieron los hechos y se llegó a un pacto de conformidad con el Ministerio Fiscal, consiguiendo la íntegra cobertura de la responsabilidad civil.

Pieza «Arganda del Rey».

Está pendiente de señalamiento, con 22 personas físicas acusadas y 11 jurídicas.

Pieza «Orange 5».

Actualmente se encuentra pendiente de señalamiento, una causa en la que consta de 36 personas físicas acusadas y 8 personas jurídicas.

– 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 presente actuaciones.

– Diligencias Previas 141/2012 del Juzgado Central de Instrucción n.º 5 (caso Pujol).

Las referidas Diligencias Previas se incoaron 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 aquellos 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 exPresidente 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 pendiente 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.

Tras la presentación del escrito de acusación en mayo de 2021, las actuaciones están pendientes de ser elevadas a la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional para su enjuiciamiento.

– 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 habrían podido 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 de octubre de 2014 la formación de nueve piezas separadas, algunas de las cuales, con fecha 20 de diciembre de 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 de septiembre de 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), las 656/2016 (pieza n.º 5), las 657/2016 (pieza n.º 6), las 658/2016 (pieza n.º 7) y las 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 de agosto de 2018 a las DP 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 está pendiente de celebración de juicio oral 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 de marzo de 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), por lo que queda pendiente el traslado a la 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 de julio de 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 2021 ha continuado la instrucción de esta macrocausa, una vez reordenada en distintas piezas separadas en virtud del escrito de la Fiscalía de 1 de agosto de 2019, destacamos:

– Pieza 1, revelación de secretos. Concluida por sentencia condenatoria firme (STS 138/2019, de 13 de marzo). 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 junio de 2021 se ha dictado auto de apertura de juicio oral, señalando las sesiones del juicio oral para noviembre de 2022.

– 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 2022, se ha presentado 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, actualmente se encuentra cerrada la instrucción.

– 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 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 querella del Ministerio Fiscal a la finalización de las Diligencias de Investigación n.º 34/2014, por presuntos delitos de malversación de caudales públicos, prevaricación, fraude a la administración pública y falsedad documental. El número de personas físicas investigadas en el momento actual es de 62.

A lo largo del año 2021 han sido oídos en declaración investigados y nuevos testigos y el Ministerio Fiscal ha 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.

– 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.

El Ministerio Público presentó el 22 de junio de 2020 escrito de acusación por delito continuado de apropiación indebida contra dos de los investigados. Tras meses de conversaciones la Fiscalía ha alcanzado un acuerdo de conformidad con los dos acusados con penas inferiores a dos años, tras haber satisfecho las responsabilidades civiles.

– 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), entre los ejercicios 2011 a 2014, a resultas la ejecución de las obras de reposición de infraestructuras hidráulicas de la línea de Alta Velocidad (tramos Crevillente-San Isidro-Orihuela-Colada de la Buena Vida-Murcia).

En fecha 16 de febrero de 2021 se presentaron conclusiones provisionales contra 39 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. Se solicitó igualmente 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. En junio de 2021, se acordó la apertura del juicio oral.

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.

– Diligencias Previas 1253/2020, del Juzgado de Instrucción n.º 39 de Madrid (AECID).

Mediante escrito de 14 de julio de 2020 se formuló querella 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 91/2016 del Juzgado Central de Instrucción n.º 6 Querella del Ministerio Fiscal (caso Lezo).

Las presentes Diligencias tienen su origen en la querella de la Fiscalía Anticorrupción de 13 de julio de 2016, derivada de las Diligencias de Investigación 32/2015. El Juzgado Central de Instrucción n ° 6 incoó las Diligencias Previas n ° 91/2016. Se investiga el desvío de

dinero público propiciado por el abuso de las funciones públicas de los que aparecen como investigados, entre ellos quien fuera Presidente de la Comunidad de Madrid, Ignacio González, y la adjudicación de contratos indiciariamente amañados a cambio de comisiones.

Los hechos investigados serían constitutivos de delitos de malversación, prevaricación, organización criminal, cohecho, fraude fiscal o fraude contra la Administración. También se investiga la comisión de un delito de blanqueo de capitales, por la creación por la organización de un entramado de sociedades, dirigido a velar el destino y verdadero destinatario del capital malversado.

Actualmente se encuentra dividida en varias piezas, destacamos:

La pieza principal y n.º 1 (adquisición de la sociedad colombiana Inassa y de la sociedad brasileña Emissao por Canal de Isabel II). En ambas piezas se dictó auto de apertura de juicio oral, en marzo de 2020, actualmente se encuentra pendiente de señalamiento para su enjuiciamiento ante la Sección Segunda de la Audiencia Nacional. 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); en relación con la pieza n.º 2 en junio de 2021 se presentó escrito de acusación contra 5 personas físicas por la comisión de delitos de cohecho; 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, cohecho y falsedad en documento mercantil y se encuentra pendiente de señalamiento para su enjuiciamiento ante la Sección Segunda de la Audiencia Nacional; posible blanqueo de capitales cometidos por algunos de los investigados (pieza n.º 5). Respecto a la inicial pieza n.º 4 en la que se investigaba la financiación de los gastos de la campaña electoral de un partido político de Madrid, se remitió para su investigación a las DP 85/2014 (caso Púnica) en enero de 2018.

Como consecuencia del análisis de la documentación incautada en las diligencias practicadas, se incoaron 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 en el año 2021 se acordó la prórroga del plazo de instrucción, prorrogado de nuevo en el año 2022 y la Pieza n.º9, 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. En lo relativo a esta pieza, tras tomar declaración a los investigados y testigos y examinar la documentación relacionada con los hechos, no se hallaron indicios suficientes para afirmar la posible existencia de dichos pagos. Por ello, en fecha 15 de abril de 2021 el Ministerio Fiscal presentó escrito solicitando el sobreseimiento provisional y archivo de esta pieza, que se acordó por auto de 27 de abril de 2021.

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. Tras analizar la documentación remitida por distintos países a los que se cursaron comisiones rogatorias, no quedó acreditado el origen ilícito de las ganancias injustificadas del investigado que regularizó con anterioridad al inicio de la investigación. Conforme a la petición del Ministerio Fiscal, por auto de 28 de octubre de 2021 se acordó el archivo provisional de esta pieza.

– *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 de la Sala de lo Penal de 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 n.º 31/2018, de 29 de junio, por delitos de tráfico de influencias, cohecho y blanqueo de capitales. En julio de 2021 se incoó la ejecutoria en relación con los cuatro penados que no mostraron su conformidad en juicio.

– *Diligencias Previas 2/2019 del Juzgado Central de Instrucción n.º 1.*

En enero de 2019 el Ministerio Fiscal presentó querella 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. Durante este año 2021 se ha continuado la investigación de esta causa y, además de examinar numerosa documentación recibida de diversas comisiones rogatorias así como OEI, se ha tomado declaración judicial a 7 investigados y a más de 30 testigos. En este momento la instrucción está muy avanzada

y, en cuanto se incorporen la totalidad de los informes periciales que se están confeccionando, así como se reciba la contestación de las comisiones rogatorias pendientes, se podrá cerrar la instrucción y solicitar el dictado de alguna de las resoluciones previstas en el art. 779 de la LECrim.

– *Diligencias Previas 81/2017 del Juzgado Central de Instrucción n.º 2 (Duro Felguera).*

Procedentes de las Diligencias de Investigación 7/15 en las que se comprobó la existencia de contratos que permitían deducir la comisión de uno o varios delitos de soborno de agentes internacionales o de corrupción internacional y blanqueo de capitales. El 19 de septiembre de 2017 se presentó querella y el 16 de marzo de 2018 por el Juzgado Central de Instrucción n.º 2 fue declarada la complejidad de la instrucción.

Continúa en la fase de instrucción, habiéndose llevado a cabo declaraciones de investigados y 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 querella de 19 de abril de 2017 y ampliada el 6 de junio del mismo año 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 septiembre de 2021 se presentó escrito de calificación contra 16 acusados y la Junta de Castilla y León e Iberdrola Renovables de Castilla y León como responsables civiles subsidiarios.

– *Diligencias Previas 12/2016 del Juzgado Central de Instrucción n.º 5 (Caso Scardovi).*

Las Diligencias de Investigación n.º 37/15 fueron incoadas el 10 de diciembre de 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.

En enero de 2016 se formuló querella criminal contra ocho personas físicas y mercantiles, los hechos denunciados fueron calificados provisionalmente como un delito de corrupción en las transacciones comerciales internacionales, actualmente delito de corrupción en los negocios, delito de blanqueo de capitales y delito de organización y grupo criminal.

En el ámbito de la instrucción de este procedimiento, y como consecuencia de la documentación encontrada, a instancia de la Fiscalía, el Juzgado Central de Instrucción, acordó la formación de varias piezas, entre ellas, la Pieza Separada Fertiberia que se encuentra pendiente de distintas comisiones rogatorias internacionales y Pieza Nova Internacional, consecuencia de la documentación aportada por la AEAT.

– Diligencias Previas 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 2021 se habían formado un total de 30 piezas separadas, conforme a lo previsto en el art. 762.6 de la LECrim. De las que siete se encuentran archivadas, cuatro califica-

das, cinco con auto de transformación del procedimiento y catorce en trámite. De las cuatro piezas calificadas, tres están siendo enjuiciadas desde el mes de octubre de 2021, estando prevista la finalización del juicio oral para el mes de junio de 2022.

En las piezas separadas n.º 1,2,3 y 6, se formuló escrito de acusación por delito de cohecho activo, delito de cohecho pasivo, delito de descubrimiento y revelación de secretos, delito de tráfico de influencias, delito de falsedad documental, delito continuado de prevaricación administrativa, entre otros.

– Diligencias Previas 174/2011 del Juzgado de Instrucción n.º 6 de Sevilla (ERE's).

Estas Diligencias Previas se incoaron el 23 de enero de 2011 por testimonio de las Diligencias Previas n.º 6143/09 por delito societario de Mercasevilla en los años 2003 y 2007, fraude derivado de la introducción entre los beneficiarios de las ayudas públicas dadas por la Junta de Andalucía a los trabajadores de Mercasevilla, de personas ajenas a la empresa, los llamados «intrusos», intrusos que igualmente fueron detectados en ERE´s de otras empresas andaluzas que habrían recibido ayudas públicas de la Junta.

La línea de investigación abierta no se refiere solo a la detección de intrusos sino también el propio mecanismo de otorgamiento de las ayudas desde la Dirección General de Empleo, al hacerse con total omisión de los trámites administrativos propios de las subvenciones, impidiendo cualquier tipo de control, seguimiento, justificación de la ayuda y fiscalización del gasto.

Hay más de 350 personas imputadas, entre ellas aparte de los intrusos detectados en diferentes empresas, dos expresidentes del Gobierno andaluz, tres exconsejeros de Empleo y Hacienda, tres exconsejeros de Economía y Hacienda, dos exviceconsejeros de Empleo y de Hacienda, tres viceconsejeros de economía y hacienda, varios directores generales y secretarios generales de las consejerías de empleo y de hacienda y de la consejería de economía y hacienda, tres 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 investigación 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 de mayo de 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 de septiembre de 2016 se presentó por la Fiscalía escrito de calificación provisional, dictándose el auto de apertura de juicio oral el 3 de noviembre de 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 21 acusados. Cumplidos los trámites, después de anunciarse, se presentaron 19 recursos de casación interpuestos por todas las defensas que resultaron condenadas 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 el 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. En diciembre de 2021, se ha dictado auto de procedimiento abreviado.

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 concesión 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. Se han incoado más de cien Diligencias Previas.

Durante el año 2021 se han continuado practicando diligencias de instrucción en algunas de las piezas y en otras, se han presentado numerosos escritos de calificación, pendientes de señalamiento para su enjuiciamiento.

– Diligencias Previas 1773/2011 del Juzgado de Instrucción n.º 4 de Cádiz, (Bahía Competitiva).

En octubre de 2020, se incoa Procedimiento Abreviado, dirigiéndose la imputación contra 29 investigados entre empresarios, políticos y funcionarios. En el mismo se describe un fraude de subvenciones entre los años 2009 y 2010 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, en el año 2011 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 de unos quince millones de euros y habiendo intentado obtener la cantidad de otros 200 millones de euros con la intención de desviarlos a través de una complicada estructura societaria con multitud de personas físicas y jurídicas interpuestas a paraísos fiscales como Samoa, Islas Vírgenes, Panamá, Madeira, Seychelles, Luxemburgo, Islas Nieu… si bien no se logró a consumar estas últimas ayudas del año 2011.

– 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 de febrero de 2018 el Ministerio Fiscal formalizó su escrito de conclusiones provisionales contra dos ex alcaldes 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 de junio de 2020, extendiéndose hasta el día 12 de noviembre de 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.

En julio de 2021 fue dictada sentencia, recurrida en casación.

– *Diligencias Previas 961/2016 del Juzgado de Instrucción n.º 1 de Badajoz (Creex y otros»).*

Incoadas por posibles delitos de fraude de subvenciones frente a los beneficiarios de las ayudas públicas objeto de controversia, tienen su origen en las Diligencias de Investigación 14/15, de esta Fiscalía Especial que fueron judicializadas el 9 de mayo de 2016.

Las entidades beneficiarias objeto de investigación han sido la Confederación Regional Empresarial Extremeña –CREEX– que se organiza en tres piezas separadas referidas a la Confederación de Organizaciones Empresariales de Badajoz, a la Federación Empresaria Cacereña y a la Federación Empresarial Placentina con un quantum de 3.137.491 €.

Las actuaciones sufrieron un gran retraso, habiéndose tratado por la Fiscalía de impulsar el procedimiento.

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.

– *Diligencias Previas 881/2015, del Juzgado de Instrucción n.º 18 de Valencia.*

La causa se dirige contra el exPresidente 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 investigados determinó la formación de piezas separadas. Concretamente se han formado 11 piezas, habiendo instado durante el año 2021 peticiones de diligencias en la pieza principal del procedimiento. De las piezas incoados destacamos:

La pieza B y F se ocupan de la presunta contratación con fondos públicos por parte de la empresa IMELSA, sociedad pública 100% dependiente de la Diputación Provincial de Valencia y CIEGSA, dependiente de la Generalitat Valenciana. Presentado escrito de acusación, se ha señalado el juicio oral para los meses de enero y febrero de 2023.

Las piezas D y E, son las relativas a contrataciones, y adjudicaciones de un contrato público de gestión de llamadas, «call center» y contrataciones en el Ayuntamiento de Valencia. La pieza D tiene señalada fecha para la celebración del juicio oral en los meses de mayo y junio de 2023.

La pieza J, analiza contrataciones predeterminadas tanto en el Ayuntamiento de Valencia, como en la empresa pública IMELSA (actual DIVALTERRA). Se ha presentado el escrito de acusación por el Ministerio Fiscal, y están señaladas las sesiones del juicio oral para mayo y hasta el mes de junio de 2022.

– *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 querella 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 societario 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 procedi-

miento, confirmado en diciembre de 2021. 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 solicitar en julio de 2021 el sobreseimiento provisional, se confirmó por auto de 13 de octubre de 2021.

– 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 de 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. Celebrado el juicio oral ante la Sección 5.ª de la Audiencia Provincial de Valencia, se dictó sentencia absolutoria de 16 de diciembre de 2021.

– 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. 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 Gürtel, 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 Caixabank, 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 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 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.

Por auto de 21 de abril de 2021 se acordó la transformación de las Diligencias Previas en Procedimiento Abreviado y el 5 de mayo de 2021 se presentó escrito de acusación por el Ministerio Fiscal, acordándose la apertura de juicio oral el 4 de junio del mismo año ante la Audiencia Provincial.

Cabe mencionar, que en relación con este procedimiento son siete las personas jurídicas acusadas.

– *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 de octubre de 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, «Consorcio 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 de febrero de 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. Se continúa con 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 no es firme al haber sido recurrida en casación.

Finalmente, la pieza principal, como consecuencia de la fragmentación en piezas, ha quedado sin objeto y 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 querella interpuesta por el Ministerio Fiscal ante los Juzgados de Instrucción de Palma de Mallorca, concluyendo las Diligencias de Investigación 31/2014.

La querella se interpuso por presuntos delitos de falsedad documental por funcionario público, un delito continuado de prevaricación y un delito de fraude a la Administración Pública. Los hechos se refieren a la perversión de los procedimientos administrativos de con-

tratación 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, que ha sido confirmada tras la interposición del recurso de casación ante el Tribunal Supremo. Actualmente, se tramita la ejecutoria.

– *Diligencias Previas 1/2020 del Tribunal Superior de Justicia de Baleares dimanantes de las DP 1002/18 del Juzgado de Instrucción n.º 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 n.º 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.

– *Diligencias Previas 584/2020 por el Juzgado de Instrucción n.º 3 de Palma.*

Tienen su origen en la interposición de una querella 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 8 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 Ferrovial con porcentajes de comisión en la adjudicación de obras públicas significativas (construcción de la Ciudad de la Justicia, línea 9 del metro de Barcelona, y algunas adjudicaciones de menor entidad).

La Sección 10.ª de la Audiencia Provincial de Barcelona, tras la celebración de la vista oral, iniciada el día 1 de marzo de 2017, dictó sentencia condenatoria de 29 de diciembre de 2017. Se interpuso 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 n.º 8/2020 de fecha 21 de diciembre, condena al Sr. Millet Tusell y al Sr. Montull, como responsable 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 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.

Esta causa ha llegado a tener 27 Piezas Separadas, si bien han sido archivadas de forma firme 21 de ellas. Las piezas archivadas se referían a las posibles subvenciones ilegales otorgadas por la Diputación Provincial de Barcelona para proyectos de desarrollo exterior. Bien a instancia de la Fiscalía bien a instancia de la acusación particular –la propia Diputación Provincial– la Juez de Instrucción ha acordado el archivo al entender que no había cometido ningún hecho delictivo.

– 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 Ministerio 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. Se trata de una causa de especial complejidad dirigiéndose el procedimiento contra 45 acusados a los que se le imputan 362 delitos.

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, desde enero hasta el 1 de junio de 2021, si bien a causa del COVID-19 se suspen-

dió hasta el 16 de febrero de 2021, siendo la última sesión de fecha 13 de julio de 2021, con un total de 49 sesiones. A fecha de hoy, el procedimiento se encuentra en espera de sentencia.

– *Diligencias Previas 90/2018 del Juzgado Central de Instrucción n.º 5.*

Incoadas en fecha 3 de agosto de 2018 por el Juzgado Central de Instrucción número 5 en virtud de denuncia formulada por el Ministerio 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.

Los principales responsables de la sociedad se encuentran investigados y el principal de las diligencias previas se encuentra en trámite, pendiente de diversas medidas de investigación.

En 2020 se incoó la primera pieza separada, correspondiente a la primera etapa cronológica de la sociedad (CJM Fase 1), por la Fiscalía el 29 de diciembre de 2020 se presentó el escrito de acusación y en 2021 se dictó auto de apertura de juicio oral, pendiente de señalamiento.

– *Diligencias Previas 37/2019 del Juzgado Central de Instrucción n.º 4 de los de la Audiencia Nacional, respecto a los delitos de cohecho, malversación de caudales públicos, prevaricación y blanqueo de capitales. (Caso 3 %).*

El presente 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, y ha dado lugar a que se tomara declaración como investigados a varios Alcaldes y Concejales de diversos Ayuntamientos.

– *Diligencias Previas 14/2018 del Juzgado Central de Instrucción n.º 5.*

Las Diligencias Previas 14/18 se incoaron en fecha 5 de marzo de 2018 por el Juzgado Central de Instrucción n.º 5, en virtud de auto de inhibición 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 de julio de 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.

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 en 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 de septiembre de 2015, confirmado el 9 de mayo de 2016.

El 28 de diciembre de 2019, se presentó el escrito de acusación, se detuvo 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 de noviembre de 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 organiza-

ción de la camorra napolitana radicada en España. Se investigó el establecimiento en territorio español de 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 de diciembre de 2015 se dictó el correspondiente auto de Procedimiento Abreviado. Presentado escrito de acusación el 14 de noviembre de 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 de abril de 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 de mayo de 2016 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 llamada 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 Cheqia y Sneake a través principalmente de la entidad ICBC continúa siendo objeto de investigación en el Juzgado Central n.º 2.

El 20 de marzo 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 Comercial Bank of China Europe SA, SE. Las multas ingresadas ya en instrucción ascendieron a 21 millones de euros aproximadamente. Actualmente se tramita la ejecutoria.

– *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 de junio de 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.

En fecha 28 de mayo de 2021, se presentó por el Ministerio Fiscal el escrito de acusación de esa macro causa (más de 200 tomos y un Terabyte de archivos informáticos incautados) por delito de blanqueo de capitales agravado por organización criminal contra seis acusados. Se interesa el decomiso de más de 48 inmuebles situados en varias ciudades del territorio nacional e internacional y del dinero bloqueado.

– *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.

El 9 de septiembre de 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. El 14 de octubre de 2021, se celebró juicio de conformidad ante la Sección 5.ª de la Audiencia Provincial, por la que se condenaba al principal acusado como autor de ocho delitos contra la Hacienda Pública y un delito de Blanqueo de Capitales por las cuotas defraudadas en los anteriores delitos. Al ser de conformidad la sentencia, el mismo día se dictó auto de firmeza de la misma, habiéndose transferido la cantidad de 7.015.648,69 euros del penado a la cuenta de la Hacienda Pública española (AEAT).

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 2021, 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 2021, la Unidad de Apoyo de la AEAT ha emitido un total de 126 Informes (30 con entrada años anteriores y 96 con entrada en el año 2021), 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 2021

Con entrada en años anteriores	Núm.	Con entrada en el 2021	Núm.
Diligencias de Investigación 36/14.	1	Diligencias de Investigación 36/17 PS 39.	5
Diligencias de Investigación 36/17 PS 39.	1	Diligencias de Investigación 36/17 PS 39.	2
Diligencias de Investigación 18/18.	1	Diligencias de Investigación 18/18.	8
Diligencias de Investigación 12/19.	1	Diligencias de Investigación 17/19.	1
Diligencias de Investigación 17/19.	1	Diligencias de Investigación 18/19.	1
Diligencias de Investigación 14/20.	10	Diligencias de Investigación 17/20.	1
Diligencias de Investigación 17/20.	1	Diligencias de Investigación 9/21.	1
Diligencias Previas 85/14.	1	Diligencias de Investigación 15/21.	1
Diligencias Previas 19/17.	1	Diligencias de Investigación 16/21.	2
Diligencias Previas 34/17.	1	Diligencias de Investigación 18/21.	1

Con entrada en años anteriores	Núm.	Con entrada en el 2021	Núm.
Diligencias Previas 658/17.	1	Diligencias de Investigación 24/21.	3
Diligencias Previas 1810/18.	1	Diligencias Previas 141/12.	1
Diligencias Previas 2/19.	6	Diligencias Previas 85/14.	5
Diligencias Previas 64/19.	1	Diligencias Previas 2310/15.	1
Comisión Rogatoria 9/19.	1	Diligencias Previas 91/16.	5
Ejecutoria 35/19 PA 340/01.	1	Diligencias Previas 19/17.	1
		Diligencias Previas 34/17.	2
		Diligencias Previas 96/17.	2
		Diligencias Previas 18/18 PA.	2
		Diligencias Previas 42/18.	2
		Diligencias Previas 1810/18.	2
		Diligencias Previas 2/19.	10
		Diligencias Previas 64/19.	8
		Diligencias Previas 1426/19.	1
		Diligencias Previas 68/20.	1
		Diligencias Previas 50/21.	2
		Diligencias Previas 181/21.	8
		Comisión Rogatoria 30/18.	1
		Comisión Rogatoria 8/20.	1
		Comisión Rogatoria 1/21.	1
		Comisión Rogatoria 2/21.	1
		Comisión Rogatoria 3/21.	2
		Comisión Rogatoria 10/21.	1
		Comisión Rogatoria 15/21.	1
		Orden Europea de Investigación 4/20.	1
		Orden Europea de Investigación 1/21.	1
		Orden Europea de Investigación 3/21.	1
		Orden Europea de Investigación 9/21.	1
		Exhorto Ordinario 280/19.	1
		RE 868/20 Denuncia.	1
		Rollo de Sala 3/20 D. Previas 120/13.	1
		Rollo de Sala 9/21 D. Previas 37/13 PA.	2
Total Informes.	30	Total Informes.	96

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 39 informes escritos que se resumen en la tabla siguiente:

Diligencias	N.º Informes
Diligencias Inv. 12/20	2
Diligencias Inv. 18/18	3
Diligencias Inv. 19/19	2
Diligencias Inv. 2/20	1
Diligencias Inv. 20/19	1
Diligencias Inv. 5/21	2
D. Previas 141/12	1
D. Previas 2039/20	1
D. Previas 238/19	1
D. Previas 50/21	2
D. Previas 85/14	10
D. Previas 91/16	1
D. Previas 91/16 Pieza Sep. n.º 8	2
D. Previas 275/08 PS Informe UDEF-BLA 22.510/13	9
Denuncia 1584/19	1
Total Informes 2021	39

Además de los informes anteriores, esta Unidad de Apoyo ha prestado asesoramiento en materias propias de su competencia (contratación pública, subvenciones, etc.), ha facilitado apoyo verbal a los fiscales en procedimiento de los que conoce la Fiscalía, y algunos miembros de la Unidad de Apoyo han participado en procesos judiciales como peritos dando cuenta del contenido de sus informes.

Respecto a las actividades de formación, la Unidad de Apoyo ha impartido una jornada por la Escuela de Hacienda Pública bajo el título *«Colaboración y coordinación en la investigación de los delitos contractuales»*. La Unidad ha participado también en alguna de las actividades de colaboración de esta Fiscalía con otros países.

6.6.3 Unidad adscrita de la Policía Nacional

Durante el año 2021 esta Unidad Adscrita ha dado apoyo a la Fiscalía en numerosos procedimientos, colaborando con las otras Unidades de Apoyo en las diferentes investigaciones que se han desarrollado

durante este año, llevando a cabo además diferentes actuaciones operativas en toda España, así como en el ámbito europeo e internacional, dando un adecuado servicio a las exigencias propias de esta Fiscalía Especial, así como a las autoridades judiciales, fiscales y policiales 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 2021 una actividad que se ha plasmado en un total de 157 escritos de entrada y 217 de salida, frente a los 176 escritos de entrada y 140 de salida del año 2020. 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 8 operaciones durante el año 2021, 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 2021, 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 5 cursos de formación y capacitación, impartidos por organismos nacionales.

6.7 **Propuestas de reforma**

Una cuestión que viene siendo objeto de especial preocupación en las Memorias de esta Fiscalía desde 2017 es la concerniente a la protección del alertador de la corrupción. El año pasado nos referíamos a 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, a su necesaria transposición por España y al ámbito de extensión que debería tener la nueva ley. Con cierto retraso, el 4 de marzo de 2022, se ha aprobado el anteproyecto de ley que recoge la obligación de implantar canales de denuncia internos y externos para determinadas entidades, establece

el ámbito de protección de los denunciantes, las medidas de protección y crea una nueva autoridad competente. El objeto de análisis de este texto o, deseablemente, de lo que sería una nueva ley corresponderá ya a la Memoria del año 2022.

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.

Por lo que se refiere a reformas concretas, se insiste en la necesidad de seguir profundizando en las políticas preventivas relacionadas con la transparencia, la rendición de cuentas y el fácil acceso a la información de interés público, una más 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 que recuerdan que sigue existiendo una amplia brecha entre la legislación y su implementación en la práctica. En todo caso, el diagnóstico y el tratamiento del problema están identificados. Solo falta que nuestros responsables políticos se pongan a trabajar decididamente en esta dirección, como ya decíamos en la Memoria del año anterior.

En cuanto al ámbito represivo, también se viene repitiendo en sucesivas Memorias que el Código Penal contiene un catálogo de delitos suficiente para hacer frente a delincuencia organizada, a la económica y, desde luego, a la corrupción y que las penas previstas son, en términos generales, adecuadas. Mencionamos un año más el delito de enriquecimiento ilícito, cuya tipificación se viene defendiendo en las Memorias de la Fiscalía Anticorrupción de 2017 a 2020. Toda vez que esta propuesta sigue sin merecer la atención de nuestro legislador venimos a reiterarla dando por reproducidos los razonamientos expuestos en pasadas Memorias.

CAPÍTULO III
FISCALES COORDINADORES/AS Y DELEGADOS/AS PARA MATERIAS ESPECÍFICAS

1. VIOLENCIA DE GÉNERO Y VIOLENCIA DOMÉSTICA

1.1 **Introducción**

La pandemia ha tenido consecuencias específicas para las mujeres víctimas de violencia de género que, con el confinamiento, vivieron un auténtico calvario al estar encerradas junto a sus maltratadores, sin poder salir de casa y sin tener las mismas posibilidades de acceder a determinados recursos o de comunicarse con otras personas que pudieran ayudarlas. Esa fue la razón por la que disminuyeron denuncias, pese a los esfuerzos de las FF. CC. de Seguridad del Estado y a que, tanto la Delegación del Gobierno para la violencia de género como las diferentes instituciones con competencias en la materia de las CC. AA., pusieron en marcha campañas o guías de actuación para facilitar la denuncia y el conocimiento de todos los recursos existentes. No obstante, esa disminución de las denuncias no significó que la violencia de género hubiera decrecido; en concreto la violencia psicológica y la cometida digitalmente sufrió un notable incremento como pone en evidencia el hecho de que las llamadas al 016 aumentaron un 37 %, y por la importante utilización los dos números de WhatsApp que se pusieron a disposición de las víctimas.

Esa preocupación se trasladó a la Ley 1/2021, de 24 de marzo, de medidas urgentes en materia de protección y asistencia a las víctimas de violencia de género y, con posterioridad, se publicó el Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, a aplicar tras la finalización de la vigencia del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre. No solo preocupaba entonces la situación de las víctimas de esta violencia durante la vigencia de esas medidas restrictivas, sino también lo que podía ocurrir cuando cesaran

esas restricciones de libertad, medidas que crearon las condiciones idóneas para el maltratador al aislar aún más a las mujeres, aumentando las posibilidades de control y facilitando la impunidad de los actos violentos –físicos, psicológicos, sexuales…– que intramuros pudieran cometerse sobre ellas. Sabíamos que con la finalización de las medidas restrictivas de libertad se incrementaba el riesgo para estas mujeres, pues iba a provocar en los agresores la percepción de pérdida de control sobre la víctima siendo este un factor «precipitante» que podía conducir al homicidio o a agresiones graves y, ese temor se materializó en un aluvión de feminicidios, a lo que se unió el asesinato de las dos niñas de Tenerife que tanto dolor y consternación produjo a nivel mundial.

En este contexto, se publicaron la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia y 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, que abordan, entre otras cuestiones de gran interés, importantes reformas de la LECrim y del Código Civil, en concreto, en relación con el régimen de visitas y comunicación con los hijos e hijas menores por parte del progenitor que esté incurso en un proceso penal iniciado por violencia de género o doméstica, tanto el procedimiento de familia como en el contexto de la orden de protección. Con motivo de la entrada en vigor de la LO 8/2021, el día 14 de octubre, se emitió la Nota de Servicio n.º 1 sobre criterios orientativos en la interpretación de la nueva redacción de los artículos 544 ter LECrim y 94.4 CC, criterios que fueron complementados con el tratamiento de este y otros temas en las Jornadas de especialistas celebradas los días 15 y 16 de noviembre y que derivaron en las conclusiones que se remitieron a todos los y las fiscales y que se pueden consultar en la página www. fiscal.es. Pero además desde esta Unidad, con la inestimable colaboración de los/as fiscales delegadas/os provinciales y de enlace, se ha llevado a cabo un estudio de 1.160 resoluciones por las que se acuerda la orden de protección existiendo hijas/os menores de cuyo resultado se da cuenta más adelante.

Antes de entrar al análisis de la actividad, siendo uno de los apartados imprescindibles el de los asesinatos u homicidios de mujeres como última manifestación de la violencia por razones de género, que puede presentarse en muchas modalidades y ejecutarse en muy diferentes ámbitos y circunstancias, hemos optado por asumir la denominación de *feminicidio* que ha sido aceptada no solo a nivel doctrinal, sino también a nivel institucional y en determinados ordenamientos jurídicos.

Ahora bien, este término engloba todas los homicidios y asesinatos de mujeres y niñas por razones de género por lo que la doctrina ha elaborado una serie de categorías que permiten su diferenciación en razón a determinadas circunstancias. Así, y al margen de otras clasificaciones de gran interés a efectos doctrinales y estadísticos, se distingue entre el Feminicidio Familiar o Íntimo y el Feminicidio no íntimo. Bajo la primera clasificación se engloban los homicidios y asesinatos cometidos por un hombre con quien la mujer víctima tenía en el momento de ejecución de los hechos, o tuvo en un momento anterior, relación matrimonial o de análoga afectividad al matrimonio o noviazgo, o alguna relación familiar o de parentesco por consanguinidad o afinidad. Bajo la denominación de feminicidio no íntimo se registran todos aquellos homicidios y asesinatos cometidos por un hombre con quien la víctima mujer o niña nunca mantuvo ninguna relación de las referidas anteriormente. Junto a las categorías expuestas, existe una tercera denominada Feminicidio por Conexión para aludir a aquellos homicidios o asesinatos de terceras personas (hija/as, progenitores…) que quedaron «atrapados en la línea de fuego» al defender a la mujer a quien iba dirigido el ataque. Esta categoría no incluye los asesinatos de las hijas o hijos de la mujer o de terceras personas de su entorno afectivo más próximo que son asesinadas junto a ellas o cuando solo son asesinados estos últimos con la sola intención de hacer a su madre el máximo daño posible (violencia vicaria) por lo que la doctrina ha asumido una terminología para designarlos: Feminicidio extendido o ampliado.

Asumimos esos términos reconociendo el poder que tienen las palabras y en el convencimiento de que lo que no se nombra no existe, y de que el lenguaje es una herramienta que ayuda no solo a cambiar actitudes y comportamientos (de ahí la necesidad de la utilización de un lenguaje inclusivo no sexista), sino también para visibilizar aquellos fenómenos que se quieren difundir o combatir como ocurre en este caso. Por ello, y dado nuestras limitadas competencias de conformidad con el artículo 70 de la LO 1/2004, vamos a utilizar el término feminicidio íntimo, al que vamos a añadir la expresión «de pareja» para evitar de futuro confusiones, aludiendo así a los asesinatos y homicidios de mujeres en ese ámbito, y distinguiremos en apartados separados los Feminicidios consumados e intentados. A continuación, incluiremos un apartado para tratar los Feminicidios ampliados, en relación con los supuestos en que las mujeres fueron asesinadas junto a sus hijas o hijos u otras personas de su entorno y los supuestos de violencia vicaria en este contexto y, en un apartado distinto, se hará alusión a «otros hechos graves».

1.2 **Feminicidios y otros hechos graves**

1.2.1 Feminicidios íntimos de pareja consumados en el año 2021

Con relación al cómputo anual, el total de feminicidios registrados en 2021 es de 50, un número superior al de 2020 –46 víctimas– (8,6 % más), pero inferior al de los años 2019 –59 víctimas– (15,26 %) y un 2 % menos que en 2018 (51).

El análisis comparativo del primer y segundo semestre de este año revela, como se verá más adelante, el impacto de las medidas restrictivas de libertad, tales como el confinamiento y toques de queda, que se acordaron con la declaración del estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 en virtud del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, y del cese de dicho estado de alarma que se produjo a las 00:00 horas del día 9 de mayo de 2021 en virtud del Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, medidas que pudieron actuar como factor de contención de la violencia más grave durante los periodo de mayor restricción de la libertad, y como factor precipitante de la violencia feminicida tras el levantamiento de tales medidas, al perder los maltratadores, que son dominadores, su sensación de mayor control sobre sus parejas. Sin embargo, los números siguen sin darnos una información clara de las razones por las que en algunos meses se registran más feminicidios que en otros; a esta conclusión se llega con la simple comparación de los datos de noviembre y diciembre en los que se computaron 1 y 9 feminicidios respectivamente. Si comparamos por meses lo acontecido en el primer semestre y segundo semestre, se corroboran con mayor intensidad esas conclusiones.

Enero	1
Febrero	4
Marzo	2
Abril	4
Mayo	7
Junio	10
Julio	5
Agosto	3
Septiembre	2
Octubre	2
Noviembre	1
Diciembre	9

Si hacemos una media, resultaría que en España en el año 2021 se cometieron 4,25 feminicidios íntimos al mes, por lo que, cuando se alzaron las medidas, se superó esa media en un 64,7 % en el mes de mayo y en un 135,3 % en el mes de junio, y en esos dos meses se cometieron el 21,56 % de los feminicidios ejecutados en todo el año 2021. El incremento o descenso de feminicidios íntimos del año 2021, en números relativos, respecto de años anteriores se expone a continuación.

Año	↓↑ Año 2021 – %
2008	↓32,44
2009	↓18
2010	↓32,44
2011	↓16,48
2012	↓4
2013	↓10
2014	↓16
2015	↓24
2016	↓4
2017	↓6
2018	↓2
2019	↓18
2020	↑6

De esta comparación, en números absolutos y relativos, se aprecia claramente que la tendencia desde el año 2010 es la del descenso en número de víctimas de feminicidio íntimo, y que el ascenso registrado en el último año es una excepción en el histórico de la última década y que debemos relacionar, como ya se ha expuesto, con los efectos de la pandemia.

De las 50 mujeres asesinadas en el año 2021 solo habían denunciado previamente 11, un 22 %, que es un porcentaje superior al registrado en el año 2020 (13,63) e inferior al del año 2019 (23,3 %). En 10 ocasiones se había acordado alguna prohibición de aproximación, lo que representa que en un 90,90 % de las ocasiones en las que la víctima había denunciado se dio una respuesta por la administración justicia tendente a su protección; en 7 ocasiones estaba vigente una pena o medida de prohibición de aproximación, lo que supone un 63,63 % del total de las víctimas que denunciaron previamente. Si comparamos estos datos con el de la memoria anterior, se aprecia un incremento importante, pues en el año 2020, en el 42,86 % de los casos en los que

se había denunciado previamente se había acordado una medida o pena de prohibición de aproximación y que en 2 casos (28,6 %) estaba vigente en el momento del feminicidio. Esta información, unido al dato de que del total de las órdenes de protección solicitadas en el año 2021, según información del CGPJ, fueron acordadas el 71,36 %, refuerza la necesidad de potenciar e impulsar las denuncias por parte de la propia víctima, sus familiares y personas de su entorno más próximo y por los profesionales sociosanitarios que, sabemos que son los protagonistas en la detección de la violencia de género, pues la manera más efectiva de proteger a las víctimas actuales y potenciales es poniendo en marcha el procedimiento penal en el que, además de acordar las medidas de protección pertinentes, se diriman responsabilidades penales evitando espacios de impunidad que favorecen la continuación de la violencia y la reiteración de patrones con futuras parejas. La implicación de las personas del entorno y de los profesionales sociosanitarios en ese objetivo se mantiene prácticamente inalterable a lo largo de los años, como se ve en la tabla que se incorpora a continuación, lo que revela la necesidad de concienciar a toda la población en contra de la violencia de género y en la necesidad de acompañamiento y apoyo a las víctimas y de la conveniencia de la denuncia.

	Familiares – %	Parte de lesiones – %	Servicios asistenciales y terceros – %
2019	1,71	9,58	2,80
2020	1,88	9,45	3,62
2021	1,44	8,32	3,26

En cuanto a la nacionalidad la mayoría de las víctimas eran españolas (el 54 %) así como los agresores (74 %). En cuanto a las víctimas que habían denunciado previamente su análisis revela poco pues, 5 eran españolas, 2 marroquíes, 1 nicaragüense, 1 ecuatoguineana, 1 rumana y otra argentina.

En cuanto a la edad la mayoría de las víctimas y agresores tenían entre 26 y 50 años, seguidas por las que tenían entre 51 y 65.

En cuanto al mecanismo feminicida sigue predominando la utilización de armas blancas que fueron utilizadas en un 44 % de los casos, seguidos de la de armas de fuego (18 %), asfixia/sofocación (18 %), a base de golpes (martillo/piedra) el 8 %, en 1 ocasión se produjo por atropello; en 1 por precipitación; otra por degüello; otra por estrangulamiento a lazo y otra por incendio.

18 de las víctimas tenían hijos menores de edad sumando estos un total de 31 niños y niñas. Una de las víctimas estaba embarazada de 20-21 semanas y el agresor asesinó además a la hija común de 11 meses.

14 de los agresores se suicidaron, 5 lo intentaron, 8 se entregaron y 28 fueron detenidos (incluidos los que intentaron suicidarse); uno está en busca y captura. En cuanto a la incidencia por Comunidades, en números absolutos la Comunidad que más feminicidios registró fue la C. de Andalucía (10) seguida de la C. de Madrid (8), Cataluña (9), C. Valenciana (6) y Castilla y León (4); País Vasco, I. Baleares y Aragón registraron 2 cada una de ellas y Castilla la Mancha, Asturias, Navarra, Galicia e I. Canarias, 1 cada una.

De los 50 feminicidios ocurridos en 2021, 12 se cometieron en capitales de provincia (24 %) y 38 en otras localidades (76 %); de estos, 22 –el 57,9 %– ocurrió en poblaciones de más de 25.000 habitantes y 16 –el 42,1 %– en núcleos de población más pequeños. Como veremos en el capítulo de instrumentos de protección, la disponibilidad de recursos en los núcleos rurales no ha mejorado ostensiblemente en los últimos años por lo que sigue siendo necesario 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.

1.2.2 Feminicidios íntimos intentados y otros hechos graves

En el año 2021, se han computado 21 feminicidios íntimos de pareja intentados y se ha tenido conocimiento de 7 hechos muy graves. Si comparamos estos datos con los computados en el año 2020 (32) advertimos que se ha producido un descenso de 34,4 % y en el periodo de esta dación solo nos han comunicado 6 hechos graves mientras que en 2020 fueron comunicados 14.

Como datos sociológicos, hay que destacar que al igual que en los consumados, la mayoría de las víctimas tiene nacionalidad española (53,8 %), al igual que los agresores (77 %). En cuanto a la edad la mayor parte de las víctimas están comprendidas entre los 25 a 50 años seguidas de la que tiene entre 51 y 65. Por último y en cuanto a los medios de comisión**,** también en el feminicidio intentado el apuñalamiento es el método más utilizado (75 %); en los otros tres se utilizó ácido, una pala y un bastón metálico.

1.2.3 Feminicidios ampliados

En este año hemos computado un total de 9 feminicidios ampliados de los que 4 han sido consumados y 5 intentados. De los consu-

mados las víctimas todas eran hijo/as comunes y menores de edad (de 11, 7, 1 y 6 años respectivamente) y en cuanto a los intentados, cuatro de las víctimas eran también hijas comunes, dos de ellas menores de edad (12 y 6 años respectivamente) y la otra víctima es la madre de la ex pareja del agresor.

1.3 **Evolución de la criminalidad y actividad del Ministerio Fiscal**

1.3.1 Denuncias

Si bien en el año 2020 se registró un descenso de las denuncias en relación con años anteriores debido a las medidas restrictivas de la libertad que se adoptaron para contener el virus, en el año 2021 se interpusieron 162.848 denuncias lo que supone un incremento de un 8 % en relación con el ejercicio anterior, pero seguimos estando por debajo de la cifra de 2019 (1,15 % menos). Por CC. AA., la que más denuncias registró fue Andalucía seguida de Madrid, C. Valenciana y Cataluña. En cuanto relación a la población femenina de 15 años o más, la Comunidad en la que más denuncias se interpusieron fue la C. Valenciana (0.99 %), seguida de la de Canarias (0,92 %), Andalucía (0,85 %), Madrid (0,74 %) y Cataluña (0.59 %). Sin perjuicio de la valoración que se haga más adelante de la incidencia de la dispensa de la obligación de declarar, en cuanto a las «renuncias», de los datos del CGPJ se desprende que la media está en un 9,86 % de las víctimas que denunciaron en 2021, sin embargo, están por encima de la media entre otras, Canarias (12,88 %), Madrid (12,60 %), Cataluña (11,47) y C. Valencia (10,39 %).

1.3.2 Retiradas de acusación y denuncias falsas

El total de retiradas del año, en procedimientos seguidos por violencia sobre la mujer, asciende a 51. En el primer semestre el porcentaje de retiradas que traían causa de la dispensa descendió significativamente respecto del año anterior, ya que supuso un 8 % del total, frente al 50 % de idéntico semestre de 2020. En el segundo semestre, aunque aumentó respecto del precedente, situándose en un 7,38 %, sin embargó continuó en niveles sensiblemente inferiores a los del segundo semestre de 2020, que alcanzó un 72,7 %. Estos datos se relacionan con el acogimiento por los órganos jurisdiccionales de la doctrina de la STS 389/20, de 10 de julio, y de la reforma operada por LO 8/21. Por otro lado, fueron acordadas 6 deducciones de testimonio contra la víctima por denuncia falsa cuando la víctima afirmó en el juicio que los hechos denunciados no habían ocurrido.

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 reflejará el número de procedimientos seguidos en el año 2021, sin perjuicio de hacer constar en cuadro adjunto la evolución de los casos registrados en años anteriores.

En el año 2021 se interpusieron 162.848 denuncias por delitos de violencia de género (datos publicados por el CGPJ). Han sido comunicados a la Unidad, hasta el momento, 41 asuntos, de los que 16 han sido sobreseídos, 1 archivado, en 2 se ha presentado escrito de acusación, 9 se encuentran en trámite en el juzgado de instrucción y en 13 no consta aún la incoación de diligencias previas. Se trata de un cuadro dinámico, que se revisa continuamente, dependiendo de la información obtenida. En ocasiones, la primera vez que se conoce la deducción de testimonio es cuando se notifica a la Unidad la sentencia dictada en el procedimiento seguido por denuncia falsa, lo que conlleva modificación de la estadística, ya que las deducciones de testimonio se contabilizan en el año en el que se acordó la deducción, con independencia del momento en que se conozca.

	Total denuncias	Causas en seguimiento por denuncia falsa	%	No consta incoación	%	En trámite	%	Sentencias condenatorias	%	Sentencia Absolutoria, sp o no incoación de proceso penal	%
2009	135.540	27	0,020	0	0	0	0,0	11	0,0081	16	0,0118
2010	134.105	17	0,013	0	0	0	0,0	8	0,0060	9	0,0067
2011	134.002	25	0,019	0	0	0	0,0	14	0,0104	11	0,0082
2012	128.543	35	0,027	0	0	0	0,0	17	0,0132	18	0,0140
2013	124.894	27	0,022	0	0	0	0,0	14	0,0112	13	0,0104
2014	126.742	28	0,022	0	0	0	0,0	17	0,0134	11	0,0087
2015	129.193	28	0,022	0	0	1	0,00077	10	0,0077	17	0,0132
2016	142.893	30	0,021	0	0	1	0,00070	18	0,0126	11	0,0077
2017	166.260	32	0,019	0	0	3	0,00180	19	0,0114	10	0,0060
2018	167.061	26	0,016	0	0	3	0,00180	12	0,0072	11	0,0066
2019	168.057	35	0,021	2	0,0012	7	0,00417	11	0,0065	15	0,0089
2020	150.785	23	0,015	3	0,0020	8	0,00531	2	0,0013	10	0,0066
2021	162.848	41	0,025	13	0,008	11	0,00675	0	0,0	17	0,0104
Total	1.870.923	374		18		34		153	0,0084	169	

El cuadro refleja cómo el porcentaje de sentencias condenatorias por denuncia falsa es ínfimo. El promedio entre los años 2009 y 2021 es del 0,0084 %.

1.3.3 Procedimientos penales

1.3.3.1 *Comparecencias para medidas cautelares de protección*

Sin lugar a duda las medidas cautelares de carácter personal constituyen un instrumento fundamental en la lucha por la erradicación de la violencia de género. La imposición al agresor de la prohibición de aproximación o de comunicación con la víctima, una vez constatada la presencia de riesgo objetivo para ésta, previene la comisión de nuevos episodios violentos, otorga seguridad a la mujer y a sus hijos e hijas menores, y le permite comenzar a sentar las bases de una vida independiente, al margen de su maltratador. En los casos más graves, de serio riesgo para la víctima o en supuestos de reiteración delictiva, será procedente acordar la prisión provisional, cuando de otra forma no pueda garantizarse la indemnidad y seguridad de aquella. De conformidad con los datos que ofrece la aplicación SICC, en el año 2021 fueron dictadas 6.228 órdenes de alejamiento (art. 544 bis LECrim) y, respecto de las órdenes de protección (art. 544 ter LECrim), se adoptaron 8.734, solo con medidas penales y 5.523, con medidas penales y civiles. Por último, fueron denegadas 9.419. En cuanto a la prisión provisional, fue acordada en 1.331 ocasiones. Sin embargo, como venimos poniendo de manifiesto en anteriores Memorias, estos datos no reflejan el volumen real. Así lo exponen mayoritariamente los delegados/as, hasta el punto de que en varios casos recurren al recuento manual. Más ajustada se considera la estadística del CGPJ, según la cual en los Juzgados de Violencia sobre la Mujer fueron incoadas 37.270 órdenes de protección (arts. 544 ter y 544 bis LECrim), de las cuales, fueron inadmitidas 133 (el 0,4 %), adoptadas 26.254 (el 70,4 %) y denegadas 10.883 (el 29,2 %). Respecto a los Juzgados de Guardia, se solicitaron 6.466 órdenes, de las cuales fueron acordadas 4.958 (el 77 %) y denegadas 1.508 (el 23 %). En consecuencia, el total de las medidas de protección solicitadas en los Juzgados de Violencia sobre la Mujer y los Juzgados de Guardia (estos últimos, fuera de las horas de audiencia de los Juzgados de Violencia) asciende a 43.736, frente a las 42.624, que fueron solicitadas en 2020, lo que supone un incremento del 2,6 %. De ellas, fueron acordadas 31.212 (el 71,4 %) y en 2020, 30.471 (el 71,5 %), Por tanto, el porcentaje de concesión se ha mantenido prácticamente

invariable. Las medidas que en mayor proporción se acordaron fueron la orden de alejamiento (69,11 %) y la prohibición de comunicación con la víctima (65,79 %), mientras que las medidas privativas de libertad (prisión provisional) representan el 2,77 % del total de las adoptadas.

Siendo los anteriores datos expresivos de la media a nivel nacional, en el ámbito autonómico, según el CGPJ, las CC. AA. con mayor porcentaje de concesión de medidas de protección solicitadas en los Juzgados de Violencia sobre la Mujer son Aragón y La Rioja (ambas, con un porcentaje del 86 %), seguidas de la Comunidad Valenciana (85 %), Murcia (83 %) y Andalucía (81 %). Por el contrario, el menor nivel de concesión se registra en Cataluña (48 %), Madrid (51 %), País Vasco (56 %) y Cantabria (64 %). La tendencia, tanto en los niveles más altos como en los menores, es muy similar a la del año 2020.

Respecto a las víctimas menores de edad, las medidas de protección solicitadas en los Juzgados de Violencia sobre la Mujer y en los Juzgados de Guardia durante el año 2021 fueron 683, lo que representa un 1,6 % del total solicitadas. En el año 2020 fueron 700, que suponían un 1,7 % del total; luego, tanto en números absolutos como relativos, la proporción ha variado mínimamente.

Año	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
O.P. solicitadas	807	1059	869	878	963	1010	939	700	683

Es importante resaltar, como lo hacen los delegados/as en sus Memorias, que a las prohibiciones acordadas en las órdenes de protección deben sumarse las acordadas en sentencias de conformidad ante el Juzgado de Violencia. Por otra parte, las Fiscalías explican que la extensión de las prohibiciones de aproximación y comunicación con los/las hijos menores de la mujer se reserva para los casos en los que los propios menores son las víctimas directas del delito, en los supuestos de riesgo alto o extremo, reiteración delictiva, o bien, cuando se trata de hechos muy graves (fundamentalmente, homicidios o asesinatos de sus madres o maltrato habitual prolongado en el tiempo).

Las valoraciones forenses urgentes del riesgo en las guardias, que, como se ha expuesto anteriormente, solo se realizan en algunas Fiscalías y de forma muy desigual, se considera un instrumento valiosísimo para orientar la adopción de medidas cautelares penales, tanto de las mujeres como de sus hijos e hijas expuestos a la violencia, que necesariamente debe generalizarse y consolidarse. Un año más se debe insistir en que esta diferencia de criterios entre

los juzgados genera inseguridad jurídica, desincentiva la denuncia y produce desigualdades intolerables para las víctimas, dependiendo de su lugar de residencia. En relación con los dispositivos de control de cumplimiento (DTC), instalados como mecanismo de seguimiento del cumplimiento de las prohibiciones de aproximación, acordadas como medidas cautelares o penas, a fecha 31 de diciembre de 2021 el número de dispositivos activos es de 2.620, frente a los 2.220 dispositivos activos en diciembre de 2020 (datos publicados por la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género). Ello supone un incremento del 18,02 %. Se consolida, por tanto, el uso de estos. A partir de la Instrucción SES 4/2019 su colocación ha ido en aumento progresivo. En la actualidad existe un mayor conocimiento entre los operadores jurídicos del funcionamiento y utilidad del dispositivo. La Fiscalía ha contribuido a la extensión de ese conocimiento entre los/as fiscales con 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 y se indican los supuestos en que procede solicitarlos, así como el protocolo de instalación. Por otra parte, en las Jornadas de Fiscales Especialistas de 2021 se profundizó de nuevo en ellos, así como en el delito de inutilización o perturbación de su funcionamiento. Las Fiscalías reconocen mayoritariamente en sus Memorias la indiscutible utilidad de los dispositivos como instrumento para combatir la violencia de género; no en vano, a fecha actual ninguna de las mujeres asesinadas portaba DTC. Sin embargo, también expresan, un año más, los problemas derivados de la dificultad de guardar la distancia de 500 metros en localidades pequeñas (señala Castellón cómo varias mujeres solicitaron la retirada del dispositivo por la angustia que les generaban las alertas en estos casos), la deficiente cobertura de zonas rurales aisladas, el tiempo que emplean el trasladarse los técnicos de COMETA a esas áreas, así como el trabajo que les supone el análisis y cribado de las incidencias que reporta el centro COMETA, para decidir sobre la formulación de denuncia. Se ha solventado, sin embargo, la dificultad de cargar los dispositivos para determinadas profesiones, con el suministro de cargadores portátiles.

Por último, señalan varias Fiscalías (Girona, Baleares, Cáceres, Coruña, entre otras) que la propia mujer, muchas veces, no percibe el riesgo a que está expuesta, lo que se traduce en posteriores reanudaciones de convivencia y quebrantamientos de medidas o penas.

1.3.3.2 *Medidas cautelares civiles*

La entrada en vigor de la LO 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, especialmente su Disposición final primera de modificación de la LECrim, y en concreto los párrafos 6 y 7 del artículo 544 ter, ha supuesto un importante cambio para garantizar la protección de los menores y de sus madres que viven en un entorno de violencia machista. Conforme a los datos del Observatorio de Violencia Doméstica y de Género del CGPJ, en el año 2021 fueron adoptadas un total de 16.973 medidas civiles (frente a las 15.388 adoptadas en 2020), de ellas el 94 %, han sido acordadas en el ámbito de la orden de protección y el resto, 1003, el 6 %, como medidas cautelares. El grueso se corresponde con la prestación alimenticia, 5.240 frente a 5.398 del año anterior; la atribución de la vivienda, 4.429 frente a 4.422 de 2020; la suspensión de la guarda y custodia 1.390 frente a 1.134 del año anterior y la suspensión de la patria potestad en 189 frente a 195. Finalmente fueron acordadas 149 medidas en protección de los menores al amparo del artículo 158 CC, a lo que se suman 2.615 en una categoría no definida (otras medidas civiles). El número de medidas se incrementó respecto del año anterior, con las únicas excepciones relativas a la suspensión de la patria potestad y a la prestación de alimentos, que descendieron en relación con el año 2020.

Especial mención merecen los datos relativos a las resoluciones en las que se acordó la suspensión del régimen de visitas, 1.895 resoluciones frente a 847 del año anterior, esto nos permite valorar positivamente el impacto que ha supuesto la modificación de la LO 8/2021, de 4 de junio. Los datos del CGPJ no permiten saber el impacto que la ley ha tenido en las medidas consistentes en el establecimiento de un régimen de visitas *ex novo* (ahora no permitido) porque nunca ha reflejado esta información en sus estadísticas.

La entrada en vigor de la LO 8/2021, de 4 de junio, motivó la elaboración de una Nota de Servicio 1/21, de la Fiscalía de Sala de Violencia sobre la mujer, fechada el 14/10/21, y difundida a todas las carreras a través de la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado. Pese a que las aplicaciones que se manejan en las Fiscalías, especialmente Fortuny, no discriminan los parámetros que permiten reflejar los datos relativos al impacto que ha generado dicha modificación en lo relativo a la atribución del régimen de visitas de los menores en aquellos supuestos en los que se dicta una orden de protección, la Unidad especializada de la Fiscalía de Violencia sobre

la Mujer ha elaborado durante el segundo semestre del año 2021 un estudio de 1060 órdenes de protección de todo el territorio nacional.

Del análisis resulta que en las resoluciones en la que existe régimen de visitas previamente acordado, el 33 % acuerda su mantenimiento y el 67 % su suspensión. En aquellas resoluciones donde se acuerda el mantenimiento de las visitas, en su mayoría, el régimen de visitas experimenta alguna modificación y restricción, articulándose las visitas a través del punto de encuentro, en base al «interés superior de los menores».

De las resoluciones examinadas en la que no existía régimen de visitas, el 30 % acuerdan régimen de visitas y el 70 % no fijan régimen alguno. Aquellas que resuelven no adoptar visitas, recogen como fundamento: la presencia de los menores en los hechos violentos; la instrumentalización de estos; la imposibilidad de evaluar la relación paterno filial de conformidad con lo previsto en la ley; la propia voluntad de los progenitores; el riesgo generado en la situación familiar; la necesidad de proteger a los menores por el riesgo de reiteración delictiva; la adicción a sustancias estupefacientes o alcohol. Las resoluciones que acuerdan visitas se basan en la petición de las partes; el mayor beneficio del menor; la falta de oposición de la madre y la justificación de la conducta paterna alegando una buena relación con los hijos.

En el 95 % de las resoluciones no se acuerda la audiencia de los menores. Esto se justifica por las carencias estructurales y la dotación de medios, o como de manera harto expresiva concluye la fiscal delegada de Asturias: «los tiempos de los menores, ni física ni emocionalmente, son los tiempos del sistema judicial». Algunas fiscalías destacan las resistencias con las que se encuentran para seguir los criterios dispuestos en la nota de servicio 1/2021, de 14 de octubre de la Fiscalía de Sala de Violencia sobre la Mujer. En la Fiscalía de Navarra se aplican los criterios pautados desde la Fiscalía de Sala. Por el contrario, los letrados del Servicio de Atención a la Mujer siguen interesando las visitas con los denunciados y, las decisiones de los Jueces varían: la Magistrada de Violencia sobre la Mujer acuerda las visitas si son interesadas por los letrados de las denunciantes y considera que no hay una situación de riesgo para los menores. El resto de los Juzgados acuerdan las visitas con normalidad; y solo los que asumen competencias en materia de violencia de género aplican el nuevo artículo 544 ter en ocasiones puntuales. Fiscalías como la de Jaén, Murcia y Alicante, refieren una importante diferencia cuantitativa en el porcentaje de órdenes de protección y medidas preventivas acordadas por los juzgados no especializados en violencia de género en relación con los especializados.

En cumplimiento de la nota de servicio 1/2021, de 14 de octubre, se remitió un oficio a la totalidad de las fiscalías especializadas del territorio nacional en la que se recomendaba interponer recurso de apelación frente a las resoluciones de órdenes de protección que regulan visitas no dispuestas con anterioridad. Cabe resaltar las resoluciones de algunas de las salas de las Audiencias Provinciales –Cáceres, Albacete y Madrid– que, ante el recurso interpuesto por la fiscalía cuando se acordó un régimen de visitas *ex novo* o por el progenitor investigado cuando no se acordó, se apartaron del criterio adoptado por esta Unidad que está estudiando dichos autos para adoptar decisiones de futuro.

1.3.3.3 *Escritos de acusación*

De conformidad con el SICC, el total de escritos de acusación formulados por los/as fiscales asciende a 53.218, frente a los 49.241 del año 2020, lo que implica un incremento del 8,1 %, que se relaciona con la conclusión de la etapa de confinamiento. No obstante, la interpretación de este dato debe hacerse tomando en consideración la naturaleza del procedimiento, pues el trámite procesal en que se hallen determina la posibilidad de formular tal escrito.

En la tabla adjunta se relaciona el número de procedimientos incoados en 2021, diferenciados por su clase, así como el porcentaje de variación respecto de 2020, que en todos los casos ha sido al alza, salvo los Jurados en trámite ante la Audiencia Provincial.

Tipo de procedimiento	Procedimientos incoados
Diligencias Urgentes	59.748 (aumento del 19 %).
Juicios Rápidos	12.536 (aumento del 14,8 %).
Diligencias Previas	96.020 (aumento del 4,5 %).
Procedimiento Abreviado Juzgado de lo Penal	19.763 (aumento del 28,7 %).
Sumario	413 (aumento del 10,4 %).
Procedimiento Ordinario	260 (aumento del 11,6 %).
Jurado Juzgado	108 (aumento del 20 %).
Jurado Audiencia	43 (descenso del 4,4 %).

Descendiendo a la naturaleza de la infracción, según el SICC, han sido calificados 22 asesinatos (0,04 %), 9 consumados y 13 intentados, 23 homicidios (0,04 %), 7 consumados y 16 intentados; 2.666 delitos de lesiones (5,1 %) (no especifica el sistema si se trata de lesiones del 148, 149 o 150), 24.332 delitos de lesiones del artículo 153.1 CP

(46,2 %), 3.454 delitos de maltrato habitual del artículo 173.2 CP (6,6 %), 803 delitos de acoso del artículo 172 ter CP (1,5 %), 6.366 delitos de amenazas del artículo 171.4 CP (12,1 %), 1.615 delitos de coacciones del artículo 172.2 CP (3,1 %), 146 delitos contra la integridad moral del artículo 173.1 CP (0,3 %), 12.343 delitos de quebrantamiento de medida cautelar o condena (23,5 %), 48 delitos de detención ilegal (0,1 %), 51 violaciones (0,1 %), 88 abusos sexuales (0,2 %), 137 agresiones sexuales distintas de las anteriores (0,3 %), 83 delitos de allanamiento de morada (0,1 %), 263 impagos de pensiones (0,5 %) y 164 delitos de descubrimiento o revelación de secretos del artículo 197.1 CP (0,3 %). En consecuencia, los delitos más calificados son las lesiones, del artículo 153.1 CP, que constituyen prácticamente la mitad del total, seguidos del quebrantamiento de medida cautelar o pena, que suponen casi un cuarto. Llama la atención el bajo porcentaje de acusación por delito de maltrato habitual, con un 6.6 %. Ello nos conduce a reflexionar acerca de la necesidad de intensificar el esfuerzo instructor en la acreditación de este tipo de delitos, de ordinario de gran complejidad probatoria.

1.3.3.4 *Asistencia a juicios orales*

De conformidad con los datos que suministra el SICC, el Ministerio Fiscal asistió en 2021 a 43.730 juicios, celebrados ante el Juzgado de lo Penal o Audiencia provincial, mientras que en 2020 el sistema refleja 37.092. Ello supone un incremento de asistencia del 17,9 %.

1.3.3.5 *Terminación de procedimientos*

La coordinación y especialización de las Fiscalías ayuda al seguimiento de las causas desde su inicio hasta su archivo definitivo. Por la mayoría se demanda un sistema de registro y aplicación para todo el territorio nacional como herramienta para el tratamiento y análisis de datos; su carencia es suplida con el esfuerzo de las y los compañeros plasmada en la elaboración de las memorias, que reflejan una visión global de la totalidad del procedimiento.

Según la estadística global de la Fiscalía se incoaron un total de 608.768 procedimientos por violencia de género (según los datos del CGPJ se presentaron un total de 162.848 denuncias). De los 53.218 procedimientos calificados, (49.241 en el 2020), se dictaron un total de 43.730 de sentencias; 33.308 son sentencias condenatorias (27.768 el 2020), siendo 20.485 sentencias de conformidad, el 66,5 %, (16.417

en el 2020); 10.422 sentencias absolutorias, el 23,8 %. Esto ha supuesto un importante incremento de sentencias condenatorias y especialmente de conformidad. De los datos resultan 641 retiradas de acusación por dispensa y 34 por otras causas que representan 6,47 % de las sentencias absolutorias dictadas.

De los datos que facilita el Observatorio de Violencia Doméstica y de Género del CGPJ, resulta: 2.471 (1,66 %) sentencias absolutorias; 20.521 condenatorias (13,77 %); 3.722 sobreseimiento libre (2,50 %); 59.019 sobreseimiento provisional (39,59 %); 33.899 elevación al órgano competente (22,74 %) y como otras causas, 29.437 (19,75 %).

La situación creada en la pandemia ha impulsado la aplicación de la Instrucción 2/2019 de la FGE referida a las conformidades. Según el SICC en el año 2021 se dictaron 20.485 sentencias de conformidad, sobre un total de 33.308 sentencias condenatorias, lo que representa el 61 %, frente al 2020, en que se registró un 59,1 %.

En el ámbito autonómico las comunidades que destacan con mayor número de sentencias de conformidad son Murcia, con un 87,8 %, Baleares, 87,1 % y Cantabria, con un 77,2 %. Los porcentajes más bajos se corresponden con Navarra, 42,1 %, Cataluña, 44,2 % y País Vasco (48,3 %).

En relación con las sentencias absolutorias, al igual que en años precedentes, la mayoría lo son por acogerse las víctimas a la dispensa de la obligación de declarar. Alguna fiscalía como la de Jaén, con 5 sentencias absolutorias, destaca en su memoria que esta tendencia ha experimentado un claro descenso en relación con otros años.

1.3.3.5.1 Sentencias dictadas por las audiencias provinciales por feminicidios íntimos de pareja, ampliados y por conexión, circunstancias de agravación y atenuación aplicadas

Con relación a los feminicidios íntimos de pareja, durante el año 2021 hemos tenido conocimiento de 72 sentencias; 31 por hechos consumados y 41 de delitos intentados. De las 72 sentencias examinadas, 71 han sido condenatorias (98,61 %). El único pronunciamiento absolutorio vino motivado por la apreciación de la eximente completa de alteración psíquica. En el año 2020 registramos 65 sentencias, 64 de ellas condenatorias. Por tanto, en este año se ha producido un ascenso de sentencias condenatorias de un 10,9 %.

De las sentencias condenatorias, en 23 de ellas se condenó por delito de asesinato consumado (32,4 %), 22 por asesinato intentado (30,1 %), 8 por homicidio consumado (11,3 %) y 18 por homicidio

intentado (25,3 %). En el caso de las condenas por delito de asesinato, en 37 se ha apreciado la concurrencia de alevosía, como única circunstancia cualificadora del tipo (82,2 %), y en 8, alevosía y ensañamiento (17,8 %). El ensañamiento no se ha presentado como única circunstancia de agravación específica en ninguna ocasión. Se ha descartado la existencia de ensañamiento, que había sido interesado por la Fiscalía, en dos sentencias. En una de ellas, al no apreciarse que la víctima presentara más golpes que los necesarios para causar la muerte. En la segunda, a pesar de que el Jurado consideró que sí existía, estimó el Magistrado Presidente que el ataque brutal que protagonizó el acusado iba dirigido, no a deleitarse con la muerte de la víctima, sino a producir, con total seguridad, su fallecimiento.

De entre las sentencias estudiadas, en tres de ellas el agresor atacó a las personas que acudieron en auxilio de la víctima, causándoles lesiones. En cuanto a las sentencias condenatorias por feminicidios ampliados, se han conocido 2 sentencias condenatorias por delitos de homicidio, uno consumado y otro intentado, perpetrados contra las nuevas parejas sentimentales de las mujeres, ex parejas del acusado.

Respecto a los feminicidios por conexión, se ha examinado una sentencia en que el Ministerio Fiscal formuló acusación por dos delitos de homicidio intentado, aunque la resolución consideró que se trataba de delitos de lesiones. Los hechos se referían a dos desconocidos que auxiliaron a una mujer que estaba siendo atacada por su pareja sentimental.

Ha sido aplicada en 60 ocasiones la circunstancia mixta de parentesco, operando como agravante (art. 23 CP). Se ha desestimado su apreciación cuando no existía convivencia entre acusado y víctima y, en un caso, por las especiales circunstancias de los hechos, al tratarse de un hombre anciano, con depresión de larga duración. Asimismo, se ha considerado no aplicable, por falta de acreditación, con suficiente nitidez, de los contornos y perfiles concretos de la relación entre el agresor y la víctima.

En 42 ocasiones se apreció la circunstancia agravante de cometer el delito por razones de género (art. 22 4.ª del C. P.). Se ha consolidado la apreciación de la agravante de género y su plena compatibilidad con la agravante de parentesco, en consonancia con la doctrina del TS. Cuando no ha sido aplicada, se ha fundamentado en la falta de acreditación de que el delito hubiera sido cometido en un contexto de dominación del hombre sobre la mujer. Ha existido desestimación expresa de su aplicación en 3 resoluciones del segundo semestre por el mismo motivo, consistente en la ausencia en el relato fáctico de las acusaciones de datos precisos y circunstancias que pudieran integrar

la agravante, en cuanto expresión de una situación de sometimiento de la mujer al hombre y fundamento de que el acto violento se hubiera llevado a cabo contra ella por el mero hecho de ser mujer.

Respecto de otras circunstancias agravantes, ha sido apreciada la reincidencia (art. 22-8.ª C. P.) en 6 casos, 2 veces abuso de superioridad (art. 22. 2.ª) y 1 vez la de cometer el delito aprovechando las circunstancias de lugar, que debiliten la defensa del ofendido y faciliten la impunidad del delincuente (art. 22. 2.ª). En lo atinente a circunstancias atenuantes, se ha apreciado, como atenuantes analógicas, la de alteración psíquica, en 3 casos, drogadicción, en 1, embriaguez, en 3, dilaciones indebidas, en 2, confesión, en 7; como atenuantes ordinarias, la de reparación del daño, en 6, y arrebato u obcecación en 2. Se ha estimado la concurrencia de la eximente de alteración psíquica en 2 ocasiones, 1 completa y otra incompleta.

Como consecuencia del homicidio o asesinato de sus madres, 17 niños o niñas han quedado huérfanos/as. 6 de ellos, eran hijos/as solo de la víctima. Se ha acordado la privación de la patria potestad en 12 ocasiones y la inhabilitación especial para el ejercicio de la patria potestad durante el tiempo de la condena en 5, solicitada por el Ministerio Fiscal. En 1 ocasión no se acordó la privación de la patria potestad, interesada por las acusaciones en un delito intentado, justificando la denegación en el superior interés de los menores, sin perjuicio de lo que se pudiera acordar en un proceso civil independiente.

La medida de libertad vigilada ha sido acordada en 28 ocasiones y se ha desestimado en 5. En tres de ellas, por ser de carácter potestativo y no haberse puesto de manifiesto un pronóstico de comisión de nuevos delitos o peligrosidad del acusado que justificara su imposición. En las otras dos, sin razonamiento alguno u obviando mencionarla.

1.3.3.5.2 Análisis de las sentencias dictadas por el tribunal supremo en relación con la violencia de género

En cuanto a la jurisprudencia del TS, este año solo se ha producido una sentencia del Pleno de la Sala II del TS, la STS 364/21 de 29 de abril, sobre la prescripción de la responsabilidad civil derivada del delito de impago de pensiones. No obstante, en esta unidad se analizaron un total de 44 sentencias relativas tanto a cuestiones procesales (declaración de la víctima y testigos de referencia; posibilidad de recurso por víctima no personada) como sustantivas (*animus necandi*; alevosía; ensañamiento; imputación objetiva; lesiones graves y dolo; maltrato y amenazas, ejecución progresiva; presencia de menores;

agravante especifica de comisión en el domicilio del víctima; amenazas a través de personas interpuestas; violencia habitual; libertad sexual; acoso y perspectiva de género; quebrantamiento; atenuante de confesión; de reparación del daño; agravante de parentesco y de género; reparación del daño y acumulación de penas accesorias).

1.3.3.5.3 Análisis del artículo 416 Ley de Enjuiciamiento Criminal

La dispensa continúa citándose por las distintas Fiscalías como la principal causa que motiva el sobreseimiento del procedimiento, en instrucción, o el fallo absolutorio, ante el órgano de enjuiciamiento. El ámbito de intimidad y reservado en que se comete la mayor parte de los delitos de violencia de género conlleva que la principal prueba de cargo sea la declaración de la víctima, por lo que, cuando ésta decide acogerse a la dispensa, en ausencia de otros testigos directos, las posibilidades de que el procedimiento concluya con un pronunciamiento de condena resultan mínimas, a pesar del esfuerzo que los/las fiscales llevan a cabo para complementar la prueba, a través de testigos de referencia, partes de asistencia o informes médico forenses. No obstante, la regulación del artículo 416 LECrim se ha visto afectada este año por los efectos derivados, primero, de la Sentencia de Pleno del Tribunal Supremo n.º 389/20, de 10 de julio y, después, de la reforma operada en virtud de LO 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia. Como las Fiscalías ponen de relieve, aún es pronto para evaluar el impacto de esta reforma, aunque varias de ellas aprecian ya una elevación del número de sentencias de conformidad ante el Juzgado de lo Penal (Cádiz, Alicante, Castellón, entre otras), que ligan a la imposibilidad de la víctima a acogerse a la dispensa. Por otra parte, se destaca por las Fiscalías la necesidad de que los/las fiscales vigilen que las informaciones de derechos que se realizan por los órganos judiciales a las víctimas se ajusten a la nueva normativa, para impedir disfunciones que puedan ser utilizadas, bien para otorgar a la víctima la dispensa en momentos posteriores del procedimiento en casos en que no procedan, bien para impugnar las sentencias condenatorias basadas en una declaración de la víctima inválida por falta o deficiente información de derechos en el momento inicial del proceso. La Fiscalía de Albacete ha acometido una revisión de esas informaciones de derechos, con la finalidad de promover colaboración con el Secretario Coordinador Provincial, a los efectos de que se imparta a los Letrados de la Administración de Justicia las instrucciones oportunas al efecto. Las Fiscalías significan también la colabora-

ción que, en esta labor de información a las víctimas, llevan a cabo las Oficinas de Asistencia a las Víctimas.

Algo que preocupa a los/as fiscales es la posición de la víctima en el juicio oral, cuando desea acogerse a la dispensa y es informada de que no puede hacerlo. La experiencia acumulada hasta el momento en las Fiscalías es que, en tales casos, se muestran reticentes a manifestar, responden de forma inconcreta, vaga, incurren en contradicciones e incluso, en varios casos, llegan a autoinculparse de los hechos, argumentando que no se le entendió bien, que no se encontraba bien psicológica o anímicamente y que realmente la culpable de lo acontecido fue ella. Nos encontramos, por tanto, ante la paradójica tesitura de que, una reforma legal realizada con el objeto de otorgar protección a las víctimas de violencia de género y erradicar los espacios de impunidad derivados de la dispensa, puede volverse en contra de las víctimas si no se hace un adecuado tratamiento de la prueba y se investigan las causas que han llevado a la víctima a adoptar esa postura. Es preciso entender que detrás de estos comportamientos, subyace temor a su agresor, presión de su entorno o dependencia emocional de él, razón por la cual, en las Conclusiones de los Fiscales especialistas de los años 2020 y 2021, se ha incidido en la necesidad de que se realicen interrogatorios no revictimizantes y que las deducciones de testimonio se valoren tras el dictado de la sentencia, teniendo en cuenta todas las circunstancias de la víctima, salvo en los casos de flagrante falta a la verdad, todo ello sin perjuicio de insistir, una vez más, en la necesidad de una modificación íntegra de la dispensa de la obligación de declarar para que no puedan acogerse a la misma las víctimas del delito, sin perjuicio de arbitrar fórmulas que impidan iniciar procedimientos contra estas testigos que, teniendo la obligación de declarar, adoptaran actitudes contrarias a esas obligaciones precisamente por las consecuencias derivadas de su condición de víctima. En las memorias de los y las fiscales delegados, se citan ya casos en los que la mujer se acoge al artículo 416 LECrim, en cuanto al maltrato que ella sufrió, pero declara por los ocasionados a sus hijos menores, al serle negada la dispensa. También se hace referencia por algunas Fiscalías (Cuenca y Granada, entre ellas,) a que, cuando la madre, con hijos menores, no declara, se da cuenta a la Fiscalía de Menores y a los Servicios Sociales para que efectúen un seguimiento del núcleo familiar y de las/os niñas/os.

Los datos publicados por el CGPJ reflejan que en el año 2021 se acogieron a la dispensa de la obligación de declarar en los Juzgados de Violencia sobre la Mujer 15.720 mujeres, lo que supone un 9,86 % del total de víctimas de violencia de género (159.352), mientras que en 2020 fueron 14.932 mujeres las que se acogieron a la misma,

un 10,25 % sobre el total de víctimas (145.731). Aunque en términos absolutos se ha producido un aumento del número de mujeres que hizo uso de la dispensa, en términos relativos ha operado un descenso del 0,39 %. En relación con los Juzgados de lo Penal, en 2021 han sido 2.115 mujeres las que hicieron uso de la dispensa, frente a las 2.339 del año 2020, lo que constituye un descenso del 10,59 %. Esta notable disminución de la dispensa ante los Juzgados de lo Penal se relaciona directamente con el impacto producido por la precitada STS n.º 389/2020, de 10 de julio, y la reforma del artículo 416 LECrim por LO 8/21.

1.3.3.5.4 Ejecución, suspensión de condena, trabajos en beneficio de la Comunidad

En todas las fiscalías se realiza un importante esfuerzo en la supervisión y control de las ejecutorias dirigido no solo a instar la efectiva ejecución de las resoluciones que se dictan sino también a que se dé cumplimiento a la obligación de notificar a las víctimas la totalidad de las resoluciones que les afectan, hacer un seguimiento de sus casos y mantener su protección efectiva hasta la declaración de la firmeza de las sentencias. La especialización de los órganos de enjuiciamiento ha supuesto un claro avance en la ejecución de las sentencias y ha solventado importantes problemas que se venían planteando (así lo destaca, entre otras, la delegada de la Fiscalía de Huelva).

Según el SICC, en el apartado específico de penas, en el año 2021 se impusieron 7.167 penas de prisión, de las que 4.917 han sido suspendidas y 110 sustituidas, así como 8.018 penas de trabajos en beneficio de la comunidad, datos que no reflejan la realidad, toda vez que el número de sentencias condenatorias, como se ha expuesto, es de 33.308, de las que 10.221 son por delito de quebrantamiento de pena o medida cautelar. De estos datos se deduce, por un lado, que el número de penas de prisión y trabajos en beneficio de la comunidad necesariamente ha de ser mayor y, por otro, que han sido impuestas, cuanto menos, 23.087 penas de alejamiento.

En la ejecución de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad, la aplicación de la Nota de Servicio 2/20, del Fiscal de Sala de Vigilancia Penitenciaria ayudó a la normalización en su cumplimiento después de la pandemia, si bien la

Fiscalía de Murcia recoge en su memoria supuestos de prescripción de estas penas, sobre todo en aquellas impuestas en su grado mínimo, dado el lapso de tiempo entre la firmeza de la resolución y el llamamiento al penado por el Servicio de Ejecución de Penas y Medi-

das Alternativas para ofrecer el Plan de Ejecución al penado; además alude la delegada de Murcia a que el alto porcentaje de población inmigrante no estable, dificulta en ocasiones la efectividad de citaciones. El fiscal delegado de la Fiscalía de Tenerife, menciona que si bien respecto de las ejecuciones de programas formativos, en los supuestos de suspensiones provisionales de ejecución conforme al artículo 83.1.6.ª CP se aplican de forma regular y suelen dar un resultado positivo, sin embargo no ocurre lo mismo en los supuestos previstos en el artículo 49 CP, del cumplimiento de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad mediante la realización de talleres o programas formativos, ya que en la mayoría de los supuestos, por la brevedad de la duración de la pena entre 30 y 60 días, es difícil alcanzar los objetivos perseguidos con dichos talleres.

Entre las posibles incidencias que se plantean destaca la relativa a los cursos de formación en igualdad y no discriminación, o los programas de rehabilitación de maltratadores como condición del beneficio de suspensión de condena impuesta de conformidad con lo previsto en el artículo 83.2. CP. Así las Fiscalías de Burgos y Vigo plantean como dificultades que imposibilitan su seguimiento la incompatibilidad de horarios o la inexistencia de traductores oficiales, proponiendo, de manera original, la posibilidad de arbitrar algún sistema de curso telemático con traducción a diversos idiomas. La Fiscalía de Jaén se ha visto en la obligación de interesar a la Junta de Andalucía la aplicación de un convenio para la ejecución de la medida de libertad vigilada cuando el condenado no ingresa en prisión al negarse el servicio de gestión de pena a su realización. En último lugar en cuanto a la responsabilidad civil, los principales problemas de ejecución se continúan produciendo en el delito de impago de pensiones, donde se están admitiendo en las ejecuciones pagos parciales a efectos de satisfacer las responsabilidades civiles. Alguna Fiscalía como la de Huesca destaca que sería conveniente poder articular un sistema de comunicación automática en las ejecutorias vinculadas a la satisfacción de las responsabilidades civiles.

1.3.4 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 violencia de género es 793, lo que supone un incremento en relación con el año 2020 del 22,56 % y se sitúa en márgenes casi coincidentes con el año 2019 en que se registraron 788 infracciones. Estos datos reflejan también el

descenso en las denuncias por violencia de género ejecutada por menores de edad durante la pandemia, lo que no significa un descenso de esa violencia, sobre todo a través de las nuevas tecnologías, dado que la convivencia entre parejas menores de edad es excepcional.

En cuanto a los menores enjuiciados por violencia sobre la mujer, según los datos publicados por el CGPJ, fueron 257, cifra casi idéntica a la del año anterior (256) e inferior a la del año 2019 (312).

La evolución desde el año 2013 a ahora se refleja en la siguiente tabla:

Año	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Menores enjuiciados	151	150	162	179	253	249	312	256	257

Al igual que en años anteriores desconocemos si la víctima era también menor de edad, dato que debería reflejarse en las estadísticas.

1.3.5 Violencia digital

Las Memorias de las Fiscalías continúan poniendo de manifiesto, como en años anteriores, la proliferación del uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) como medio de comisión del hecho delictivo. Junto a los delitos de *sexting*, artículo 197.7 CP, se detecta la comisión de otros hechos delictivos relacionados con el mismo, como amenazas de difusión de datos íntimos, coacciones, acoso u hostigamiento, cuando ese tipo de comportamientos se mantienen en el tiempo, atosigado a la víctima, controlando sus relaciones, en pretensión de doblegar su voluntad para reanudar una relación sentimental ya extinta, o incluso maltrato habitual. En cuanto a las dificultades probatorias, una prueba contundente de autoría en este tipo de delitos pasa, en muchas ocasiones, por contar con los datos de identificación de usuario y tráfico de contenidos que solo puede proporcionar el prestador de servicios, lo que obliga a librar los oficios correspondientes a Instagram o Facebook, que, afirman los y las delegados, dilatan enormemente el procedimiento, por lo que, salvo los casos más graves, se intenta construir el acervo probatorio a través de otros medios, como capturas de pantalla, presentación física en el juzgado del contenido de las comunicaciones, para su adveración por el Letrado de la Administración de Justicia, que se complementa con la declaración de la víctima y otros testigos. Con relación a este extremo, el fiscal delegado de la Fiscalía de A Coruña insiste en los elementos de carácter personal que permiten identificar al autor: si

hizo la foto, tenía disponibilidad de ella, era único conocedor de un dato íntimo o había realizado manifestaciones de la que se infería esa autoría. En suma, se trata de enriquecer la actividad probatoria con cuantos elementos permitan construir una prueba indiciaria, en orden a complementar, o suplir, dependiendo del caso, la ausencia de prueba pericial tecnológica. En cuanto a las transcripciones y cotejo de WhatsApp, se señala por alguna Fiscalía la dificultad que entraña el examen de estas, integradas muchas veces por centenares de folios, sin reseña de pasajes relevantes para la instrucción, así como la necesidad de que los Letrados de la Administración de Justicia cuiden de consignar siempre los datos de teléfono emisor, receptor, fecha y hora. Asimismo, se reconoce la falta de formación en delitos tecnológicos, tanto de jueces, como fiscales o abogados, y se reflexiona sobre la necesidad de mejorarla, aunque, en líneas generales, en todas las Fiscalías existe una adecuada coordinación con la sección de criminalidad informática. Finalmente, se coincide por los/las fiscales en que la mayoría de estos delitos afectan a población joven o adolescente que, además, no es consciente de los peligros de tales conductas y con frecuencia banalizan esos riesgos, por lo que expresan la necesidad de actuar a nivel educativo, para prevenir tales comportamientos.

1.4 **Procedimientos civiles**

De los datos del Observatorio del CGPJ se desprende que se han tramitado ante los Juzgados de Violencia de Género 21.765 procedimientos civiles; 607 divorcios consensuados, el 2,79 % y no consensuados 5.526, el 25,39 %. En cuanto a medidas previas se han tramitado 1.058 el 4,86 %, y coetáneas 3.265, el 15 %. 5.533 –el 25,42 %– han sido procedimientos de guarda y custodia o alimentos hijos no matrimoniales y, 5.776 –26,54 %– otros procedimientos. Como causa fundamental del retraso en la tramitación de estos procedimientos, las fiscalías reflejan que, por regla general, viene producido por el tiempo de elaboración de los informes periciales psicosociales. La entrada en vigor de la Ley 8/21 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, con la modificación efectuada en el artículo 94 del CC, y la supresión del régimen de visitas en aquellas supuestos en el que el progenitor se halle incurso en un procedimiento penal, ha motivado que se haya producido un aumento de los procedimientos de modificación de medidas a los efectos de suspender regímenes de visita en aplicación retroactiva de la reforma aludida.

En términos generales, los juzgados especializados en aplicación de lo dispuesto en el artículo 92.7.º del C. C. no acuerdan custodias compartidas al estar en tramitación, en cualquiera de sus fases, los procedimientos penales que imposibilitan la adopción de esa medida, si bien, algunas sentencias de los Juzgados de Primera Instancia de Irún, Bergara, Tolosa, Azpeitia y Éibar (especializados en violencia de género) atribuyen la custodia compartida de los hijos menores a pesar de que el demandado esté siendo investigado por delitos de violencia de género basándose en el artículo 11 de la Ley Vasca 7/2015, que establece que únicamente la condena firme impide el establecimiento de cualquier clase de custodia a favor del condenado.

En Murcia, se ha evidenciado un aumento desde junio de 2021 de procedimientos de divorcio, de guarda y custodia y de alimentos presentados de mutuo acuerdo, en los que las partes consensuan un régimen de visitas para los hijos menores a pesar de estar las mismas suspendidas de manera cautelar. En este sentido la Fiscalía de Jaén ha presentado una queja al colegio de abogados y ha solicitado la nulidad de la causa civil en la que se concedía la guarda y custodia compartida, y la inhibición al juzgado de violencia de género correspondiente.

De forma reiterada se recoge cada año en las sucesivas memorias de las Fiscalías especializadas que los puntos de encuentro familiar siguen saturados y con lista de espera, con personal, algunos de ellos, no especializado en la materia. Resulta especialmente preocupante en los casos en los que se ha acordado que las visitas sean tuteladas en el propio centro, y viene a suponer de hecho que en la práctica de que las mismas no se lleven a cabo. La Fiscalía de Murcia destaca que se ha creado un Punto de Encuentro Familiar solo para los supuestos de violencia de género (PEFVIOGEN), implantado en 2015 y cuyo funcionamiento facilita el seguimiento del régimen de visitas y las posibles incidencias de este para caso de que excepcionalmente sean concedidas. En cuanto a la incidencia del mal denominado síndrome de alienación parental o la indebida derivación a servicios de mediación u otros similares, no tenemos constancia de casos al respecto, si bien, la Fiscalía de Albacete, hace mención especial al recordatorio que ha realizado a la Jueza especializada en Violencia de género que la mediación está prohibida y excluida en el ámbito de la violencia de género.

Por último, y a los efectos de que garantizar un tratamiento adecuado y eficaz de la situación jurídica, familiar y social de las víctimas de violencia sobre la mujer en las relaciones intrafamiliares, a cuyo fin por la LO 1/2004 se atribuyó a los Juzgados de Violencia sobre la Mujer el conocimiento de las causas civiles relacionadas con las causas penales que instruyan en materia de violencia sobre la mujer,

es necesario que por las administraciones competentes doten a los órganos judiciales y a la Fiscalía de un sistema informático único, o la integración de los diferentes sistemas informáticos existentes en España, que permita acceder a toda esa información en todo el territorio nacional, y un sistema de alertas que puedan advertir a los jueces y fiscales de la existencia de esos procesos.

1.5 **Actuaciones de la Unidad Coordinadora**

1.5.1 Relaciones con otros órganos del Ministerio Fiscal

Por Real Decreto 213/2021, de 30 de marzo fue nombrada Fiscal de Sala de lo Civil la Excma. D.ª Pilar Martín Nájera cesando como Fiscal de Sala contra la violencia sobre la mujer siendo merecedora, así como su equipo, de un reconocimiento explícito a su trabajo y dedicación en esta Unidad.

Por Real Decreto 343/2021, de 18 de mayo, fue promovida a la categoría de y nombrada Fiscal de Sala de la Fiscalía de Sala contra la Violencia sobre la Mujer de la Fiscalía General del Estado D.ª Teresa Peramato Martín. La Unidad en el momento de hacer esta memoria cuanta con dos fiscales adscritas, las Ilmas. Sras. D.ª Marta Holgado Madruga y D.ª Pilar Fernández Pérez (nombradas por R. D de 12 de enero y 21 de junio de 2021, respectivamente).

En las relaciones con la FGE se ha de destacar que, en el mes de noviembre, la FGE en coordinación con el CEJ propuso a esta Unidad coordinar la puesta en marcha y planificación para el año 2022 de un curso de perspectiva de género, *on line*, que como eje estratégico tuviera la formación en perspectiva de género e igualdad, con el fin de avanzar en la sensibilización de los integrantes del Ministerio Fiscal y teniendo por objetivos 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, asegurar la adquisición de conocimientos específicos en no discriminación y perspectiva de género por parte de los miembros de las carreras judicial y fiscal y acreditar la participación en actividades de formación continuada con perspectiva de género para acceder a las pruebas selectivas para el ingreso o la promoción/especialización. En este curso han colaborado, además de esta Unidad, las Unidades especializadas en civil, contencioso administrativo, social, mayores y personas con discapacidad, extranjería, menores, criminalidad informática, odio y siniestralidad laboral.

Con la finalidad de establecer en la Sección de lo Penal del TS un sistema de contacto y comunicación directo con las Fiscalías especializadas en el ámbito del recurso de casación, se celebró una Junta de Fiscales de Sala de lo Penal y especialistas el 6 de mayo, en la que se intercambiaron impresiones por parte de los asistentes.

A lo largo del año 2021 se han mantenido fluidas relaciones tanto con la Secretaría Técnica, como con la Unidad de Apoyo y la Inspección Fiscal dando puntual respuesta a los informes que se nos solicita. De igual manera, la relación y comunicación con las demás fiscalías del Tribunal Supremo, que nos remite la información relacionada con los recursos de casación que afectan a esta materia. También se ha mantenido la normalidad en las comunicaciones con los Fiscales Jefes Superiores, Fiscales Jefes Provinciales y Fiscales Jefes de Área.

1.5.2 Red de fiscales delegados y fiscales de enlace

En cuanto a la coordinación de la Fiscalía de Sala con los y las fiscales delegados provinciales y de enlace, se les remitió desde la Unidad la Guía de actuación con perspectiva de género en la investigación y enjuiciamiento de los delitos de violencia de género; la Nota Interna del Ministerio de Política territorial y función Pública «la Mujeres víctimas de violencia de género podrán ser empadronadas cuando se encuentren en residencias, pisos tutelados o casas de acogida»; el informe del GREVIO sobre el cumplimiento de España del Convenio de Estambul de diciembre de 2020; el Protocolo de valoración forense urgente del riesgo de violencia de género.

Así mismo les fueron remitidas las sentencias más relevantes y novedosas del TS y TC, en el último semestre acompañadas de una ficha resumen. Con ocasión de las reformas operadas por la LO 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, que modifica el artículo 544 ter 6 y 7 de la LECrim, lo que motivo que se elaborara y se remitiera, a través de la Unidad de Apoyo de la FGE, a toda la carrera el 14 de octubre la Nota de Servicio 1 /2021 sobre Criterios orientativos en la interpretación de la nueva redacción de los artículos 544 Ter LECrim y 94.4 CC. Se han resuelto 15 consultas de las que en 3 ocasiones se resolvieron en forma de dictamen y fueron remitidos a toda la carrera fiscal y publicados en la página web www.fiscal.es por su importancia en la aplicación de las nuevas normas. De conformidad con la Instrucción 1/2015, de 13 de julio, sobre algunas cuestiones en relación con las funciones de los Fiscales de Sala Coordinadores y los Fiscales de Sala Delegados, a lo

largo de este año 2021 se han efectuado 130 supervisiones de escritos de acusación (47 en el primer semestre y 83 en el segundo) y 13 de escritos de sobreseimiento provisional (5 en el primer semestre y 8 en el segundo) en la mayoría de los casos procedentes de las Fiscalías de Madrid y Barcelona y en Sumarios ordinarios.

Los días 15 y 16 de noviembre de 2021, se celebraron en Madrid, en la sede la Dirección General de la Guardia Civil, el décimo séptimo Seminario de Fiscales Delegadas/os de Violencia sobre la Mujer, bajo la dirección de la Excma. Fiscal de Sala Delegada, jornadas que fueron inauguradas por la Excma. Sra. Fiscal General del Estado D.ª Dolores Delgado y por el Excmo. Sr. Director Adjunto Operativo de la Guardia Civil D. Pablo Salas, seminario en el que se alcanzaron unas Conclusiones que tras ser avaladas por la FGE se remitieron a toda la carrera y colgaron en la página web.

1.5.3 Relaciones con la Administración

El día 17 de febrero de 2021 compareció la Excma. Sra. Fiscal de Sala ante la Comisión especial de seguimiento y evaluación de los acuerdos del informe del Senado sobre las estrategias contra la violencia de género aprobadas en el marco del pacto de estado.

El día 14 de junio de 2021 se celebró una reunión con la Ministra de Igualdad, la Secretaria de Estado y la Delegada de Gobierno para la Violencia sobre la Mujer, que se centró en la necesaria coordinación de todas las instituciones a fin de avanzar hacia la erradicación de la violencia de género en todas sus manifestaciones.

Con el Observatorio de Violencia Doméstica y de Género del CGPJ se ha mantenido una fluida comunicación habiéndose celebrado 5 reuniones con diverso contenido. De la misma manera, se ha mantenido constante comunicación con la Delegación de Gobierno contra la violencia de género y con el Observatorio Estatal contra la Violencia de Género, habiéndose mantenido dos reuniones del Pleno el 12 de mayo y 10 de noviembre y en la Comisión permanente el día 20 de octubre. Como temas fundamentales se trataron las categorías de feminicidios que se deben computar en un futuro, así como sus definiciones y la elaboración de la Estrategia de igualdad 2022-2025. Así mismo, se mantuvo una reunión en la Comisión de seguimiento de los Dispositivos telemáticos de detección de la proximidad.

En el marco de las competencias del Ministerio del Interior, la relación con EMUME y UFAM, ha seguido siendo fluida y constante a fin de poder articular una mejor respuesta para las víctimas en general y las del ámbito rural en particular.

Teniendo en cuenta los artículos 124 de la Constitución y 1 y 3 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, que definen la función tuitiva del Ministerio Fiscal como defensor de las víctimas en el proceso penal, lo que reitera el artículo 773.1 de la LECrim, desde la Unidad Coordinadora, el día 13 de noviembre, se recabó información al Secretario General de IIPP sobre el n.º de presos preventivos y condenados por violencia de género que están llevando a cabo comunicación personal en el C. Penitenciario con sus hijos menores; tras recibir la información reclamada, se efectuó una reunión con el Secretario General y el Excmo. Sr. Fiscal de Sala coordinador de Vigilancia penitenciaria en aras a establecer una coordinación a los efectos de hacer efectiva la previsión contenida en el artículo 94.5 del CC reformado por 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.

El día 30 de junio se mantuvo una reunión con la Consejera de Justicia de C. A. Valenciana para informarnos de la creación de la UVIF provinciales y comarcales en el año 2019, del proyecto, su funcionamiento y darnos a conocer la Guía de actuación de los Médicos Forenses y trasladarnos su preocupación por el grado de implicación en la utilización de estas herramientas.

A nivel internacional, se ha mantenido continua cooperación con la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos –Red Especializada en Género– REG. Todas las reuniones se han llevado a cabo de manera virtual habiendo participado en todas ellas la fiscal delegada provincial de Cádiz y, sucesivamente, la anterior y la actual Fiscal de Sala; en esas reuniones se ha trabajado intensamente en el grupo de trabajo sobre transversalización del enfoque de género en los Ministerios Públicos y, en concreto, sobre interesantísimos proyectos como las pautas de «criminalidad organizada o compleja y violencia contra las mujeres»; el «Protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)» y sobre las «Pautas para la investigación de casos de desaparición de mujeres y población LGTBIQ+» Por otra parte, se recibió el día 27 de septiembre a una delegación de la Inspección General de Justicia de Francia interesada en conocer la experiencia española en la materia, sus logros, las dificultades y soluciones a fin de mejorar la implementación y la efectividad de las medidas de protección en su país. Por último, mencionar la intensa relación mantenida por esta Unidad con la sociedad civil y las víctimas con quienes se han llevado a cabo numerosas reuniones.

1.6 **Propuestas de actuación administrativa**

1. Establecimiento de ventanillas únicas de recepción de denuncias, creando un sistema de asistencia coordinado, especializado y multidisciplinar (policial, trabajo social y psicológico) para dar una adecuada respuesta a la demanda de las víctimas.

2. Creación e implementación en todo el territorio de órganos de investigación y enjuiciamiento especializados en violencia contra la mujer.

3. Creación en todas las provincias de las Unidades de Valoración Forense Integral, con una dotación suficiente de profesionales adecuadamente formados en violencia de género y maltrato infantil y que estén a disposición de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer durante las guardias. Es imprescindible su presencia y especialización para explorar a los/as menores antes de adoptar cualquier medida que les afecte, para determinar cuál es el superior interés del menor y evaluar, en su caso, la relación paternofilial; para llevar a cabo las pruebas preconstituidas de los menores de conformidad con el artículo 448 y 449 ter de la LECrim y para contar sin dilaciones con informes periciales de calidad.

4. Garantizar la fácil comprensión y la comunicación de las personas con discapacidad –víctimas, investigados y demás intervinientes en el proceso penal o civil competencia de los JVM–, asegurando la disponibilidad de intérpretes, facilitadores y el uso de herramientas como la lectura fácil, sistemas alternativos y aumentativos de comunicación, pictogramas, etc. (Ley 2/2022 de 31 de marzo, de modificación del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, para establecer y regular la accesibilidad cognitiva y sus condiciones de exigencia y aplicación)

5. Mejorar las instalaciones de los edificios judiciales, adaptando espacios para evitar el encuentro entre víctimas e investigados; salas para la recepción y espera de los menores; creación de espacios que permitan que la audiencia de los y las menores de edad sea realizada con rigor, tacto y respeto (cámaras Gesell), en definitiva, la mejora de las instalaciones de los edificios judiciales pensando en la calidad del servicio público y en el bienestar emocional de los usuarios.

6. Garantizar que todas estas Oficinas de Asistencia a Víctimas estén debidamente dotadas de personal multidisciplinar (gestor/a, psicólogo/a, trabajador/a social y letrado/a) formados en la especialidad, que tengan disponibilidad durante el servicio de guardia de los juzgados y que cuenten con el apoyo de intérpretes, facilitadores y

herramientas como la lectura fácil, sistemas alternativos y aumentativos de comunicación, pictogramas, etc., para facilitar la comunicación y comprensión de las víctimas con discapacidad

7. Garantizar la aprobación y, en su caso fomento de protocolos de actuación de las Oficinas de Asistencia a las Victimas de delito y en su caso de coordinación y colaboración con otras instituciones.

8. Dotar a los órganos judiciales de un sistema informático único o, en su defecto, proceder a la integración de los diferentes sistemas informáticos existentes en España, de manera que se permita acceder a toda esa información en todo el territorio nacional, y crear un sistema de alertas que pueda advertir a los jueces y fiscales de la existencia de esos procesos.

9. Implementación en la Fiscalía de herramientas informáticas que nos permitan la gestión, el tratamiento y acceso a los procedimientos, para dar una respuesta unitaria y fiable frente al fenómeno de la violencia contra la mujer.

1.7 Propuestas de reformas legales

1. Valorando muy positivamente la reforma del artículo 416 de la LECrim llevada a cabo por la LO 8/2021, se ha objetivado una vez más la necesidad de una modificación íntegra de la dispensa de la obligación de declarar para que no puedan acogerse a la misma las víctimas del delito, arbitrando fórmulas que impidan iniciar procedimientos contra estas testigos que, teniendo la obligación de declarar, adopten actitudes contrarias a esas obligaciones precisamente por las consecuencias derivadas de su condición de víctima.

2. Regulación expresa de la prueba testifical preconstituida de las víctimas más vulnerables de la violencia de género, especialmente, de las de violencia sexual. Las consecuencias que para estas víctimas pueden derivarse de su comparecencia reiterada ante los tribunales para rememorar y narrar lo acontecido, son incuestionables. El artículo 21- b de la Ley 4/2015 del Estatuto de la Víctima del Delito, exige que se reciba declaración a las víctimas el menor número de veces posible, y solo cuando resulte necesario para los fines de la investigación penal y, se marca como un objetivo esencial, evitar la victimización secundaria. La necesidad de declarar de estas víctimas no puede justificarse por los requisitos de un juicio imparcial cuando el desarrollo del proceso penal no brinda a la demandante la protección necesaria para lograr un equilibrio adecuado entre sus derechos e intereses protegidos por el artículo 8 y los derechos de defensa prote-

gidos por el artículo 6 de la CEDH (STEDH caso Y. c. Eslovenia, 28/5/2015). Los intereses de las víctimas no pueden ponerse injustificadamente en peligro pues, en ese proceso equitativo, los intereses de la defensa se tienen que sopesar con los de los testigos o las víctimas (Dodoja c. Croacia de 24 de junio de 2021), por lo que, sin perjuicio de los derechos de defensa del investigado, se ha de proteger efectivamente a la víctima también frente al proceso, siendo la prueba preconstituida una herramienta fundamental que debe estar prevista expresamente en la LECrim.

3. Eliminación de la pena alternativa de trabajos en beneficio de la comunidad en materia de violencia de género. Al margen de los problemas de ejecución y de su más que dudosa eficacia en cuanto a la rehabilitación y reeducación de los agresores, la pena aludida determina que la pena de prohibición de aproximación prevista en el artículo 57.2 del C. P., se concrete por plazos de 6 meses o inferiores, por aplicación del artículo 33.3, g, h, i del C. P. y 801-2 de la LECrim. Debemos recordar que esta pena persigue la consecución de unos fines preventivos, y que la violencia sobre la mujer en el ámbito de la pareja o expareja se caracteriza por una alta reincidencia y continuidad a lo largo del tiempo, razón por la que en las estrategias preventivas se incluye la estimación del riesgo de reincidencia del agresor. En palabras del TC, esta pena «tiene como finalidad inmediata o directa la de proteger los bienes jurídicos tutelados por los tipos penales en relación con los cuales se contempla la imposición obligatoria... «mediante la evitación de futuros ataques que no se individualizan ni sólo ni principalmente por el hecho de ser violentos … sino sobre todo por materializarse en el seno de las relaciones afectivas, de convivencia, familiares o cuasifamiliares…» Pero además «… tiene también otras finalidades secundarias como la creación de un espacio de confianza capaz de generar libertad en el disfrute de las posiciones en las que se concretan esos bienes jurídicos, así como la de eliminar la venganza privada y, con ello, evitar futuras lesiones de esos u otros bienes jurídicos». (STC 60/2010, de 7 de octubre, FJ 10). En tan cortos periodos de tiempo (6 meses o menos), no solo es difícil garantizar la consecución de los fines preventivos aludidos, sino que, además, se pone en riesgo la recuperación de las víctimas que requieren de largos periodos de adaptación, terapias y tratamientos sin injerencias por parte de los agresores. Teniendo en cuenta que los delitos de violencia de género que pueden ser castigados con la pena de trabajos cuentan con tipos penales atenuados en relación a la (Arts. 153.4, 171.4 y 6 y artículo 172.2, apartados 1 y 4, del C. P.), que permiten imponer penas de prisión inferiores a 6 meses, y existiendo la posibilidad de suspen-

der las penas de prisión de conformidad con el artículo 80 y ss. del C. P., no se encuentra ningún beneficio, en aras a los fines preventivos expuestos, con la previsión de la aplicación alternativa de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad; más aún cuando, al ser obligatoria la imposición al condenado que se beneficia de la suspensión, entre otras, de la norma de conducta consistente en no aproximarse a la víctima durante el periodo de la suspensión y de participar en programas formativos de igualdad de trato y no discriminación, resolución pacífica de conflictos, parentalidad positiva y otros similares (art. 83-2 C.P.), por un lado, se garantiza con mayor eficacia esa prevención, creando, además, esos espacios de confianza a que se refiere el alto Tribunal, y, por otro, se contribuye de manera más eficaz a la reinserción, rehabilitación y reeducación del penado, fines que como también exponen las/os delegadas/os, no se consiguen con las pena de trabajos comunitarios.

2. SINIESTRALIDAD LABORAL

2.1 **Introducción**

Ha sido el 2021 un año intenso en el que se ha continuado con el propósito expuesto en la memoria del año pasado en el cumplimiento de los criterios establecidos en la Circular 4/11 de la FGE cuya coordinación compete a esta Unidad especializada de la Fiscalía General del Estado, y en el que se debe destacar el gran trabajo realizado por los dos fiscales adscritos a la Unidad, ejemplo del compromiso con la idea de promover la extensión de las competencias de esta Unidad a la defensa integral de los derechos de los trabajadores, a lo que también han contribuido con su buen hacer y su dedicación las compañeras del apoyo administrativo.

Los datos pormenorizados de los escritos de calificación estudiados y el análisis de sentencias dictadas, todos ellos remitidos por los fiscales delegados, se encuentran expuestos de forma minuciosa en el cuerpo de esta memoria.

El detalle que este trabajo ofrece en cifras y conceptos, no siempre traslada el valor intrínseco que los mismos suponen y que se deben significar en cuanto que contienen dedicación, capacidad y sobre todo interés en ofrecer un servicio público que contribuya a dar sentido al mandato constitucional y legal que tiene atribuido el Ministerio Fiscal.

En este sentido, la Unidad trata de dar un enfoque apegado a la realidad social, como se pone de manifiesto en los contactos manteni-

dos con todas las instituciones y entidades que pueden aportar la realidad del mundo del trabajo, así como sobre la realidad de la posición de la mujer como *actora* de ese mundo laboral. En este campo, la fiscal adscrita viene desarrollando una tarea imprescindible para conocer las circunstancias que concurren en la actividad laboral de las mujeres, siendo este un camino necesario de recorrer para acabar con situaciones de discriminación, de brecha retributiva, o de su especial posición en cuanto a la siniestralidad laboral, especialmente en sectores muy feminizados, ocultos, o ignorados, como son el servicio doméstico o el que se desarrolla en el ámbito de los cuidados.

En lo que se refiere al trabajo por la seguridad en la Carrera Fiscal, el 21 de febrero de 2022, es decir, superado el periodo temporal de esta memoria, se firmó un Convenio que, dentro del Esquema General para la Prevención de los Riesgos Laborales del Personal del Ministerio de Justicia, ofrece a los trabajadores de la Carrera Fiscal, la posibilidad de contar con los instrumentos necesarios para la salvaguarda de su salud y seguridad, mediante una evaluación de riesgos, y la constitución de un servicio de prevención en la propia sede de la Fiscalía General, evaluación y servicio acorde con las especificidades del trabajo de los miembros del Ministerio Fiscal. Para alcanzar el acuerdo que posibilita la rúbrica del Convenio, hay que señalar el trabajo realizado en la Comisión Institucional creada en noviembre de 2020 por la Excma. Sra. Fiscal General del Estado, en la que la coordinación de sus trabajos se encomendó a esta Fiscalía de Sala, y en la que han participado representación de las tres asociaciones de fiscales, y sendos representantes de la Inspección Fiscal y de la Unidad de Apoyo a la Fiscalía General, junto al fiscal adscrito a esta Unidad.

Siguen en pie las propuestas de fondo y forma elevadas a la Excma. Sra. Fiscal General del Estado. De fondo en cuanto a estudiar la ampliación de competencias de la unidad especializada, para asumir los tipos penales del Título XV del Código Penal, así como los fraudes a la Seguridad Social en perjuicio de los derechos de los trabajadores y todas aquellas actuaciones que limiten o restrinjan sus derechos reconocidos por la legislación laboral.

De estas iniciativas se ha dado traslado tanto al Ministerio de Justicia como al de Trabajo, a instancias y por interés de dichos ministerios.

Todos los 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, y así se ha ido poniendo de manifiesto en las distintas áreas en las que el Ministerio Fiscal ya actúa de este modo, entre las que se encuentra la actual área de Sinies-

tralidad Laboral. La especialidad permite no solo un conocimiento profundo de la materia sobre la que se va a actuar, sino también la coordinación para mantener la unidad de actuación del Ministerio Fiscal en el ejercicio de las acciones que le correspondan conforme a la Constitución, Ley de Enjuiciamiento Criminal y Código Penal, lo que a su vez se sustenta en 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.

También se plantea la posibilidad de que la Unidad asuma la intervención ante la jurisdicción social, lo que llevaría aparejada la necesaria modificación legislativa de la Ley reguladora de la Jurisdicción Social. Esta intervención, 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.

La actuación del Ministerio Fiscal se llevaría a cabo en todo caso teniendo en cuenta la del resto de las instituciones públicas como la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y teniendo en cuenta la obligación del Ministerio Fiscal para con las víctimas y el resto de actores sociales intervinientes.

Siempre ha sido y es propósito de la Unidad, mantener la relación más fluida posible con la Inspección de Trabajo. En este sentido, y para el ejercicio de 2022, se llevará a cabo un encuentro de dos días en la Universidad de Castilla-La Mancha en Albacete, con participación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y el Ministerio Fiscal y de miembros del Poder Judicial, en el que se reflexionará sobre el papel de las instituciones encargadas del servicio público relativo a los accidentes de trabajo y enfermedad profesional, mejorando su coordinación.

Pero siendo importante el propósito de este encuentro del que se dará cumplida información en la memoria correspondiente a 2022, lo más importante es la voluntad de colaboración que desde las distintas delegaciones del Ministerio Fiscal se mantiene cotidianamente con las delegaciones provinciales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

En cuanto al Poder Judicial, merece la pena reiterarlo, sería deseable por necesaria, la especialización en esta materia de los órganos jurisdiccionales penales, tanto de instrucción como de enjuiciamiento, bien con la creación de una especialidad *ad hoc* o bien con la atribución a determinados órganos jurisdiccionales, mediante criterios de reparto, la competencia para la instrucción, el enjuiciamiento y fallo

en las causas por estos delitos, mediante las oportunas resoluciones del Consejo General del Poder Judicial al efecto. Sobre esta cuestión también ha trabajado la Unidad, ante los responsables del Consejo, para valorar y, en su caso, adoptar alguna decisión en este sentido.

La necesidad de especialización impone reflexionar sobre el factor derivado de la dificultad y complejidad que, en muchas ocasiones, presentan las causas por accidentes de trabajo. Complejidad derivada, no solo de la propia naturaleza jurídica, sino de la técnica de los elementos determinantes del hecho punible. Y para facilitar la actuación del Ministerio Fiscal, se han buscado fórmulas como puede ser la colaboración con agencias públicas especializadas como el «Instituto Torroja para la Construcción» dependiente del CSIC o el Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas, más conocido por su acrónimo CEDEX, dependiente del Ministerio de Movilidad, Transportes y Agenda Urbana. Efectuar convenios con estas instituciones no resulta sencillo, por su posición institucional o naturaleza de agencias de investigación, pero se exploran todas las posibilidades con el fin de que la posición del Ministerio Fiscal en el proceso cuente con los mejores asesoramientos posibles.

No corresponde a esta introducción nada más sino dar paso a sus distintos epígrafes que ponen de relieve la actividad de la Unidad especializada, y que guardan en su interior la voluntad de ser fieles a lo que la Constitución y la Ley exigen al Ministerio Fiscal, «(…) promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley (…) y procurar ante éstos la satisfacción del interés social.» Derechos de los trabajadores e interés social a un trabajo digno y seguro.

2.2 Evolución de siniestralidad laboral

La relevancia de este apartado dedicado a la evolución de la siniestralidad laboral, deriva de ser el que recoge el comportamiento de la misma en un periodo anual –el 2021– y el que posibilita la comparación con anualidades anteriores. El presente apartado se elabora con los datos obtenidos de las estadísticas del 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. Se debe indicar que las comunidades autónomas de País Vasco y Cataluña disponen de procedimientos de notificación propios.

Conviene realizar una precisión y es que, a partir de enero de 2021, como actividad económica se pasa a considerar la del centro del trabajo en el que el trabajador está dado de alta en la Seguridad Social. Ello conlleva que los datos de los años 2020 se han recalculado, de modo que se les aplique el mismo criterio que los datos del 2021 al compararlos (esto explica que los datos que se aportan por sectores del año 2020 no coincidan con los que se plasmaron en las estadísticas del pasado año y que sirvieron para elaborar este epígrafe de la memoria). El motivo de este cambio según el Ministerio de Trabajo y Economía Social, es alinear la estadística nacional con el estándar europeo.

Los datos que se manejan en este momento son *provisionales* y pudieran sufrir alguna modificación, si bien por la experiencia de años anteriores tales cifras apenas sufren alteración alguna y, en todo caso, no desdibujarían el paisaje de la siniestralidad laboral que se trata de mostrar.

Año	2017	2018	2019	2020	2021
Mortales	484	540	475	528	508
Les. graves	3.796	3.573	3.449	2.830	2.999
Les. leves	499.469	504.847	513.480	396.620	462.079
Total	503.749	508.960	517.404	399.978	465.586

Este primer cuadro refleja los datos recogidos en el último lustro, que bien pudieran considerarse como un ciclo productivo, y nos proporciona una visión nítida de los vaivenes que viene sufriendo la siniestralidad laboral en este período. El frío análisis de los números, que no admiten discusión, hay que tamizarlos por la situación vivida en el año 2020, con el punto álgido de la pandemia que azotó al país como consecuencia del COVID-19, y que supuso una potente desaceleración de la actividad económica en la mayor parte del tejido productivo del país. Si bien el año 2021 la aceleración de la actividad económica es un hecho, parece, según los indicadores existentes, que todavía no se ha alcanzado el nivel pre-pandemia, y ello debe de ser tenido en cuenta a la hora de interpretar los datos arriba recogidos.

En el número total de accidentes laborales ocurridos, se observa como desde el año 2017 (503.749) al año 2019 (517.404) se habían venido incrementando de forma cada vez más acusada su existencia (este incremento ya se venía produciendo desde el año 2015). Esta tendencia sufrió un abrupto desplome en el año 2020 (399.978), por el motivo ya indicado, volviendo a incrementarse en el año 2021

(465.586), como consecuencia de la vuelta a la normalidad, en mayor o menor medida. Aunque es pronto para realizar una valoración precisa, todo parece indicar que continuará la línea ascendente de los últimos años.

Si acudimos al apartado de accidente leves, se percibe un serio incremento respecto de los datos del año 2020, así, frente a los 396.620 de ese año, se ha pasado a los 462.079 del 2021, lo que supone un incremento de 65.459 accidentes, esto es un + 16,5 %. Por lo que respecta a los accidentes con lesiones graves, en el año 2020 se produjeron 2.830, por los 2.999 en el año 2021, lo que supone un aumento en 169 accidentes, que se traduce en un + 6,0 %. Por último, en cuando al número de accidentes mortales, en el año 2020 acaecieron 528, mientras que en el 2021 han sido 520, o lo que es lo mismo, una disminución de 20 fallecidos, un –3,8 %.

Si el estudio comparativo de los accidentes mortales se efectúa respecto de los cinco años que integran el cuadro, se observa que es la tercera cifra más alta, si bien, hay que tener en cuenta que con un incremento significativo de la actividad económica respecto del año 2020, el número de trabajadores fallecidos ha disminuido un 3,8 %. Este último dato es, tal vez el más relevante por su precisión, ya que como se indicó 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).

Por el contrario, si el estudio comparativo se lleva a cabo en relación a los accidentes mortales que tuvieron lugar en el año 2006 –fecha en la que tuvo lugar la creación de la Unidad Especializada de Siniestralidad Laboral– los datos globales continúan siendo esperanzadores, ya que en el año 2006 se computaron 966 fallecidos, mientras que en el año 2021 han sido 508, lo que supone una disminución de 458, es decir, un descenso del 47,41 %. Si la valoración la hacemos en relación a los accidentes con lesiones graves, de los 8.773 del año 2006, se han pasado a los 2.999 del año 2021, lo que supone un descenso en 5.774, lo que en porcentaje supone un –65,8 %.

Seguidamente, se muestra 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
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 %)
2021	3,30 (–6,3 %)	3.023,9 (+13,3 %)

El estudio de los datos que obran en el mismo pone de manifiesto que, mientras en el año 2017 se producían 3,20 víctimas mortales por cada 100.000 habitantes dados de alta en la Seguridad Social con las contingencias por accidentes laborales cubiertas, en el año 2021 ha sido de 3,30, por los 3,52 del año 2020. Los índices de incidencia anuales se definen como el cociente del total de accidentes de trabajo ocurridos durante el período de referencia, multiplicado por cien mil y dividido entre la media anual de trabajadores afiliados a fin de mes a la Seguridad Social con cobertura por contingencias profesionales específicamente cubierta en los meses de referencia.

Una estadística especialmente interesante para el análisis del devenir de la siniestralidad laboral es la relativa a la distribución de los accidentes por sectores, así como las modificaciones que van sufriendo en los diversos ejercicios anuales; todo ello con la finalidad de determinar cuál es el sector con más accidentes mortales. La comparación entre los datos de las dos últimas anualidades muestra como en el año 2020 el sector servicios ocupó el escalón más alto con 258 fallecidos, seguido de la industria con 109 accidentes mortales, la construcción tuvo 93 y, finalmente en el sector agrario hubo 68 fallecidos. En el año 2021, el sector servicios mantiene el mayor número de fallecidos con 265, seguido de la industria con 103, la construcción con 97 y, por último, el sector agrario con 43.

Estos datos se recogen en el siguiente cuadro:

NÚMERO DE ACCIDENTES MORTALES POR SECTORES EN EL PERIODO 2020-2021

	2020	2021
Agrario	68	43
Industria	109	103
Construcción	93	97
Servicios	258	265
Total	528	508

El análisis de los números indica que, como ya ocurriera en el año 2020 respecto del 2019, el orden no ha variado, siendo el sector servicios en el que convergen el mayor número de accidentes mortales, que aumentan en 7 fallecidos (+2,7 %). En segundo lugar, un año más, el sector de la industria con 103 fallecidos (–5,5 %). En el tercer lugar se mantiene la construcción con 97 fallecidos (+4,3 %). En último lugar se mantiene el sector agrario con 43 accidentes mortales (–36,7 %).

El dato divergente que se produjo el pasado año, donde el sector agrario disparó sus números, se ha corregido en este ejercicio con un importante decremento que ha sufrido la mortalidad en el mismo.

VARIACIÓN EN PORCENTAJE DE LOS ÍNDICES DE INCIDENCIA DEL 2021 RESPECTO DEL 2020 EN ACCIDENTES MORTALES POR SECTORES

	2020 – %	2021 – %
Agrario	13,40	8,34
Industria	5,42	5,03
Construcción	11,11	10,03
Servicios	2,2	2,22
Total	3,52	3,30

Una simple lectura de los datos que se reflejan, muestra como el índice de incidencia disminuye en el sector agrario, industria y construcción, mientras que el sector servicios repite la del pasado año. En el global se observa también una disminución de la incidencia.

A continuación, hay que realizar las siguientes reflexiones. En el año 2021 se han producido 705 accidentes mortales, de los que 575 fueron en jornada de trabajo y 130 *in itinere*. De los 705, señalar que 633 corresponden a trabajadores asalariados y 72 a trabajadores por cuenta propia. De los 633 que corresponden a trabajadores asalariados, 508 lo fueron en jornada de trabajo y 125 *in itinere.* A mayor abundamiento, 480 correspondieron a varones y 28 a mujeres. Nuevamente se observa la enorme diferencia entre fallecidos pertenecientes al sexo masculino respecto del femenino.

De los 575 accidentes laborales en jornada de trabajo, 221 lo fueron por causas naturales (infartos, derrames cerebrales, etc.), 98 lo fueron por accidentes tráfico y, el resto, que suman 256, se distribuyen en 85 (atrapamientos, aplastamientos y amputaciones), 35 (choques o golpes contra objetos en movimiento), 92 (golpe sobre o contra resul-

tado de una caída del trabajador), 6 (ahogamiento en líquidos) y 38 por otras causas.

Estas cifras resaltan que, descontando los 221 fallecimientos que se debieron a causas naturales (incluyen asalariados y trabajadores por cuenta propia), los fallecimientos que pudieran tener relevancia penal son bastante inferiores a esos 508.

Esta diferenciación tiene importancia a los efectos de valorar los datos que sobre accidentes mortales se reflejan en las estadísticas del Ministerio de Trabajo y los datos que maneja la Unidad de Siniestralidad Laboral, respecto a los accidentes laborales con trabajadores 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

Cabe destacar que la actividad de la Unidad está siendo fuertemente impulsada habiéndose propuesto varios proyectos que en este momento están siendo analizados.

a) Cambio de nombre.

Se pretende cambiar el nombre por el de «Unidad de Seguridad y Salud en el trabajo» para que recoja, de una forma más completa, la variada actividad que desarrolla.

b) Título XV.

En segundo lugar, se sigue analizando el proyecto recogido en la Memoria anterior para que la Unidad asuma 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 estos extremos. 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 nuevas plazas a la instrucción de estos delitos. También se plantea incrementar la plantilla de los fiscales adscritos para hacer frente a las nuevas competencias. Este proyecto se ha puesto de manifiesto por el Fiscal de Sala en las numerosas reuniones mantenidas con las Instituciones Públicas y los interlocutores sociales involucrados en la lucha contra la siniestralidad laboral, y que se detallarán posteriormente.

c) Jurisdicción Social.

En el ámbito de la Jurisdicción Social, se pretende también ampliar las competencias legislativas otorgadas al Ministerio Fiscal con el objeto de potenciar su intervención en los procesos que se siguen en la jurisdicción social derivados de accidentes de trabajo o enfermedad profesional. De modo que el Fiscal, en defensa de la legalidad y del interés social tutelado por la ley, se constituya como parte, manteniendo una posición procesal homogénea basada en los principios de legalidad e imparcialidad y de defensa de los derechos de los trabajadores víctimas de los accidentes de trabajo y de enfermedad profesional.

En consecuencia, se propone modificar el artículo 17.4 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social para establecer la competencia del Ministerio Fiscal, y que sea parte en los procesos por accidente de trabajo o enfermedad profesional en las que se demande recargo de prestaciones o indemnización de daños y perjuicios como consecuencia de accidente de trabajo o enfermedad profesional.

También se considera importante que el Ministerio Fiscal fuera parte en los litigios sobre sanciones administrativas impuestas al amparo de lo que establecen los artículos 8 y 13 en los apartados que se indican de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

Esta propuesta debe ir acompañada de la correspondiente memoria económica, relativa al incremento de la plantilla del Ministerio Fiscal, así como a la reorganización de las Fiscalías (competencia de la FGE) para asumir las nuevas competencias de la especialidad de Siniestralidad Laboral.

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, competencia ésta atribuida a la Fiscalía del Tribunal Supremo.

d) Acción Popular de los Sindicatos.

Se considera necesario los sindicatos, por su función en defensa de los derechos de los trabajadores, habrían de poder constituirse como acusación popular en los delitos previstos y penados en el actual título XV del Código Penal, así como en los delitos relativos al acoso laboral del artículo 173.1 CP (184 y 177 del CP y 8.13 y 13 bis de la LISOS), y en los relativos a los fraudes a la Seguridad Social de los artículos 307 y 307 ter CP.

e) Especialización de Juzgados.

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. El objeto sería contar con jueces y magistrados especialistas, debidamente formados que contribuyeran a agilizar la instrucción y enjuiciamiento de estos delitos y acabar con el problema de la endémica pendencia. Sea bien entendido que no se plantea la creación de Juzgados nuevos, sino una reorganización de los mismos, de forma que la llevanza de estos procedimientos se realizara de forma exclusiva pero no excluyente. 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 trabajadoras, y la ejecución de las sentencias condenatorias de 19 de septiembre de 2007. El objeto es fomentar la formación y especialización de los Jueces y Magistrados, y establecer mecanismos de cooperación, y canales de comunicación ágiles entre las partes, para garantizar la investigación de estos delitos.

f) Reuniones Institucionales.

La Unidad ha desplegado una intensa actividad institucional convocando reuniones con las Instituciones Públicas relacionadas con la lucha contra la siniestralidad laboral y con otros interlocutores del mundo laboral. El objeto es conocer el tipo de implantación de la organización preventiva en las empresas, y la situación en materia de riesgos laborales de las/ los trabajadoras/es que prestan sus servicios en aquéllas. Cabe mencionar las siguientes:

– Reuniones con la Patronal CEOE, con organizaciones empresariales como la Federación ASPA y Asociación ANEPA de Servicios de Prevención Ajenos de Riesgos Laborales (ANEPA).

– Reuniones con los Sindicatos UGT, CC. OO., CGT, USO, CSIF, KELLYS (camareras de piso).

– Reuniones con el Ministerio de Trabajo, con la intervención del Secretario de Estado, donde se nos expuso el Plan de Choque para la reducción de los accidentes de trabajo, que fue acogido con gran entusiasmo por la Unidad.

– Reuniones con la Unidad de Policía Municipal de Madrid especializada en siniestros laborales, con el objeto de actualizar el Convenio por el que se establecen los cauces de comunicación y protocolos en materia de seguridad y salud de los trabajadores en el término municipal de Madrid. Se trata de ampliar las competencias de la Policía para que, aprovechando sus conocimientos técnicos y en aquellos casos especialmente graves, pueda intervenir en otros municipios de la CA de Madrid para la elaboración del atestado del accidente de trabajo.

– Reuniones con la Dirección General de la Inspección de Trabajo a los efectos de valorar el cumplimiento de la Instrucción 1/2007 *sobre profundización en las relaciones con la Inspección de Trabajo y la Fiscalía General del Estado en materia de ilícitos penales contra la Seguridad y Salud Laboral* y su posible actualización. Se plantea que, partiendo de la base de dicha Instrucción, se elabore un Protocolo de colaboración entre la Fiscalía y la Inspección.

– También se mantuvieron reuniones con la Dirección de la Escuela de Formación de Inspección de Trabajo y se visitó su sede.

– Y finalmente con la Escuela de Medicina del Trabajo.

Fruto de estas reuniones y con el objeto de cumplir con el objetivo de divulgar la importancia de la Siniestralidad Laboral y de la cultura preventiva en general, los Fiscales de la Unidad hemos intervenido en las siguientes actividades:

– Jornadas de Acción Sindical y Negociación colectiva organizadas por el sindicato UGT.

– Jornadas sobre Salud Laboral en Andalucía organizadas por la Asociación de Víctimas AVAELA en Córdoba donde impartió la ponencia «El trabajo es seguro o no es Trabajo».

– Acto de presentación del «Plan de choque contra los accidentes mortales en el trabajo». Ministerio de Trabajo y Economía Social.

– La Jornada organizada por la Asociación de Ingenieros Industriales de Madrid sobre prevención de riesgos laborales durante la pandemia originada por el COVID-19.

– Webinar organizada por el Departamento de la Pastoral de Trabajo de la Conferencia Episcopal. «Por el día de la salud en el trabajo».

– Ponencia en la sede de la CEOE sobre «Intervención de la Fiscalía en el ámbito de la Siniestralidad Laboral».

– Ponencia organizada por la Policía Municipal de Madrid «Relación entre la Fiscalía de Siniestralidad Laboral y Policía Municipal».

– Participación en el Congreso de Recursos Humanos en la Sanidad organizado por el Instituto de Fomento Sanitario. Mesa: Evolución Legal y Estrategias Marco para el cumplimiento de la Prevención de Riesgos Laborales (PRL) en la Sanidad. La responsabilidad de sujetos públicos y privados.

– Participación en la mesa redonda organizada por el Centro Integral de Formación de Seguridad y Emergencias (CIFSE) de la Policía Municipal por la celebración de los 50 años de la incorporación de la mujer al cuerpo de Policía Municipal.

– Invitación de la Policía Municipal con motivo de la clausura de las Jornadas conmemorativas del 50 aniversario del ingreso de la mujer en la Policía Municipal de Madrid.

– Participación en las Jornadas organizadas por UGT con motivo del Día Internacional de la Seguridad y la Salud en el Trabajo en la mesa redonda «Principales problemas de la siniestralidad laboral».

– Participación en las Jornadas Jurídicas organizadas por CC. OO. sobre «Perspectiva Jurídica de la Salud Laboral» con la ponencia «Delitos contra la Salud y Seguridad de los trabajadores: Procedimiento. Indemnizaciones. Casuística».

– Curso online de formación en materia de siniestralidad laboral para Fiscales no especialistas.

Además, los tres componentes de la Unidad intervinieron en el curso organizado por el Centro de Estudios Jurídicos para la formación inicial de la 59 promoción de Fiscales en prácticas.

Y en el curso de formación para Inspectores de Trabajo dirigido por la Escuela de Inspección de Trabajo.

Los días 11 y 12 de noviembre se celebraron en Madrid las Jornadas para Fiscales especialistas, que tuvieron como tema principal la protección de las víctimas de accidentes de trabajo. Contó con representantes de las Asociaciones de Víctimas, AVAELA de Andalucía y AVALTO de Castilla-La Mancha. Se puso de manifiesto la necesidad de asistencia tanto económica como psicológica, y se planteó la conveniencia de derivarles a la Oficina de Atención a la Víctimas, como ocurre con las víctimas de los accidentes de tráfico.

En materia de Protección de Datos se cumplimentó la petición solicitada en la Nota interna 32/2021 del fiscal delegado de Protección de Datos sobre actualización del Registro de Actividades de trata-

miento. Esta actualización era necesaria debido a la entrada en vigor de la LO 7/2021 de Protección de Datos para la investigación y enjuiciamiento de infracciones penales. También se actualizó el modelo de información de derechos de protección de datos a los interesados. De todo lo cual se dejó constancia en el Expediente Gubernativo 4/19.

Por otra parte, la Unidad de Siniestralidad Laboral cumpliendo con 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,* realiza la 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 fiscales delegadas/os que deberán incorporar a las correspondientes carpetillas. Dichas observaciones son igualmente incorporadas a los expedientes de seguimiento existente en la Unidad.

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 el 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.

2.3.1.1 *Perspectiva de Género*

La perspectiva de género es una cuestión fundamental en el ámbito de la Siniestralidad Laboral, al incidir directamente en la seguridad y salud de la mujer trabajadora, dentro del carácter transversal de la materia.

La especialidad centra su perspectiva en la mujer víctima de un accidente de trabajo como consecuencia del incumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales por los responsables de garantizar las condiciones de su seguridad. Ha de puntualizarse que lo que se persigue por el Derecho Penal no es la desobediencia en sí de la norma, sino los casos en que como consecuencia de ello se cree a una situación de peligro grave, que pueda dar lugar a un delito de riesgo tipificado en el artículo 316 CP y delitos de resultado de homicidio y lesiones imprudentes (arts. 142 y 152 CP).

La Unidad realiza un seguimiento diferenciado de estos procedimientos para conocer los sectores productivos donde se producen el mayor índice de siniestralidad y sus causas. Se analizan los escritos de acusación remitidos por los/las fiscales especialistas –415– y las sentencias dictadas por el Juzgado de lo Penal y las Audiencias Provinciales.

De estos 415 escritos, 24 han sido sobre accidentes en los que la mujer ha sido la víctima, lo cual supone un 6 % del total. El sector servicios es el que ha registrado la mayor siniestralidad con 16 accidentes, seguido de 5 en el sector industria, uno en ganadería, otro en el sector agrícola y un caso de enfermedad profesional.

Las causas más habituales son: atrapamiento, 10 casos, seguido de 4 caídas en altura, 3 explosiones, 2 atropellos, 2 quemaduras y 2 caídas de objeto. La situación de riesgo responde a la falta de medidas colectivas para evitar el riesgo de caídas en altura, así como la falta de resguardos de protección en máquinas con el consiguiente riesgo de atrapamiento, falta de organización preventiva y falta de formación.

En cuanto a las sentencias dictadas en el Juzgado de lo Penal, en el año 2021 se han dictado 9 sentencias, todas ellas condenatorias.

Sentencias condenatorias año 2021

Sectores	Servicios	7
	Industria	2
Causas	Atrapamiento	8
	Aplastamiento	1

Comparando con el año 2020, se comprueba un importante descenso del número de sentencias dictadas, ya que la Unidad registró entonces 19. Los sectores productivos de mayor siniestralidad, no obstante, son los mismos: sector servicios, ascendiendo hasta 15 casos, seguido de 3 sentencias en el sector industrial y una en el sector agrícola.

También se contabilizan las mujeres que han sido acusadas del delito de riesgo y resultado imprudente, ascendiendo a 65. Los cargos

más habituales son empresarias, administradoras, gerentes, directoras de centros de trabajo, ingenieras técnicas de prevención y puestos de responsabilidad en materia de prevención de riesgos laborales.

Junto a la labor de seguimiento y análisis expuesta, por el Fiscal de Sala se quiere abordar el conocimiento de la situación integra de los riesgos laborales que afectan a las mujeres trabajadoras, más allá del ámbito penal, y contribuir a visibilizarlos. Por un lado se trataría de conocer si las evaluaciones de riesgos tienen en consideración ciertas realidades físicas y biológicas de las mujeres que hacen que la exposición al mismo riesgo puede afectar de forma diferente a la salud de trabajadores y trabajadoras. Por otro lado y respecto de los equipos de protección individual entregados a las trabajadoras, si se respeta la adecuación de los mismos a las características físicas y ergonómicas femeninas Por ello, es importante saber cuáles son sus enfermedades profesionales y las singularidades de los riesgos laborales en aquellos sectores especialmente feminizados, como el sector sanitario, educativo, servicio de dependencia, empleadas del hogar, agricultura, sector turístico y, especialmente, en el ámbito de la hostelería. Se propugna que la organización preventiva que ha de integrarse en toda empresa incluya una evaluación de riesgos global, que recoja tanto los riesgos masculinos como los riesgos femeninos de una forma particularizada.

A este respecto, se mantuvo una reunión con el sindicato de las camareras de piso llamadas «kellys», donde expusieron la insuficiencia de las evaluaciones de riesgos de sus puestos de trabajo, puesto que no tenía en cuenta los riesgos de sufrir trastornos musculoesqueléticos, que afectan a la mayoría de este colectivo.

La perspectiva de género es tenida en cuenta por la Inspección de Trabajo en el Plan Estratégico de la Inspección para los años 2021-2023, Eje 1.2 Actuaciones 5.3 y 5.4. Se establecen actuaciones como la desagregación por sexo de los datos de la Inspección de Trabajo en las memorias anuales y la realización de campañas de sensibilización y formación que fomenten una mayor motivación de las personas que vayan a realizar las actuaciones.

2.3.2 Relaciones con las secciones especializadas y las delegaciones

La Instrucción 1/2015, encomienda a la Unidad especializada de Siniestralidad Laboral, como una de sus funciones, controlar la calidad de los escritos de calificación, así como el apoyo técnico del Fiscal de Sala Coordinador a las Secciones especializadas territoriales.

Con la finalidad de dar cumplimiento a la primera de dichas encomiendas que, tiene el indudable propósito de unificar los criterios de actuación que deben regir la actuación del Ministerio Fiscal, se remiten por las diferentes secciones territoriales los escritos de calificación, las sentencias dictadas por los Juzgados de lo Penal y las Audiencias Provinciales, así como los escritos de sobreseimiento. En este punto conviene indicar que la remisión de dichos documentos no se realiza con igual periodicidad por las distintas secciones especializadas; así hay secciones que los remiten vía telemática de forma casi inmediata a su elaboración o recepción (lo cual agiliza la labor de control, con una respuesta casi inmediata), otras secciones en cambio los remiten trimestralmente, semestralmente o, incluso anualmente. Las indicaciones que tienen las diferentes secciones es la de utilizar, en la medida de lo posible, los medios telemáticos para su remisión.

Con cada comunicación de un fallecido o escrito de calificación que se remite por las/os delegadas/os, se apertura en la Unidad un expediente de seguimiento, al cual se incorporan de forma sucesiva todas las vicisitudes acaecidas durante la vida del procedimiento (sobreseimiento, sentencias del juzgado de lo penal y de la audiencia provincial, en su caso). Conviene llamar la atención que no todas las delegaciones informan puntualmente de los fallecimientos ocurridos, no iniciándose el expediente de seguimiento hasta que se recibe posteriormente la calificación o, en algunos casos las sentencias.

La documentación que manejan las diferentes secciones, en algunos casos, es voluminosa, por lo que se viene demandado por parte de aquellas la dotación de un funcionario en exclusiva que asumiera el registro y control de las causas de siniestralidad laboral, lo que, facilitaría la organización de las secciones, e incidiría en una mayor fiabilidad en las estadísticas.

En cuanto a la estructura organizativa de las diferentes secciones de siniestralidad laboral, durante el año 2021, ésta se ha mantenido contando 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 lo compagina con el despacho de otras especialidades o la llevanza del Juzgado de Instrucción. Este sistema no siempre garantiza la asistencia a 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 minoritario, por razón de escasez de plantilla en las distintas fiscalías, pero es sin duda el óptimo, ya que implica un mayor grado de especialización y la oportunidad de dar un mayor impulso procesal a estos asuntos y reducir su pendencia.

La práctica unanimidad de las delegaciones, aluden a la poca fiabilidad de las estadísticas que, salvo en el caso de los accidentes mortales, reflejan datos erróneos o incompletos. Se apuntan algunos motivos de esta situación como: la falta de identificación del origen en accidente laboral de las lesiones y cuando no; que se registran únicamente como un delito de lesiones, pero sin hacer mención al delito de riesgo de los artículos 316 y 317 del Código Penal.

La composición de las secciones especializadas es dinámica, esto es, se produce anualmente el relevo de algunos delegados; este año se han producido los siguientes nombramientos: delegada de Soria D.ª Noemí Córdoba González (Decreto de 26 de febrero de 2021, BOE de 12/3 /2021), delegado de Teruel, D. Jesús Gargallo Giner (Decreto de 16 de febrero de 2021, BOE de 5/3/2021), delegada de Segovia, D.ª Laura Santiago Villafañe (Decreto de 26 de febrero de 2021, BOE de 12/3/2021), delegada de Cáceres, D.ª Olga Suárez Herranz (Decreto de 17 de julio de 2021, BOE de 20/9/2021), delegado de Cantabria, D. Carlos Rodríguez Ramírez (Decreto de 7 de septiembre de 2021, BOE de 21/9/2021). Igualmente indicar que, en el año 2021 se produjo la renuncia del delegado de siniestralidad laboral en la Fiscalía de Sevilla, D. Federico Buero Pichardo, que ha venido realizando dichas labores desde la creación de la sección, agradeciéndole la especialidad la desinteresada y eficaz labor realizada durante todos estos años. Mediante Decreto de 18 de enero de 2022 (BOE de 4 de febrero de 2022), tuvo lugar el nombramiento del nuevo delegado D. José Manuel Ojeda Bastida.

Si tenemos en cuenta que este año se ha producido el relevo en siete delegaciones y en el 2020 en cuatro, esto es, casi en un 21 % de las secciones, habría que concluir (sin tener datos de la evolución en otras especialidades) que la siniestralidad laboral no fideliza a sus integrantes, por lo que sería interesante realizar un estudio de cuáles puedan ser la causas y si esta dinámica de produce igualmente en otras especialidades. En no pocas memorias se alude al plus de trabajo que supone para los integrantes de las secciones especializadas el despa-

cho de estos asuntos por su gran complejidad, lo cual se traduce en una carga de trabajo nada desdeñable.

Por último, los problemas en relación al expediente digital, los plasma en su memoria la delegada de Cuenca cuando indica que «… permite una mayor rapidez de comunicación y despacho de asuntos con los Juzgados, así como la evidente ventaja de poder consultar en todo momento el estado de las actuaciones. No obstante, dado los tiempos en los que en ocasiones se alarga la instrucción, siguen existiendo procedimientos, en cuya tramitación se ha seguido tanto el formato papel como el digital, los llamados híbridos, en los que la notificación del traslado al Ministerio Fiscal se realiza de manera telemática cuando el procedimiento físico aún no ha sido enviado a la Fiscalía, lo que supone un auténtico problema para el debido cómputo de los plazos conferidos. Este problema se ve incrementado respecto de la incoación de la causa, observándose de manera reiterada desfases de varios meses entre la fecha en que la causa queda registrada en el Juzgado de Instrucción (fecha en la que telemáticamente ha llegado al mismo, se ha registrado y asignado número de Diligencias Previas) que es además la que se vuelca como fecha de incoación en el programa Fortuny y la fecha del dictado de la resolución de incoación de la misma, lo que supone un auténtico problema a los efectos del cómputo de los plazos de instrucción». Por su parte realiza la sección de Badajoz afirma que «Sí hay que hacer referencia a las mejoras que se van observando en el contenido del Expediente Digital, en cuanto que cada vez mejor se indica el contenido concreto de cada archivo… No obstante, sigue sin existir un índice en el ED… Al final ocupa más tiempo la labor de mera organización del ED que lo que es el trabajo estrictamente jurídico».

En otro orden de cosas y en cuanto al apoyo técnico que por parte de la Unidad especializada se ofrece a las diferentes secciones de siniestralidad laboral, se materializa tanto en las frecuentes consultas que vía telefónica o telemática se realizan por los delegados respecto de asuntos que pudieran entrañar una mayor complejidad de la habitual que presentan estos procedimientos, como en la elaboración anual de una guía jurisprudencial con las sentencias dictadas por las Audiencias Provinciales en la materia. Indicar que este año 2021 se han incorporado también algunos autos de interés dictados por las Audiencias Provinciales, así como sentencias emanadas del Tribunal Supremo, bien de la Sala de lo Penal, bien de la Sala de lo Social. Al respecto, la delegada de Almería hace alusión a la gran ayuda que la guía jurisprudencial supone en el trabajo cotidiano.

2.3.2.1 *Cuestiones técnico-jurídicas relevantes*

Quizás la mayor dificultad que se afronta en el intento de obtener una rápida y eficaz investigación de los accidentes laborales sea la delimitación de los posibles responsables penales, lo cual camina de forma indisoluble con las funciones que en materia de seguridad asumen éstos. Por algunas secciones se pone de manifiesto que a tal dificultad hay que adicionar el desconocimiento que por determinados juzgados se tiene de la forma de atribución de la responsabilidad en los delitos de riesgo de los artículos 316 y 317 CP, llegando en ocasiones, como indica la delegada de Huelva, a dirigir los procedimientos contra personas jurídicas y no contra las personas físicas, o en el caso de éstas, contra los representantes legales por el mero hecho de serlo.

También se refiere, desde la sección de Toledo, la tardanza, por parte de los juzgados de instrucción de llevar a cabo las diligencias de instrucción pertinentes, así como su escasa iniciativa procesal.

En el caso de las enfermedades profesionales son conocidas las dificultades que plantea su investigación, entre otros extremos en cuanto a establecer la relación de causalidad entre la exposición al agente perjudicial para la salud de los/as trabajadores/as y la enfermedad posteriormente desarrollada. Sin embargo, como pone de manifiesto la delegada de Granada, en algunos casos esta dificultad disminuye de forma ostensible cuando, como en el caso que apunta, los trabajadores enfermos habían trabajado para las empresas de forma exclusiva e ininterrumpida. Desde un prisma radicalmente distinto, por la sección de Bizkaia se apunta que «La complejidad deriva del número de años de exposición a polvo de sílice de los trabajadores, del número de trabajadores afectados, del número de puestos de trabajo ocupados, del número de mediciones higiénicas y evaluaciones de riesgo elaboradas respecto a cada puesto cada uno de los quince años objeto de investigación y de la idoneidad de los puestos en que son reubicados los trabajadores diagnosticados, lo que plantea numerosas cuestiones tales como la prescripción, la determinación de los sujetos responsables, la delimitación del riesgo generado con la actuación de cada uno, la determinación de las relaciones de causalidad entre mediciones, puestos ocupados, medidas adoptadas y el resultado producido».

Otra dificultad apuntada es la de la delegación de Almería, consistente en la práctica de algunos juzgados de instrucción de archivar este tipo de procedimientos cuando las víctimas presentan un escrito alegando que no se van a ejercitar acciones penales ni civiles por haber sido indemnizados, lo que obliga al fiscal a interponer el oportuno

recurso. Similar situación se produce, en algunos casos, cuando una vez recibido por el Juzgado un parte de lesiones de escasa consideración, sin realizar ningún tipo de investigación de sobreseen las diligencias previas; obviando que la gravedad o bondad de las lesiones acaecidas en un accidente laboral no siempre van de la mano de la gravedad de la norma preventivo laboral infringida y de la intensidad del riesgo producido para el trabajador, elementos normativos configuradores del tipo penal. En estos casos, como se indica por la delegada de Zamora, el criterio de la Fiscalía continúa siendo recurrir tales autos y solicitar la inmediata práctica de diligencias de investigación, especialmente la remisión del informe emitido por la Inspección de Trabajo.

También se pone de manifiesto por la delegada de Cuenca, el olvido por el instructor de la importancia y relevancia que para la víctima tiene el resarcimiento de la responsabilidad civil, no incorporando a la causa datos tan significativos para su correcta delimitación como pudieran ser las circunstancias personales, familiares o económicas que rodean a las víctimas.

2.3.2.2 *Pendencia de los procedimientos incoados.*

El endémico y sistemático retraso en la instrucción de los procedimientos de siniestralidad laboral, la coyuntura de que las víctimas tengan que esperar una media cercana a los cinco años para obtener una sentencia en primera instancia (lo que en muchos casos supone la falta del resarcimiento económico durante ese periodo), o también, la espera de algunos encausados es una realidad difícilmente asumible.

Entre las causas que se esgrimen para explicar, que no justificar, esta lentitud, se apuntan la necesidad de aportar informes técnico-periciales (en algunos casos de indudable complejidad), la ingente cantidad de recursos que se interponen durante la instrucción del procedimiento (en especial contra el auto de transformación de las diligencias previas en procedimiento abreviado), la tardanza, una vez que la causa cae bajo el paraguas del Juzgado de lo Penal, en el señalamiento de las vistas (en algunos casos entre dos y tres años), las suspensiones de los juicios. A ello se puede adicionar, en algunos casos, los largos periodos transcurridos hasta la estabilización o sanidad de los lesionados, cuando la misma es decisiva para la configuración del tipo penal.

Por ello, una de las prioridades de la Unidad y, por ende, de todas las secciones especializadas ha sido reducir en lo posible la insosteni-

ble duración de las causas de siniestralidad laboral. A día de hoy, las delegaciones vienen informando que se van reduciendo los tiempos de pendencia, no siendo extraño que haya procedimientos que se solventan en el plazo de uno o dos años, hasta tal punto que en alguna memoria se hace referencia a una «disminución importante de los plazos de instrucción». De cualquier forma, aún queda mucho camino que recorrer y botón de muestra de la demora viene siendo la habitual apreciación de la atenuante de dilaciones indebidas en las sentencias.

2.3.2.3 *Artículo 324 LECrim*

El cumplimiento de lo establecido en el artículo 324 LECrim, continúa siendo fuente de dudas, interpretaciones y problemas. La realidad de la aplicación de dicho precepto se dibuja de forma nítida desde la sección de Huelva cuando afirma que, si bien durante el primer semestre del año 2021 se recobró la tranquilidad que suponía no tener que estar continuamente pendientes «no ya de la práctica de diligencias, sino de que lo fueran en el plazo hábil de instrucción», durante el segundo semestre se comenzó nuevamente la revisión de las causas y, si bien resulta tranquilizador que el periodo inicial de instrucción haya aumentado hasta los doce meses, el hecho de que las prórrogas sólo puedan ser de seis meses, obligan a una continua revisión de las causas, dándose la paradoja de que se tienen que pedir segundas prórrogas, cuando ni siquiera se han practicado las diligencias que se interesaron al justificar la primera prórroga.

Desde la delegación de Toledo se sostiene que durante todo el tiempo que ha estado vigente el precepto y, en lo que se refiere a los procedimientos de siniestralidad laboral en su práctica totalidad, los plazos de instrucción, tanto el ordinario, como el complementario se han consumido «esencialmente en la sustanciación de las cuestiones procesales –y sus ineludibles implicaciones materiales– suscitadas por los potenciales autores de los delitos objeto de investigación a fin de tratar de eximirse de responsabilidad por entender que había transcurrido el plazo máximo de instrucción de que se disponía sin que durante su transcurso se hubieran practicado pesquisas suficientes que permitieran contar con fuentes de prueba que acreditaran, siquiera indiciariamente, la existencia del delito, ya de riesgo o de resultado lesivo, que se les pretendía imputar».

Se apuntan, igualmente, por distintas secciones los problemas que está planteando la interpretación de la disposición transitoria de la Ley 2/2020, de 27 de julio.

Es práctica habitual en los procedimientos de siniestralidad laboral dada su complejidad, el solicitar desde el inicio la ampliación de los plazos de instrucción, para evitar que, incluso antes de que el mismo llegue a la sección, como se indica desde Castellón, haya finalizado el plazo ordinario de instrucción. En sentido similar se manifiesta Sevilla al indicar que «no es raro encontrar alguna causa sin pronunciamiento del artículo 324 antes de la conclusión lo que conlleva la nulidad de las actuaciones acordadas con posterioridad, sin perjuicio de la validez de las llamadas diligencias demoradas». Una brisa de tranquilidad parece soplar desde la sección de Murcia cuando afirma que «ha sido escasa la trascendencia del transcurso de los plazos establecidos en el artículo 324 LECrim en los asuntos de nuestra especialidad, toda vez que las diligencias esenciales suelen acodarse por el Juzgado desde el inicio».

2.3.2.4 *Víctimas en el marco de la siniestralidad laboral*

En el transcurso de las jornadas de especialistas de siniestralidad laboral celebradas en Madrid en noviembre de 2021, se dio por primera vez voz a las víctimas de los accidentes laborales, colectivo que, a diferencia de otros, son para la sociedad prácticamente invisibles. Gráficamente hace un breve boceto de esta situación el delegado de Valencia al relatar que, «nos encontramos cómo las víctimas de accidentes de tráfico o de violencia doméstica, suelen copar, no sin razón, las portadas y los contenidos de los medios de comunicación, pero existen otras víctimas que no disfrutan del mismo tratamiento, como las de siniestralidad laboral que son los grandes olvidados, pese a quedar en una situación muy frágil y tener que esperar una media de cinco años para percibir su compensación por parte de la Justicia».

La protección de las víctimas siempre ha sido una de las prioridades de las diferentes secciones de siniestralidad laboral, si bien, en la mayoría de los casos se ha enfocado en buscar la más justa y rápida indemnización a los perjuicios económicos sufridos por éstas; en este sentido se pronuncian las secciones especializadas de Barcelona y Madrid.

También desde la sección de Badajoz se alerta sobre la necesidad de incrementar las acciones de prevención de las víctimas de nuevos trabajos; haciendo alusión a la incidencia de accidentes mortales con los nuevos trabajos vinculados a las plataformas (accidentes de tráfico durante la actividad de transporte, depresiones vinculadas a acoso o estrés laboral, etc.)

Desde otro ángulo, la delegada de Huelva, que ya el pasado año alertó sobre esta situación, describe de forma gráfica entre las consecuencias que zahieren a las víctimas, las siguientes: «la pérdida de ingresos; dificultades de acceso a un nuevo puesto de trabajo; sentimientos de injusticia y de desamparo; alteraciones y distorsiones cognitivas provocadas por el dolor y la rabia inicial y que pueden afectar a la toma racional de decisiones; afectación de las consecuencias del delito a las redes de apoyo a la víctima directa y extensión del dolor y del daño a las víctimas indirectas». Por ello, la Fiscalía en coordinación con el servicio de atención a las víctimas en Andalucía (SAVA), trata de potenciar la asistencia a las víctimas, de forma paralela a la instrucción del procedimiento penal. Entre las actuaciones que durante el año 2021 ha realizado el SAVA, se encuentra –indica la delegada– «el apoyo emocional, la atención terapéutica, la búsqueda de recursos orientados a paliar las consecuencias de los delitos, tanto de índole sanitario como social; búsqueda de ayudas económicas; orientación e información de derechos».

Por parte de la delegada de Granada se indica que si bien y, con carácter general, las víctimas y perjudicados de los delitos relacionados con la siniestralidad laboral no reúnen los requisitos establecidos en el artículo 23 de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima, para ser consideradas como víctimas especialmente vulnerables, esta situación puede ceder cuando, «a la condición de víctima trabajador, se unan otras condiciones o circunstancias objetivas o subjetivas que determinen una mayor vulnerabilidad que denote una particular necesidad de protección y de aseguramiento de las fuentes de prueba personales».

Desde otro prisma, la delegada de Soria indica que «el trabajador sufre la vulnerabilidad no sólo a consecuencia de esta precariedad laboral en la que se ve inmerso en no pocas ocasiones, sino también por la dependencia laboral que sufre de quien supone su sustento y el de su familia; ello acarrea que existan supuestos en los que el trabajador accidentado prefiera no seguir adelante con el procedimiento penal, o renuncie a su derecho a ser debidamente resarcido o indemnizado, ante el miedo a sufrir un despido o un empeoramiento en sus condiciones de trabajo».

Finalmente indicar que, algunas de las secciones especializadas han abierto vías de comunicación y coordinación con las/os delegadas/os de víctimas de sus respectivas fiscalías, para articular los servicios de ayuda y asistencias de que disponen las Administraciones y ponerlos al alcance de las víctimas.

2.3.2.5 *Propuestas de futuro*

En este apartado, se han presentado por las diversas secciones algunas propuestas de mejora para el futuro de la especialidad. En primer lugar, e íntimamente ligado a los problemas con que se encuentran las víctimas ante las prolongadas dilaciones que sufren las causas de siniestralidad laboral, por el delegado de Toledo se apunta a soluciones basadas en la justicia restaurativa y realiza la siguiente reflexión: «quien después de haber cometido un delito asume su responsabilidad y realiza un esfuerzo constatable por reparar el daño, expresa su contribución al mantenimiento del respeto y aceptación de las normas de la convivencia (fines de prevención general positiva)».

Por parte de la sección de Asturias se proponen como medidas de mejora las siguientes: «la asunción por el Ministerio Fiscal de la investigación penal; la especialización de los órganos judiciales de enjuiciamiento; la especialización de la policía judicial, así como una limitación de la intervención de la acusación particular, extendiendo a la jurisdicción el contenido del artículo 61 de la LO 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores».

Por el delegado de Alicante se señala la posibilidad de articular el delito de riesgo del artículo 316 CP, como un delito de peligro abstracto y no concreto, argumentando que «en ocasiones, la vulneración de la normativa laboral en prevención de riesgos laborales es tan patente que el peligro abstracto para la integridad física de los trabajadores es elevadísimo, resultando, sin embargo, muy difícil de acreditar, pese a su más que probable concurrencia».

Finalmente, desde la sección especializada de Burgos se aboga a que por el legislador se incorporase, dentro de los delitos contra los derechos de los trabajadores, un nuevo artículo similar al actual artículo 382 CP aplicable a los delitos contra la seguridad vial.

2.3.3 Relaciones con la inspección de trabajo

La Instrucción 1/2007, de 28 de febrero de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, *sobre la profundización en las relaciones entre la Inspección de Trabajo y la Fiscalía General del Estado en materia de ilícitos penales contra la Seguridad Social*, es la herramienta sobre la que se asientan las relaciones entre el Ministerio Fiscal y la Inspección de Trabajo. En base a su contenido, se produce un intercambio de información entre ambos órganos, con lo que la coordinación adquiere carta de naturaleza, facilitando la lucha contra la lacra de la siniestralidad laboral.

Todo lo dicho se corrobora con los siguientes datos:

Asuntos comunicados al Ministerio Fiscal
Año 2021

Expedientes remitidos	N.º Infracc. accidentes de trabajo graves o muy graves	N.º Infracc. accidentes de trabajo mortales	Paralizaciones
1.877	197	113	4

El siguiente cuadro expone detalladamente el número de expedientes remitidos al Ministerio Fiscal:

Expedientes remitidos al Ministerio Fiscal

Asuntos comunicados	2020	2021	20/21 – %
Infracciones muy graves en PRL	8	6	–25
Infracciones maternidad PRL	2	0	–100
Infracciones menores PRL	5	1	–80
Infracciones trabajadores sensibles a determinados riesgos LPRL	2	8	300
Infracciones graves con incumplimientos reiterados de empresas PRL	11	4	–63,6
Infracciones graves de conductas sistemáticamente incumplidoras de empresas PRL	7	3	–57,1
Infracciones graves por inobservancia grave de incumplimientos de propuestas SP PRL	3	2	–33,3
Paralizaciones en PRL	8	4	–50
Infracciones por accidentes de trabajo mortales	85	113	32,9
Infracciones por accidentes de trabajo graves y muy graves	201	197	–2,0
Asuntos distintos a los anteriores comunicados al MF (desde 2016) a iniciativa de la ITSS	23	51	121,7
Informes a petición del MF (a partir de 2016)	1.308	1.488	13,8
Totales	1.663	1.877	12,9

Las cifras contenidas en el cuadro anterior plasman, al igual que ya ocurriera en la comparativa del año 2019 con el 2020 (+26,0 %) un notable incremento de los asuntos comunicados al Ministerio Fiscal. En esta comparativa se vuelve a observar que el incremento más notable se produce como consecuencia de los informes solicitados por el Ministerio Fiscal a la Inspección de Trabajo, lo cual demuestra la necesidad e importancia de la coordinación entre ambos órganos.

Una vez que por la Inspección de Trabajo se remiten las actuaciones, el Ministerio Fiscal, tras un detenido examen de las mismas, decide cuáles cruzan la línea del ilícito administrativo y desembarcan en el campo del derecho penal. 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 2021

Asuntos archivados por inexistencia de responsabilidad		55	
Ejercicio de acciones penales	N.º accidentes de trabajo o enfermedades profesionales	N.º delitos de riesgo	Delito de riesgo y homicidio
	59	4	6

En el siguiente cuadro se recogen las remisiones realizadas al Ministerio Fiscal por comunidades autónomas durante el año 2021.

Comunidades autónomas	Total remisiones al MF
Andalucía	922
Aragón	11
Asturias	3
Baleares	29
Canarias	57
Cantabria	3
Castilla-La Mancha	34
Castilla y León	324
Cataluña	78
C. Valenciana	64
Extremadura	57
Galicia	90
La Rioja	3
Madrid	145
Murcia	32
Navarra	4
País Vasco	19
Ceuta	2
Melilla	0
Total	1.877

Estos datos se estructuran de la siguiente manera:

	2020	2020	2020	2020	2021	2021	2021	2021
CC. AA.	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	78	0	699	777	77	5	840	922
Aragón	6	2	0	8	11	0	0	11
Asturias	1	0	0	1	2	1	0	3
Baleares	2	0	37	39	0	0	29	29
Canarias	2	0	50	52	0	0	57	57
Cantabria	1	0	0	1	0	0	3	3
Castilla-La Mancha .	15	1	9	25	25	1	8	34
Castilla y León (*) . .	19	0	224	243	14	19	291	324
Cataluña	18	3	47	68	22	2	54	78
Comunidad Valenciana	10	6	39	55	22	0	42	64
Extremadura	24	1	42	67	10	3	44	57
Galicia	20	1	52	73	33	4	53	90
La Rioja	0	2	0	2	0	3	0	3
Madrid	89	2	103	194	77	0	68	145
Murcia	29	0	0	29	32	0	0	32
Navarra	6	0	2	8	3	1	0	4
País Vasco	12	5	0	17	7	12	0	19
Ceuta	0	0	4	4	0	0	2	2
Melilla	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	332	23	1.308	1.663	338	51	1.488	1.877

* Casos tasados por la Instrucción 1/2007, primera apartados a) hasta g).

** Total de remisiones según la Instrucción 1/2007 y sus modificaciones que comprenden los casos tasados anteriores y los apartados i) expedientes remitidos al MF por iniciativa de la ITSS o apartado h) expedientes remitidos por la ITSS previa petición del MF u órgano judicial competente.

Comparativa por comunidades autónomas de las remisiones al Ministerio Fiscal en los años 2020-2021

CC. AA.	2020	2021	Comparativa – %
	Total remisiones	Total remisiones	
Andalucía	777	922	+18,66
Aragón	8	11	+37,5
Asturias	1	3	–66,66

CC. AA.	2020	2021	Comparativa
	Total remisiones	Total remisiones	– %
Baleares	39	29	–25,64
Canarias	52	57	+7,69
Cantabria	1	3	+200
Castilla-La Mancha	25	34	+36
Castilla-León	243	324	+33,33
Cataluña	68	78	+14,70
C. Valenciana	55	64	+16,36
Extremadura	67	57	–14,92
Galicia	73	90	+23,28
La Rioja	2	3	+50
Madrid	194	145	–25,25
Murcia	29	32	+10,34
Navarra	8	4	–50
País Vasco	17	19	+11,76
Ceuta	4	2	–50
Melilla	0	0	–
Total	1.663	1.877	+12,86

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	2021
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%	6 -25%
Infracciones maternidad.	3	0	0	0	1	0	0	2	2	0 -100%
Infracciones menores.	4	1 -75%	0	1	3 200%	0 -100%	3	5 66,7%	5	1 -80%
Infracciones trabajadores sensibles a determinados riesgos.	3	0	3	0	0	0	0	1	2 100%	8 300%
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%	4 -63,64%

Asuntos comunicados	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
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%	3 -57,14%
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%	2 -33,33%
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%	4 -50%
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%	113 -32,9%
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%	197 -1,99%
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%	51 121,74%
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%	1488 13,76%
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%	1877 12,87%

La tabla anterior pone de manifiesto cómo desde el año 2016 el incremento en el número de expedientes remitidos al Ministerio Fiscal por parte de la Inspección de Trabajo no deja de crecer.

2.4 **Datos estadísticos. Evolución. Valoración crítica**

2.4.1 Evolución de la siniestralidad en el ámbito penal según los datos estadísticos

La estadística analizada a continuación se nutre del programa informático Fortuny de la FGE. Como cada año, hay que referir que existen numerosas disfunciones entre los datos introducidos en dicho programa y los datos «reales» manejados por algunos/as fiscales. Así las/los especialistas advierten sobre la escasa fiabilidad de aquéllos, al comprobar que, en los supuestos en que han elaborado su «propio registro manual» de causas, éstas no coinciden con los datos recogidos en Fortuny.

Según se recoge en la mayoría de las memorias, 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. Otras disfunciones son 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 2021, según los datos recogidos en el programa Fortuny es la siguiente:

Diligencias previas incoadas	Año 2020	Año 2021	Diferencia
Homicidios por imprudencia (art. 142.1 CP)	199	203	+4
Lesiones imprudentes (art. 152.1 CP)	10.090	9.785	–305
Delito de riesgo (art. 316 y 317 CP)	434	714	+280
Delito leve. Homicidio por imprudencia menos grave. (art. 142.2 CP)	0	3	+3
Delito leve. Lesiones por imprudencia menos grave (art. 152.2 CP)	64	2.744	+2.680

2.4.1.1 *Procedimientos incoados por homicidio en accidente laboral*

Del estudio del cuadro anterior se observa un aumento de 4 incoaciones por estos delitos.

La Unidad considera muy importante que los/las fiscales delgados/as informen de las primeras comunicaciones de accidentes con resultado de 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 2021 se han computado 87 comunicaciones en tanto que en el año 2020 ascendieron a 93.

Y, precisamente por la importancia de dichas comunicaciones, se solicitó a la Unidad de Apoyo de la FGE que las incluyera en un Registro específico en la estadística del programa Fortuny. La estadística ha recogido 113 comunicaciones, frente a las 83 del año 2020.

Por otra parte, cabe mencionar que en el apartado ll de la presente Memoria se recoge el número provisional de accidentes mortales computados en la estadística del Ministerio de Empleo y Seguridad Social del año 2021 acaecidos durante la jornada de trabajo, que ascendieron a 508.

La explicación por la discrepancia entre la estadística de la FGE y la del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, estriba en que nuestros datos se refieren a las causas incoadas por homicidio por imprudencia en accidente laboral investigados en los Juzgados de Instrucción, esto es, posibles conductas punibles por el Derecho Penal, que es el objeto del trabajo desarrollado por los/las fiscales especialistas. En tanto que la estadística del Ministerio de Empleo, se realiza en base a otros parámetros. Aunque incluye los accidentes ocasionados por caídas en altura, atrapamientos, golpes, etc., que pueden dar lugar a la incoación de diligencias previas, también se refiere a los fallecimientos producidos en jornada de trabajo, pero sin relación con posibles conductas punibles (infartos, derrames cerebrales, etc...) y a los fallecimientos que se producen por accidentes de tráfico –transporte por carretera–.

2.4.1.2 *Procedimientos incoados por lesiones imprudentes en accidente laboral*

Si bien sorprende comprobar la disminución de 305 diligencias en este apartado, este dato hay que ponerlo en relación con el aumento de 2.680 diligencias incoadas en la categoría de lesiones por imprudencia menos grave.

Es llamativo que se registren 2.744 diligencias previas por el delito leve de lesiones por imprudencia menos grave, cuando en realidad, ésta es una categoría residual y según las instrucciones de la Unidad a las/los fiscales de la red, prácticamente no cabe en nuestra especialidad.

Efectivamente, la gran mayoría de los delitos de resultado cometidos en el ámbito de la siniestralidad laboral dan lugar a la calificación del delito de imprudencia como grave, puesto que la relevancia de la norma de cuidado infringida, la cualificación técnica exigible a los sujetos responsables y la entidad del bien jurídico protegido impiden con carácter general calificación jurídica de menos grave.

2.4.1.3 *Procedimientos incoados por delito de riesgo*

Los datos que se plasman en este apartado son escasamente verosímiles. Es llamativo que se incluyan 718 diligencias previas por delito de riesgo, 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 artículos 316 a 318 del CP.

Así, en el año 2021 se han supervisado en la Unidad solamente 6 escritos de acusación por este delito. Constando una sola sentencia condenatoria dictada en el año 2021, frente a dos sentencias también condenatorias del año 2020.

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 de muerte por imprudencia constan 3 causas incoadas.

2.4.1.5 *Procedimientos incoados como delito leve de Lesiones Imprudentes (art. 152.2 CP)*

Esta cuestión ha sido analizada conjuntamente con la categoría de lesiones por imprudencia grave.

2.4.1.6 *Causas pendientes en los Juzgados de Instrucción*

Este capítulo se diferencia del anterior en que en él se incluyen las causas incoadas a los años anteriores al 2020 y 2021 y que siguen pendientes de tramitación.

Causas pendientes	Año 2020	Año 2021	Diferencia
Homicidio imprudente (142.1)	465	479	+14
Lesiones imprudentes (152.1)	2.565	2.455	–110
Riesgo sin resultado lesivo (art. 316-317 CP)	763	869	+106
Delito leve de homicidio imprudente (art. 142.2 CP) .	53	0	–53
Delito leve de lesiones imprudente (art. 152.2 CP) . . .	3	7	+4

2.4.1.7 *Diligencias de Investigación incoadas por el Ministerio Fiscal*

Diligencias de investigación	Año 2020	Año 2021	Diferencia
Incoadas	865	1.037	+172
Archivadas	608	791	+183
Denuncia o querella	158	189	+31
En trámite	167	132	–35

En este apartado se observa un acusado incremento en todas las categorías 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 2020	Año 2021	Diferencia
Escritos de acusación	500	542	+42
Peticiones sobreseimiento	348	458	+110
Sentencias Juzgado de lo Penal	347	426	+79
Sentencias Audiencia Provincial	76	56	–20

Se analizan a continuación:

2.4.1.9 *Escritos de acusación*

Según los datos del programa informático Fortuny, en el año 2021 se han presentado 542 escritos de acusación (si bien, a la fecha de la elaboración de la presente Memoria, se han remitido por las delegaciones 415 escritos para su supervisión en esta Unidad). En el año 2020,

según los datos de Fortuny, se presentaron 500 escritos de calificación. Por lo que se constata que ha habido un incremento de 20 escritos.

A continuación, se exhibe un cuadro comparativo del número de los Escritos de Acusación supervisados en la Unidad correspondientes a los años 2020 y 2021, 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	21	Total
2020	1	–	1	1	–	–	1	4	7	2	10	15	16	50	88	80	25	5	–	306
2021	–	1	1	1	1	1	2	1	–	1	6	14	17	34	76	109	107	36	3	411

De los 415 escritos analizados hay 4 en los que no consta fecha de los hechos o la fecha que consta es errónea.

La situación sigue siendo preocupante. Observamos que sigue habiendo instrucciones extremadamente lentas, pues los escritos de acusación sobre los hechos más antiguos, aunque sean escasos, se remontan al año 2004, 2005 y hasta el 2013. Es a partir de los hechos ocurridos en el año 2014 cuando se aprecia un incremento de estos escritos. Además, se consolida la tendencia iniciada en años anteriores en cuanto a la reducción de los periodos de tiempo de instrucción respecto de los accidentes ocurridos en los últimos tres años. Así, destacamos que se han presentado 109 escritos de acusación sobre accidentes ocurridos en el año 2018, esto es, que el plazo de instrucción se ha acortado a 3 años; también es significativo la cifra de 107 escritos sobre accidentes acaecidos en el año 2019, llegándose a acortar los plazos de instrucción a dos años. También se comprueba que hay 36 escritos que únicamente han tardado un año en instruirse, y finalmente se han presentado 3 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 testificales 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 las razones ya expresadas en el apartado 3.2.2 de este

texto, a las que se podría añadir la de 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.

A continuación, se muestran dos cuadros donde se detallan los sectores productivos donde se da mayor siniestralidad y las causas de los accidentes:

Escritos de calificación 2021

Sectores productivos	N.º EA
Servicios	149
Construcción	147
Industria	88
Agrícola	11
Forestal	9
Transporte	5
Agrícola-ganadero	2
Ganadería	2
Agrícola-forestal	1
Minería	1
Total escritos acusación	415

Escritos de calificación 2021

Causas de los accidentes	Grupo	N.º de EA
Caída (caída en altura, caída al mismo nivel)	1	186
Atrapamiento, amputación, aplastamiento, corte con objeto, vuelco (sepultamiento, derrumbe, aprisionamiento)	2	119
Golpe, caída de objeto, impacto	3	47
Atropello	4	13
Deflagración, explosión, quemaduras (incendio, quemaduras con productos químicos)	5	24
Descarga eléctrica, electrocución	6	8
Asfixia, inhalación,intoxicación, ahogamiento	7	5
Otros, contractura/hernia discal, tirón en hombro, disparo arma de fuego	8	3
Riesgo, no accidente		6
Enfermedad profesional		4
Total escritos acusación		415

2.4.1.10 *Sobreseimientos*

Destacar también que los escritos de Sobreseimiento, elaborados por los/las fiscales delegados/as son objeto de supervisión para comprobar que se adecúan a los criterios establecidos en la Unidad. Así, se han supervisado 260 escritos de sobreseimiento en el año 2021, frente a los 209 del año 2020.

2.4.1.11 *Sentencias dictadas por los Juzgados de lo Penal*

Según los datos aportados por el programa informático Fortuny se han dictado 426 sentencias por los Juzgados de lo Penal en todo el territorio nacional en el año 2021, en tanto que en el año 2020 se dictaron 347.

Cabe señalar que la Unidad de Siniestralidad Laboral, en cumplimiento con lo establecido en la Instrucción 1/15 *Sobre algunas Cuestiones en relación con las Funciones de los Fiscales de Sala Coordinadores y los Fiscales de Sala Delegados* reseña y supervisa todas las sentencias remitidas por los/las Fiscales Delegados/as a la Unidad, recordándose la necesidad de su envío mediante la remisión de correos y también en las jornadas anuales. No obstante, siempre se da un desfase entre las sentencias remitidas por los especialistas de la red y los datos recogidos en el programa Fortuny.

Así, de las 426 sentencias recogidas en el programa Fortuny, se han remitido a esta Unidad por las Delegaciones, al momento de realizarse la presente Memoria, 318, las cuales han sido analizadas, y constituyen la fuente de información para desarrollar este apartado.

De las 318 sentencias, 255 fueron condenatorias y 191 lo fueron por sentencia de conformidad. Esto es, del total analizado el 80 % fueron condenatorias, de las cuales, el 75 % fue de conformidad. Las sentencias absolutorias ascienden a 65, lo que supone un 20 % del total

En el año 2020, 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 %.

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 com-

prueba 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 años anteriores. Así, distinguimos los siguientes:

Sectores	Sentencias condenatorias
Construcción	98
Servicios	83
Industria	46
Agrícola	16
Forestal	7
Ganadero	3
Transporte	2
Total	255

Observamos que, el sector de la construcción sigue estando a la cabeza de la mayor siniestralidad. Se continúa la misma tendencia de años anteriores pues en el año 2020 se dictaron 63 sentencias sobre accidentes del sector de la construcción, seguido de las 46 sentencias del sector servicios, sector industrial con 32 sentencias y agrícola con 10. También en el año 2020 constan dos sentencias condenatorias en el sector de la pesca, una en el forestal, y otra en transportes.

Respecto a las causas de los accidentes en los que se han dictado sentencias condenatorias, mostramos el siguiente cuadro:

SENTENCIAS CONDENATORIAS

Causas de los accidentes	N.º de sentencias
Caída	98
Atrapamiento	53
Golpe con objeto	37
Corte con objeto	17
Aplastamiento - derrumbe	12
Atropello	11
Deflagración- explosión	8
Vuelco	6

Causas de los accidentes	N.º de sentencias
Descarga eléctrica	5
Intoxicación	3
Incrustamiento de objeto en trabajador	3
No accidente - delito de riesgo	1
Enfermedad profesional	1
Total	255

Las caídas en altura siguen ocupando el primer lugar llegando a 98, frente a las 58 caídas del año 2020, seguidas de los atrapamientos en 53 casos, frente a los 29 casos del año anterior, golpes con objeto 37, 16 casos anteriores. La mayor parte de dicha causa se dan en los sectores de la construcción y sector servicios e industria. Además, consta 1 sentencia condenatoria por Delito de Riesgo sin la concurrencia de resultado lesivo alguno frente, a dos sentencias por el mismo delito sin delito de resultado lesivo dictadas en el año 2020.

Las causas de los accidentes siguen, pues, siendo las mismas, lo cual indica claramente que siguen produciéndose los mismos incumplimientos de la normativa de prevención de riesgos laborales por los responsables de seguridad de los trabajadores y trabajadoras. La falta de medidas de seguridad colectivas e individuales, Planes de seguridad incompletos, evaluaciones de riesgos que no identifican adecuadamente los riesgos de los centros de trabajo, falta de formación, e información y en definitiva una organización preventiva defectuosa es el origen de la situación de riesgo grave que produce el accidente mortal o con resultado de lesiones.

Por otra parte, respecto a las 65 sentencias absolutorias estudiadas en esta Unidad, se reparten en los sectores productivos más habituales, que son: servicios 23 sentencias, construcción con 21, industria con 15, dos en el sector de la pesca, dos en el sector agrícola, una forestal, una minería y agrícola 2.

En el siguiente cuadro se desglosan el número total de sentencias dictadas en el año 2021 en función de la fecha en que ocurrieron los hechos:

Año	Condenatorias	Absolutorias	Totales
1999		1	1
2002	1		1
2004	1		1
2005	2		2
2006	2	1	3
2007	1		1

Año	Condenatorias	Absolutorias	Totales
2008	5	4	9
2009	7		7
2010	3	2	5
2011	8	3	11
2012	10	2	12
2013	10	1	11
2014	28	5	33
2015	25	10	35
2016	45	15	60
2017	54	11	65
2018	32	7	39
2019	16	1	17
2020	4	1	5
Total	254	64	318

(Aunque el dato global analizado en la Unidad asciende a 320 sentencias, en el cuadro aparecen dos sentencias menos puesto que no incluían la fecha de los hechos.)

Y se compara con el cuadro correspondiente al año 2020:

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

Esta comparativa pone una vez más de manifiesto que el endémico problema de la pendencia de los procedimientos a enjuiciar aún no ha sido subsanado. Continúa sorprendiendo y preocupando encontrar sentencias dictadas en el año 2021 sobre hechos muy antiguos, remontándonos hasta accidentes de trabajo acaecidos en los años 1999, 2002, 2004, 2006 y hasta 9 sentencias se dictaron sobre accidentes ocurridos en al año 2008. La pendencia es también significativa en los hechos acaecidos entre los años 2009 a 2016, siendo también alarmante que se hayan enjuiciado 33 accidentes acaecidos en el año 2014 y 35 del año 2015.

Las causas que originan la pendencia, los negativos efectos que deriva de esta situación en orden al juicio por el aumento de la problemática para su celebración y el problema que todo ello supone para la víctima de los accidentes laborales, han sido ya expuestos en otro apartado de la Memoria, al que nos remitimos a fin de evitar reiteraciones.

La larga pendencia de los procedimientos es una constante preocupación para la Unidad por lo que ha de valorarse positivamente el que en esta anualidad 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 65 sentencias sobre accidentes ocurridos en el año 2017, 39 sentencias sobre accidentes del año 2018, y muy importante, se ha tardado sólo un año para instruir y dictar 5 sentencias condenatorias sobre hechos acaecidos en el año 2020.

Comparamos ahora las medias en años y meses para el dictado de sentencias en los años 2020 y 2021 respecto de la fecha del accidente:

En el año 2021, los Juzgados de lo Penal han tardado una media total de 71,5 meses, lo que supone una media de 5 años y 7 meses. En tanto que en el año 2020 fue de 71,5 meses, que equivale a 5 años y 9 meses. Este mínimo descenso en solo dos meses después de los años que los/las fiscales delegados/as llevan trabajando en la especialidad de Siniestralidad Laboral e impulsando los procedimientos, es muy insatisfactorio. Se reitera por tanto el que 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 del 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	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Escrito acusación .	833	725	708	651	581	579	582	596	540	500	542
Sentencias	556	637	666	676	631	611	579	495	517	347	426

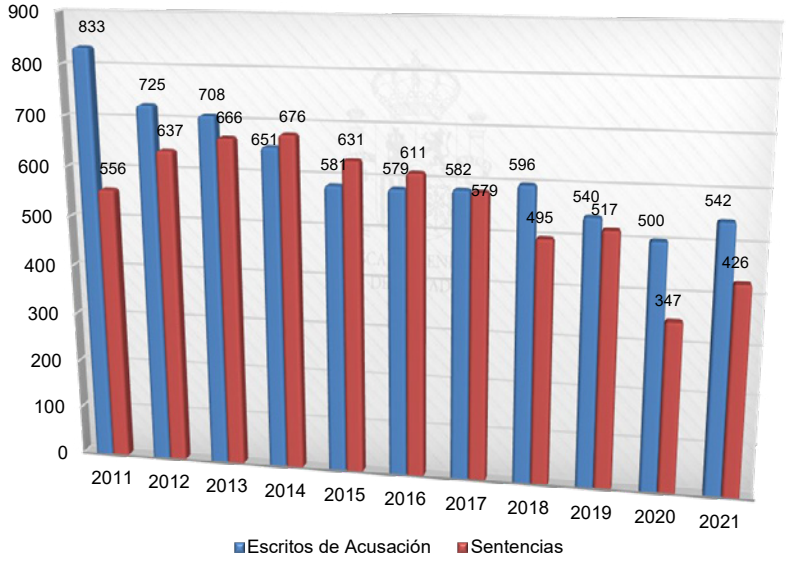
2.4.1.12 *Sentencias dictadas por las Audiencias Provinciales*

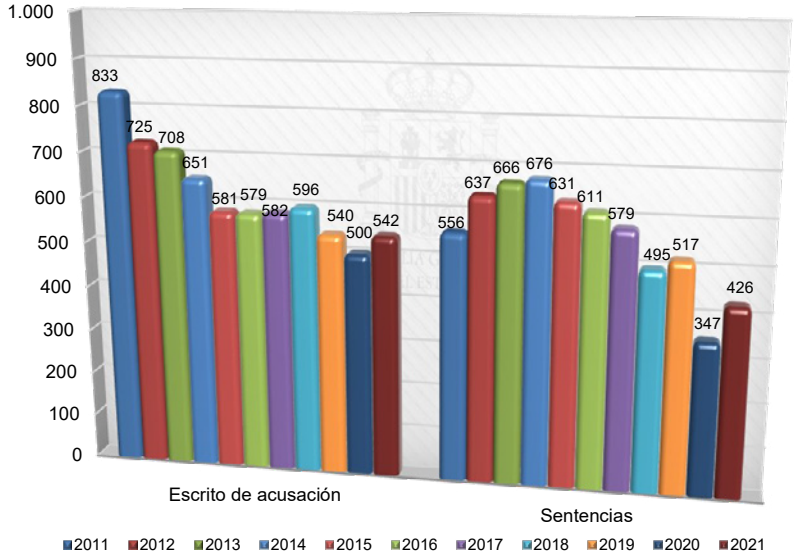
Según los datos del programa Fortuny, durante el año 2021 se han dictado 56 sentencias por las Audiencias Provinciales. De éstas, a fecha de la elaboración de la presente Memoria, han llegado a la Unidad 45. Dichas sentencias son analizadas y extractadas para componer un repertorio jurisprudencial anual, en cumplimiento con lo establecido en la Instrucción 1/15. Este repertorio se remite a los/las fiscales delegados y constituye una gran fuente de información y consulta para el desarrollo de su tarea diaria.

En el año 2020 según los datos de Fortuny se dictaron 76 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 2021 fue de 11 meses y 5 días, en tanto que en el año 2020 fue de 12 meses y 10 días. Se observa, pues, una disminución de un mes en dicha media, aunque se siguen dando casos en que el lapso de tiempo es superior llegando hasta tres años.

2.5 Comparativa gráfica





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 Unidad de Medio Ambiente, se va a seguir, según lo dicho, la misma línea fijada en los años precedentes.

3.2 La Unidad de Medio Ambiente y Urbanismo de la Fiscalía General del Estado

3.2.1 Fiscales integrantes de las secciones delegadas de medio ambiente y urbanismo en las Fiscalías Españolas

En relación a los fiscales que se dedican a esta materia, hay que señalar que su número ha ido constantemente en ascenso desde la creación de la especialidad.

En el 2020 estaban adscritos a la especialidad un total de 182 fiscales, de los que 50 son delegados y 118 especialistas fiscales adscritos al mismo.

En 2021 se adscribieron a la especialidad un total de 197 fiscales, de los que 51 son delegados y 146 especialistas. Dentro de esta cifra se recogen 14 fiscales de Enlace, y una fiscal Coordinadora en Castilla y León. Asimismo, por lo que a esta Unidad se refiere, la componen el Fiscal de Sala y 3 fiscales adscritos al mismo.

3.3 Actividades e iniciativas desarrolladas por la Unidad Coordinadora 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 unos párrafos más arriba, la misma línea fijada en los años anteriores. 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.

3.3.1 Relaciones institucionales de la Unidad Coordinadora de Medio Ambiente y Urbanismo

A lo largo del año 2021 la Unidad coordinadora participó en encuentros y actividades, recibió y giró visitas de carácter institucional, etc., la lista de las cuales se expone en el presente apartado:

01-01-21: Reunión con el Mayor Sr. Trapero y el Comisario Sr., Ferran López de los Mossos d'Esquadra de Cataluña.

09-02-21: Reunión con la Brigada de Patrimonio Histórico de la Policía Nacional.

02-03-21: Reunión con el Concejal de Movilidad y Medio Ambiente del Ayuntamiento de Madrid D. Borja Carabante.

08-03-21: Reunión con el General del SEPRONA.

14-06-21: Reunión con el Jefe de la Policía Municipal de Madrid D. Jose Luis Morcillo.

29-06-21: Reunión con el Departamento de Aduanas de la Agencia Tributaria.

19-07-21: Reunión con ADENA.

31-08-21: Reunión con WWF.

3.3.2 Relaciones internacionales de la Unidad Coordinadora de Medio Ambiente y Urbanismo y de las secciones especializadas de las fiscalías españolas

8/19-02-21: Reunión del Consejo Consultivo de Fiscales Europeos.

18-02-21: Reunión online con la Escuela Judicial Francesa.

21-05-21: EJTN Training on Judicial Cooperation ad Environmental Crimes. Online. Bruselas.

17/18-06-21: Reunión del Consejo Consultivo de Fiscales Europeos. Estrasburgo.

05-07-21: Conferencia de Fiscales Generales del Estado de las Fiscalías de Estados Europeos en San Petersburgo, Rusia.

20-10-21: Videoconferencia con la OSCE. Moldavia.

25-10-21: Reunión online con el Secretario General del Consejo de Europa.

16-11-21: Conferencia Anual ENPE-EUROJUST. Madrid.

25/26-11-21: Plenario del Consejo Consultivo de Fiscales Europeos. Estrasburgo.

10-12-21: Conferencia MEDEL y Universidad Católica de Lisboa. Lisboa, Portugal.

3.3.3 Actividades desarrolladas en materia de formación por la Unidad de Medio Ambiente de la Fiscalía General del Estado

03-02-2021: Jornadas de Formación en el Ayuntamiento de Madrid.

06-04-2021: XXXVI Curso de Especialización TEDAX-NRBQ

26-04-2021: Ponencia en el V Seminario de formación en Materia de Residuos. MITERD para Guardias Civiles.

07-06-2021: Ponencia en la Agencia Antifraude de la Comunidad Valenciana.

01-07-2021: Ponencia en la Universidad del País Vasco en Donostia.

13-09-2021: Ponencia Colegio de Abogados de Castellón.

04-10-2021: Ponencia en el CENEAM-VALSAIN para Guardias Civiles.

05-10-2021: Ponencia online en el V Seminario de Formación en Materia de Residuos. MITERD para Guardias Civiles.

08-10-2021: Ponencia en la Universidad Autónoma de Barcelona.

22-10-2021: Ponencia online con la Escuela de Guardias Civiles de Valdemoro.

6/7-11-2021: Jornadas CENEAM-VALSAIN de Medio Ambiente para Fiscales de la 59.ª promoción.

14-12-2021: Ponencia CIFSE para Policías Municipales. Madrid.

3.3.4 Tramitación de procedimientos e iniciativas adoptadas por la Unidad de Medio Ambiente de la Fiscalía General del Estado en el desempeño de su función

En relación con la tramitación de procedimientos hay que poner de relieve que en el año 2021 se iniciaron un total de 492 asuntos (491 expedientes gubernativos y 1 diligencia de investigación penal), frente a los 540 procedimientos del año 2020 (539 expedientes gubernativos y 1 diligencias de investigación penal).

3.3.4.1 *Expedientes Gubernativos y Diligencias de Investigación Penal Tramitados a lo largo de 2021*

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, en cuyo

caso se remiten a las Secciones de Medio Ambiente de las Fiscalías a quienes compete su investigación. Pues bien, en el apartado posterior se incorpora el resumen de aquellos procedimientos tramitados por la especialidad ambiental de la Fiscalía General, que son los más representativos de entre los tramitados a lo largo del año 2021 y que sirven de muestra de la labor que lleva a cabo esta Unidad.

3.3.4.1.1 Operación «PINDAAN»

En fecha 13 de noviembre de 2020 se incoó el Expediente Gubernativo n.º 476/2020 en virtud de la presentación de Atestado de la Unidad Central Operativa de Medio Ambiente (UCOMA) del Servicio de Protección de la Naturaleza (SEPRONA) de la Guardia Civil, en el seno de la llamada «OPERACIÓN PINDAAN».

En el mes de junio de 2019 el Grupo 3 de la UCOMA tuvo conocimiento que los servicios aduaneros del puerto de Amberes (Bélgica) habían inmovilizado tres contenedores con residuos plásticos por considerarlo un traslado ilícito de residuos que pretendían ser exportados a Tailandia. En este caso la empresa exportadora resultó ser GAF SL, con sede en Madrid (España), la cual estaba inscrita para desarrollar comercio al por mayor no especificado, como actividad principal, instalaciones eléctricas.

En esas fechas el gobierno de Malasia presentó una queja formal contra el Reino de España al descubrir un envío de cinco contenedores de residuos plásticos que intentaba sortear el control aduanero sin las pertinentes autorizaciones ambientales. Los cinco contenedores fueron devueltos y por parte de la Agregaduría Comercial de la Embajada de España en Malasia se solicitó que se aclarara lo sucedido.

Con estos dos hechos, como punto de partida, dio comienzo una investigación policial en la que se vino a comprobar el papel desempeñado por dos empresas registradas en España, GAF SL y UE SL, dirigidas por ciudadanos de nacionalidad china, que habían articulado una red de empresas dedicadas a la gestión de residuos plásticos, a las que adquirían residuos de forma sistemática para luego trasladarlos a distintas empresas ubicadas en países del sureste asiático.

Durante los años 2018 y 2019 estas empresas han realizado la exportación de más de 16.500 toneladas de residuos plásticos, en 301 traslados ilícitos de residuos. De la investigación policial se concluye que estos hechos podrían ser constitutivos de delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente (traslados ilícitos) recogidos en el artículo 326.2 CP, cometidos dentro de la estructura de un grupo criminal, artículo 570 bis CP.

A su vez, la investigación policial ha permitido identificar un entramado empresarial en el que, por un lado, se sitúan los gestores o recolectores de residuos plásticos, localizados en España, que basan su actividad económica en el tratamiento de residuos, y sin vínculo alguno con empresas asiáticas. En un nivel superior se hallan las mentadas GAF, SL, y UE, SL, negociantes que se dedican a adquirir otes de residuos y exportarlos a empresas en países asiáticos. Los precios que ofrecen son altamente competitivos y por ello han copado el mercado de la exportación.

Las instalaciones situadas en estos terceros países ahorran costes en el tratamiento de residuos, generalmente por al evitar cumplir con la normativa medioambiental y por la mano de obra barata. Esto hace que la valorización sea mucho más rentable, y que en el cómputo global sea más beneficioso la exportación y posterior tratamiento, que el tratamiento en España y posterior venta de la materia prima a los productores chinos (plástico necesario en sus procesos industriales).

Esta situación se ha vuelto más insostenible tras las prohibiciones emitidas en enero de 2018 por China para las importaciones de plásticos, que ha desplazado el negocio a países de la zona como Malasia, Indonesia, Tailandia o Vietnam, desde donde se exporta el producto una vez valorizado. El movimiento de instalaciones ha producido a su vez un desplazamiento de los focos de contaminación, y los gobiernos de los países vecinos de China han tenido que establecer duras restricciones.

En fecha 10 de diciembre de 2020 tuvieron entrada en esta Unidad veintidós atestados correspondientes a las diligencias instruidas en relación con cada una de las empresas españolas gestoras y productoras de residuos que fueron exportadas ilícitamente por las mercantiles GAF, SL, y UNIÓN EXIM, SL, (de la Unidad Central Operativa de Medio Ambiente (UCOMA) del Servicio de Protección de la Naturaleza (SEPRONA) de la Guardia Civil, también en el seno de la llamada «OPERACIÓN PINDAAN».

De las investigaciones policiales llevadas a cabo cabe concluir que la administradora de la empresa GAF, SL, habría llevado a cabo la exportación ilícita de 1.450,59 Tm de residuos plásticos, a través de 72 envíos, con destino a Malasia, Tailandia, Vietnam, Hong Kong, China, Marruecos, Singapur y la India, haciendo uso de los datos de varias empresas, declarándolas como exportadoras.

Estos traslados de residuos se habrían llevado a cabo sin cumplir los requisitos establecidos por el Reglamento CE n.º 1013/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos, en lo referido a procedimientos de

control, al llevarse a cabo en ausencia de documentos del Anexo VII, por lo que constituiría un *traslado ilícito.*

La cantidad enviada, un total de 1450,59 toneladas de residuos plásticos, supondría una *cantidad no desdeñable*, tomando como referencia la información proporcionada por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, que cifra en 10 Toneladas ese límite, cuando se trate de residuos no peligrosos, en base a la documentación de referencia relativa a la implementación de políticas europeas para la prevención y lucha contra delitos medioambientales en Austria.

Por todo ello, se considera que existen indicios suficientes para acreditar la comisión de un posible delito contra los recursos naturales y el medio ambiente, tipificado en el artículo 326.2 del Código Penal, por el traslado de una cantidad no desdeñable de residuos, con infracción de la normativa comunitaria relativa al traslado de residuos.

Asimismo, se considera que podría existir un posible delito de pertenencia a Grupo Criminal, tipificado en el artículo 570 ter del Código Penal, al haberse evidenciado la existencia de una estructura organizada, integrada por gestores de residuos, intermediarios, y diferentes empresas destinatarias, que de manera sistemática y calculada, juegan con la información declarada en los diferentes documentos, con la finalidad de eludir el control de las Autoridades, y con ello lograr la exportación de residuos plásticos, que por la vía legal podrían haberse visto sometidos a importantes restricciones para su traslado.

Por otra parte, de las investigaciones policiales llevadas a cabo, cabe concluir que el administrador de la empresa UE, SL, y agente comercial de MPI habría llevado a cabo la exportación ilícita de 15.317,21 Tm de residuos plásticos, a través de 228 envíos, con destino a Malasia, Tailandia, Vietnam, Hong Kong, China y Marruecos, haciendo uso de los datos de varias empresas, declarándolas como *exportadoras*.

Estas operaciones se habrían llevado a cabo con la intermediación de la empresa UE SL o a través de la empresa malaya MPI constando en el pie de factura como «AGENTE COMERCIAL DE UE».

Tal y como se ha puesto de manifiesto con anterioridad, en el caso que ahora nos ocupa, este traslado de residuos se habría realizado también sin cumplir los requisitos establecidos por el Reglamento CE n.º 1013/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos, en lo referido a procedimientos de control, al llevarse a cabo en ausencia de documentos del anexo VII, por lo que constituiría un *traslado ilícito*.

La cantidad enviada, un total de 15.317,21 toneladas de residuos plásticos, supondría igualmente en este caso una *cantidad no desde-*

ñable, tomando como referencia la información proporcionada por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, que cifra en 10 Toneladas ese límite como se expuso *supra*.

Por todo ello, se consideró que en el caso de la mercantil UE, SL. existen también indicios suficientes para acreditar la comisión de un posible delito contra los recursos naturales y el medio ambiente, tipificado en el artículo 326.2 del Código Penal, por el traslado de una cantidad no desdeñable de residuos, con infracción de la normativa comunitaria relativa al traslado de residuos.

Asimismo, se consideró que podría existir en el supuesto ahora contemplado un posible delito de pertenencia a Grupo Criminal, tipificado en el artículo 570 ter del Código Penal, al haberse evidenciado la existencia de una estructura organizada, integrada por gestores de residuos, intermediarios, y diferentes empresas destinatarias, que de manera sistemática y calculada, juegan con la información declarada en los diferentes documentos, con la finalidad de eludir el control de las Autoridades, y con ello lograr la exportación de residuos plásticos, que por la vía legal podrían haberse visto sometidos a importantes restricciones para su traslado.

En consecuencia, mediante nota interior de fecha 18 de diciembre de 2020 se solicitó. la incoación de las presentes Diligencias de Investigación n.º 1/2021 de la Unidad de Medio Ambiente y Urbanismo de la Fiscalía General del Estado, incoación llevada a cabo mediante decreto de fecha 23 de diciembre de dicho año.

En fecha 5 de febrero de 2021 se recibió oficio de fecha 5 de febrero de 2021 con n.º de referencia UCOMA/GIMA3/CAA mediante el que la unidad investigadora solicitaba que por esta Unidad se remitiesen diversos oficios a la Asociación Española de Banca (AEB), la Confederación Española de cajas de Ahorro (CECA), la Unión Nacional de Cooperativas de Crédito (UNACC), la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT) y la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS).

Los oficios cuya remisión se solicitaba tenían como objetivo identificar a los infractores en terceros países, receptores de los residuos ilícitamente remitidos desde España a través de las mercantiles investigadas. Así, para la investigación de los hechos objeto del presente procedimiento se requirió el apoyo del *Pollution Crime Group* de la INTERPOL con objeto de identificar plenamente las empresas receptoras de los residuos, existiendo indicios de que gran parte de estos residuos son vertidos o enterrados en destino sin tratamiento alguno. Así, INTERPOL serviría de base para desarrollar actuaciones policiales y judiciales conjuntas con los países afectados.

El principal problema que se plantea reside en que la documentación aduanera de que se dispone es escasamente fiable, ya que «se sabe que los residuos son, en muchas ocasiones, tratados en instalaciones clandestinas ajenas al control estatal».

Ante esta realidad «la única forma fiable de identificar a los infractores, que son quienes se lucran con el negocio, es trazar las remesas de dinero que se mandan a los negociantes en España. Las personas físicas o jurídicas que envían el dinero para que se efectúen los pagos son, de una u otra forma, los verdaderos beneficiarios de este sistema. La única forma de acceder a los responsables en los países receptores es conocer las cuentas bancarias desde las que se envían los pagos para que, una vez facilitada esta información a las autoridades de esos países, procedan a identificar a las personas físicas y jurídicas asociadas».

Las diligencias de investigación se prorrogaron mediante decreto de fecha 23 de junio de 2021, previa solicitud formulada mediante nota interior de fecha 7 de junio.

En fecha 28 de octubre de 2021 se recibió en esta Unidad Atestado ampliatorio, ambos confeccionados por la Unidad Central Operativa de Medio Ambiente de la Jefatura del Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil (UCOMA).

El atestado recibido contiene el análisis de la información bancaria, así como el resto de información y documentación obrante en las diligencias, incluida la procedente de INTERPOL en relación con la posible existencia de un entramado orquestado para redimir de forma sistemática residuos plásticos y que este entramado era dirigido por personas localizadas en Asia. En el informe final se concluye que:

«UE, SL, es una empresa creada bajo dependencia de un grupo de empresas gestoras de residuos plásticos que fue desplegada en España para adquirir y remitir de forma ilegal residuo plástico a las instalaciones de las empresas en Asia. En un primer momento estos envíos se realizaban a China, pero, tras las prohibiciones establecidas por este país en 2018 los negocios se desplazaron a otros países cercanos, especialmente Malasia.

Entre las empresas destacan las malayas MPI SDN BHD y JHP, administradas y dirigidas por dos ciudadanos chinos, que actualmente pudieran estar residiendo en Singapur. Estas empresas emitían los pagos desde las cuentas malayas pertenecientes al CIMB Bank Berhad.

El grupo AF operaba de forma más dispersa, con un abanico de clientes mucho más amplio y sin un patrón que permita definir un vínculo de dependencia con estos clientes.

UE, S.L, y GAF, SL, no guardan entre sí ningún vínculo operativo ni de dependencia».

El atestado remitido por la Unidad Central Operativa de Medio Ambiente de la Jefatura del Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil (UCOMA) contiene la declaración que, en concepto de investigadas, se recibió en fecha 12 de noviembre de 2021 a la mercantil GAF, SL, representada por la directora general de dicha sociedad, y otra ciudadana china, administradora de GAF, SL.

En fecha 23 de marzo de 2022 se recibió informe final confeccionado por el comandante de la UCOMA responsable de la investigación en el que se concluye que:

«La investigación he demostrado la autoría de un delito continuado de tráfico ilegal de residuos (art. 326 bis) por parte de los responsables de las empresas UE SL y GAF SL, actuando como negociantes en los traslados; y de las distintas empresas productoras que suministraban de género a estas, todas ellas reseñadas en atestados policiales al efecto. Se ha estudiado cada uno de los traslados sospechosos y se ha emitido informe justificativo sobre el carácter ilícito de cada uno de ellos.

Ahora bien, en el caso de UE SL, y a sus responsables, todo apunta a que se trata de una empresa instrumentalizada por un holding asiático para remitir el residuo. Esta empresa habría sido constituida con el único fin de adquirir y remitir residuo a las empresas que lo constituyen en Asia. Es, por tanto, parte de un entramado organizado para cometer ilícitos medioambientales de forma continuada, con el objetivo en última instancia de abastecer de plástico valorizado a clientes en China evitando los controles y limitaciones medioambientales.

Hasta ahora todos los intentos de proyectar la investigación a los países de destino, donde se cree está localizada la célula directiva de esta organización, han sido infructuosos. Se trata de un tipo penal que no se aborda como tal en esos países, y no existe en general una unidad de policía judicial especializada en medio ambiente. No obstante, desde INTERPOL siguen explorando posibilidades.»

Visto lo anterior, habiéndose agotado la investigación, y existiendo indicios de la comisión de diversos delitos de traslado ilícito de residuos por parte de la mercantil GAF, SL, y por parte de las empresas suministradoras de los residuos transportados, objeto de los atestados policiales confeccionados por la Unidad Central Operativa de Medio Ambiente (UCOMA) del Servicio de Protección de la Naturaleza (SEPRONA) de la Guardia Civil, en fecha 31 de marzo de 2022 se acordó la remisión de cada uno de los atestados a los fiscales delega-

dos de Medio Ambiente y Urbanismo de las provincias de Madrid, Barcelona, Badajoz, Murcia y Valencia a fin de que procedieran adoptar la resolución oportuna sobre su judicialización.

3.3.4.1.2 Supuesta destrucción de «viajes de agua» del siglo XVIII como consecuencia de obras en la ciudad de Madrid

Por el Fiscal de Sala Coordinador se tuvo conocimiento de determinadas informaciones de prensa que se hicieron eco de la presunta destrucción y desaparición de determinados «viajes de agua» hallados como consecuencia de las obras que se estaban realizando en los aparcamientos del complejo conocido como «Canalejas», en la ciudad de Madrid, de manera que desde esta Unidad de Medio Ambiente se acordó recabar una información preliminar al respecto, oficiando para ello a la Dirección General de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid a fin de que remitiese un informe comprensivo de los hechos, el cual se recibió junto con numerosa documentación que lo complementaba.

Analizado todo ello, se puso de manifiesto que la Dirección General de Patrimonio Cultural había informado a la empresa encargada de las obras acerca de la obligación de realizar un control arqueopaleontológico de los movimientos de tierra que se realizasen, a la vez que requería la presentación de informes mensuales sobre el desarrollo de los trabajos.

A partir de ahí, y como consecuencia de ese seguimiento arqueológico la Dirección General confirmó que habían ido apareciendo diferentes restos arqueológicos, de distinta entidad y estados de conservación.

De esta manera, y tal como venía prescrito, en distintas comunicaciones de la dirección arqueológica del equipo encargado se fue dando cuenta a la Administración de varios hallazgos de estructuras y restos, fundamentalmente relacionados con el traslado y la captación de aguas, comunicaciones que motivaron las correspondientes visitas e inspecciones de los técnicos de la Dirección General y respecto de los que se emitieron distintas resoluciones ordenando su documentación y estudio y, en su caso, desmontaje (dado el estado de afectación que presentaban muchas de ellas por obras realizadas en épocas anteriores a la actual), o para la conservación del elemento *in situ* aunque trasladado de su posición original (como ocurrió en algún caso).

La Dirección General manifestó igualmente que en enero de 2021 tuvo conocimiento de un video aparecido en medios de comunicación, video que fue analizado llamando la atención las dimensiones de la

galería subterránea que aparecía en las imágenes con una extensión de varias decenas de metros. Asimismo, se comprobó, mediante un nuevo examen de los informes que se habían ido presentando periódicamente por la dirección arqueológica, que en ninguno de ellos se habían identificado adecuadamente dichas galerías salvo por una mínima referencia de uno de los informes mensuales sin que en el mismo, no obstante, «se pudiera apreciar en ningún caso la dimensión, importancia y el estado de conservación que se apreciaban en el video que fue difundido por las redes sociales y los medios de comunicación». Por otra parte, se recalcaba expresamente que «en ningún caso existía una autorización para la retirada de estas galerías subterráneas».

Como consecuencia de todo ello, por el Jefe de Servicio de conservación y Protección de la Dirección General de Patrimonio Cultural se proponía la posibilidad de encargar a técnicos especializados en este tipo de construcciones la valoración del posible interés histórico y arqueológico de las galerías subterráneas que aparecían en el video y que fueron eliminadas como consecuencia de las obras.

Desprendiéndose, por consiguiente, la necesidad insoslayable de una completa investigación de los hechos por si se hubiera cometido un delito de daños al patrimonio histórico de los artículos 323 o 324 CP se acordó remitir la información recabada al Fiscal Delegado de Madrid para la incoación de las correspondientes Diligencias de Investigación (recientemente, por la Fiscalía de Madrid se comunicó al Fiscal de Sala que se había acordado el archivo de aquellas ya que no se pudo determinar finalmente si las galerías destruidas poseían valor histórico o arqueológico, no siendo descartable que se tratase de galerías modernas de saneamiento o de servicios, de tal manera que no se acreditó indiciariamente la comisión de un delito contra el patrimonio histórico).

3.3.4.1.3 Nueva autoridad administrativa CITES

El pasado día 10 de diciembre de 2021 se publicó en el BOE el *Real Decreto 986/2021, de 16 de noviembre*, por el que se establecen medidas de aplicación del Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), hecho en Washington el 3 de marzo de 1973, y del Reglamento (CE) n.º 338/97, del Consejo, de 9 de diciembre de 1996, relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio. Según reza su artículo 1, el referido Real Decreto tiene por objeto designar a la autoridad administrativa y órgano de gestión principal, y a la autoridad científica, establecidas en el artí-

culo IX del Convenio CITES y en el artículo 13 del Reglamento (CE) n.º 338/97 del Consejo.

En lo que a esta Unidad interesa, ello ha supuesto que a partir del 2 de enero de 2022 –fecha de entrada en vigor de la norma– la Subdirección General de Biodiversidad Terrestre y Marina ha asumido las competencias de Autoridad administrativa y órgano de gestión principal CITES en los términos que prevé el citado Reglamento (CE) 338/97, del Consejo. Y ello en sustitución de la Subdirección General de Inspección, Certificación y Asistencia Técnica de Comercio Exterior. En consecuencia, a partir de esa fecha todas las solicitudes de permisos y certificados CITES tienen que dirigirse a la Subdirección General de Biodiversidad Terrestre y Marina del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Posteriormente la Unidad de Medio Ambiente se hizo eco de la preocupación expresada por algunos veterinarios y criadores particulares de especies exóticas respecto del retraso en la obtención de la documentación CITES y los problemas que dicha dilación puede generar.

A la vista de todo lo anterior, y teniendo en cuenta que los asuntos concernientes a las especies protegidas revisten especial interés medioambiental en nuestro país, se ofició a la Directora General de Biodiversidad, Bosques y Desertificación interesando su colaboración a fin de que mantuviera informada a esta Unidad de la estructura de los órganos de la nueva autoridad administrativa CITES y órgano de gestión principal que ejerzan sus competencias en esta materia de acuerdo con lo previsto en la Disposición adicional tercera del Real Decreto 986/2021, de 16 de noviembre, y, en su caso, de las medidas que se hayan adoptado con el fin de prevenir y minimizar el riesgo de que se produzcan tales retrasos.

La citada Dirección respondió que la supervisión rigurosa de las operaciones comerciales que susciten problemas en la garantía de protección de estas especies puede suponer en algunas ocasiones ralentización en la tramitación de ciertos expedientes e incluso denegación de estos. En cuanto a la estructura de los órganos de la nueva autoridad administrativa, informó que con anterioridad a la asunción de las nuevas competencias ya se estuvo trabajando con la Dirección General de Servicios del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico para identificar las necesidades materiales y de recursos humanos al respecto, y que en la actualidad se está realizando un esfuerzo considerable, toda vez que para la adecuada ejecución de las funciones CITES no se ha transferido ninguna partida

presupuestaria por parte del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo ni de los servicios periféricos (SOIVRE), mientras que a la aplicación informática LINCES se facilitó el acceso a partir del día 17 de enero.

3.3.4.2 *Otras Formas de Coordinación*

A tenor de lo establecido en la Instrucción 4/2007, que rige el funcionamiento de la Unidad de la Fiscalía General del Estado y de las Secciones de Medio Ambiente de la Fiscalías de España, se vienen realizando diferentes labores de coordinación de estas últimas.

Entre las consultas realizadas por parte de los fiscales delegados en relación con la especialidad destacan:

– Consulta realizada por el fiscal delegado de Teruel relativa a la aplicación de los artículos 323.1 y 323 párrafo 3.º del Código Penal.

– Consulta realizada por el fiscal delegado de Palencia en relación a la devolución a su propietario de un objeto de marfil tras el sobreseimiento de las diligencias previas incoadas por no concurrir indicios de la comisión de un delito del artículo 334 del Código Penal.

– Consulta del fiscal delegado de Barcelona en relación a la aplicación del artículo 334 del Código Penal en materia de CITES.

Asimismo, por otras instituciones y organismos se han planteado consultas sobre materias del ámbito competencial de esta Unidad, a saber:

– Consulta del Catedrático de Arqueología de la Universidad Autónoma de Madrid D. Joaquín Barrio Martín en relación con el Informe sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 9/2021, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid para el impulso y reactivación de la actividad urbanística.

– Consulta de la Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid sobre autorizaciones de obras o rehabilitaciones que puedan suponer la desaparición de nidos de aves.

– Consulta realizada por el Ararteko en relación al Proyecto de Recomendación 3/21 sobre Incendios Forestales en el País Vasco.

– Consulta evacuada por el Guarderío de Navarra sobre la condición de Policía Judicial de los Agentes Forestales o Medioambientales.

– Consulta del Guarderío de Navarra sobre la captura sin autorización de un ejemplar de fauna silvestre, así como de la tenencia de medios prohibidos para la caza y pesca.

– Consulta realizada por el General del SEPRONA sobre la interpretación de algunos aspectos del artículo 334 del Código Penal.

– Consulta de la Brigada de Patrimonio Histórico de Policía Nacional sobre piezas de valor arqueológico en relación con una causa seguida en el Juzgado de Instrucción 3 de Alcalá de Henares.

– Consulta del Cap de l'Area d'Assessorament Juridic a l'Ambit de Medi Ambient sobre sentencia dictada por electrocución de aves.

Por último y, en lo que a coordinación se refiere, se ha remitido con carácter periódico (en tres ocasiones a lo largo del año 2021), 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.

3.3.4.3 *Propuestas Normativas*

La Unidad Coordinadora de Medio Ambiente ha informado y colaborado en las siguientes iniciativas legislativas a petición de la Secretaría Técnica:

– Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de los Institutos Medicina Legal y Ciencias Forenses.

3.4 **Campaña de prevención de incendios forestales 2021**

3.4.1 Análisis general

Tal y como se refleja en el avance informativo de incendios forestales del 1 de enero al 31 de diciembre del Ministerio de Transición Ecológica (MITERD), el año 2021 en líneas general ha sido un buen año en términos de incendios forestales si se compara con la media de los últimos diez años. 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 2021, se situaron por debajo de la media del decenio 2011-2020, siendo el número de siniestros ocurridos de 8.780 frente a los 11.819 de media, si bien se observa que se ha producido un ligero incremento con respecto a los siniestros habidos en 2020, año en el que se contabilizaron 8.071 siniestros.

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 forestal total, ascendiendo a 24.503,35 ha, y 87.879,74 ha respectivamente, lo que ha supuesto una disminución de un 19,44 % de superficie arbolada y de un 12,08 % de superficie forestal total con respecto a la media del decenio, que fue de 30.414,19 ha. y 99.949,80 ha. respectivamente. Al igual que ha ocurrido con el número de siniestros, la superficie afectada, tanto arbolada como forestal total, se ha visto ligeramente incrementada con respecto al 2020, año en el que se vieron afectadas 17.666,58 y 67.516,39 ha. Lo expuesto anteriormente queda reflejado en los siguientes cuadros elaborados a partir de los datos de dicho avance.

Un factor importante en la cuantía de la superficie afectada por los siniestros, es el número de Grandes Incendios Forestales (GIF) (>500 ha) que ocurren durante el año, en este sentido, en 2021 los GIF contabilizados fueron 18, lo que supuso una disminución del 5,3 % con respecto a los 19 GIF contabilizados el año anterior y un 18,18 % con respecto a los 22 GIF de media del último decenio. Han destacado los GIF de Navalacruz (Ávila), con 21.312 ha, y el de Jubrique (Málaga), con 7.664 ha. Estos dos incendios han supuesto casi 1/4 de la superficie forestal afectada por el total de los incendios producidos en España en 2021. Concretamente el de Navalacruz, del 14 de agosto, se considera el segundo mayor incendio forestal de los últimos 10 años.

3.4.2 Actuaciones realizadas por los diferentes cuerpos policiales

La estadística de incendios elaborada por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico es necesario ponerla en relación con el número de actuaciones policiales realizadas ya que, del total de siniestros y como es habitual año tras año, más de las 2/3 partes fueron conatos (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.).

Según los datos aportados mensualmente por los distintos cuerpos policiales al Fiscal de Sala de Medio Ambiente y Urbanismo de la Fiscalía General del Estado, se comprueba que, como resultado de la intervención policial en los incendios ocurridos durante 2021, resultaron detenidas o investigadas un total de 450 personas, lo que ha supuesto un sensible incremento (en torno a un 3 %) si se compara con las 437 personas contabilizadas en 2020.

En la base de datos de los/as detenidos/as e investigados/as por incendios forestales, creada en 2007 en el seno de la Unidad Coordinadora de Medioambiente, existen varios periodos en cuanto al número de personas implicadas en los siniestros ocurridos. Así, un primer periodo abarcaría desde su creación hasta el año 2011, en el que el número de detenidos/investigados varió ligeramente, pero manteniéndose siempre en valores situados entre los 300 y 400 implicados, salvo el año 2008 en el que se superó sensiblemente esta última cifra. A partir de 2012 se produjo un incremento, que se ha mantenido hasta la fecha, pasándose a valores iguales o superiores a los 500 implicados, salvo 2015 y 2016, en los que fueron ligeramente menores, y sobre todo el año 2018 en el que se pasó a valores similares a los del primer periodo con 312 implicados.

No obstante, estas variaciones en el número de detenidos/investigados, están muy relacionadas con el número de siniestros ocurridos en los respectivos años, de tal forma que el número de personas implicadas cada año es un indicador bastante fiable de la siniestralidad habida durante el mismo.

3.4.3 Incendios forestales con detenidos/investigados atendiendo a su superficie

En cuanto a los incendios forestales investigados que dieron lugar a detenidos/investigados, se clasifican, atendiendo a su superficie, de la siguiente forma:

Como ha ocurrido en años anteriores, y de acuerdo a la media de los últimos 5 años, en 2021 en torno a la mitad de los incendios ocurridos en los que se intervino policialmente fueron pequeños conatos (45,90 %), fruto en su mayoría, como se verá más adelante, a incendios forestales intencionados (principalmente por prácticas tradicionales inadecuadas), y negligentes, provocados durante la realización de trabajos, manejo de maquinaria y quemas, causas igualmente aplicables a los incendios superiores a 1 ha de extensión, los cuales supusieron el 52,46 %. El resto de los incendios se corresponden con GIF y con incendios sin datos de superficie.

3.4.4 Incendios forestales con detenidos/investigados atendiendo a su causa

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. Provocadas por fenómenos naturales. La 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 producirlo, aunque, ha desarrollado una actividad que puede ser causante de un incendio o ha omitido las medidas de seguridad que impedían 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 a 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 dolosos.

Por lo que respecta a la causalidad, como se puede apreciar un año más, el factor humano está detrás de la mayor parte de los incendios forestales, ya sea de manera accidental, intencionada o negligente.

Este año hay que destacar un fenómeno en particular. Más de ¼ de la superficie forestal quemada ha tenido su origen en un vehículo.

De los incendios originados por vehículo se han esclarecido como imprudentes un buen número de ellos, siendo los más relevantes los que a continuación se relacionan:

- Almadén (Ciudad Real) 1500 ha, 12/07/2021.
- Villarrasa (Huelva) 853 ha, 24/07/2021.
- Navalacruz (Ávila) 22.000 ha, 14/08/2021.
- Tarifa (Cádiz) 200 ha, 16/08/2021.

3.4.5 Otra información relacionada con incendios forestales

En base a la información obtenida del SEPRONA de la Guardia Civil y de los Informes de Incidencias sobre incendios forestales de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias en el periodo de estudio se han contabilizado tres fallecidos relacionados con incendios forestales. El primero en Casas de Ves (Albacete), el 19 de julio al fallecer una persona a causa de un accidente de tráfico que fue el origen del incendio forestal. El segundo, en la misma fecha, el 19 de julio en Benamejí (Córdoba), al explosionar un camión que había sufrido un accidente y salirse de la Autovía A-45, hecho que ocasionó el propio incendio forestal. Y el tercero y último, el día 8 de septiembre, falleció una tercera persona que estaba participando en las labores de extinción del incendio forestal de Jubrique (Málaga). Asimismo, se han contabilizados treinta personas heridas de diversa consideración, en su mayoría de carácter leve.

3.5 **Perfilado psicosocial del incendiario forestal**

En relación al modelo de predicción del perfil del incendiario desarrollado en el marco de colaboración entre esta Fiscalía, el SEPRONA de la Guardia Civil y varias universidades nacionales, se han venido realizando gestiones con el objetivo de llevar a cabo la migración del servidor en el que se encuentra albergada la base de datos y el modelo de predicción del perfil psicosocial del incendiario forestal al Ministerio de Justicia si bien, finalmente, la Dirección General de Transformación digital de la Administración de Justicia informó de la imposibilidad de albergar «aplicaciones externas» en el servidor del Ministerio de Justicia, así como señalan la imposibilidad de asumir económicamente el mantenimiento de un servidor externo.

En este contexto se sigue trabajando para obtener los fondos que continúen con el desarrollo de la aplicación que permita avanzar en la

determinación de los perfiles más habituales de los autores de incendios forestales de tipo criminal en España, herramienta que supondría continuar con la grabación de nuevos cuestionarios y evolucionar la herramienta predictiva capaz de apoyar al investigador en la búsqueda de la autoría en los incendios forestales dolosos.

Entre tanto se subsanan los problemas técnico-económicos, a través del SEPRONA de la Guardia Civil se siguen recopilando y almacenando los perfiles psicosociales del incendiario forestal remitidos por las unidades policiales investigadoras, todo ello al objeto de alimentar la base de datos cuando los condicionantes actuales desaparezcan, obteniendo así un volumen de información masivo que permita obtener unos mejores resultados.

3.6 **Datos estadísticos sobre intervenciones en medio ambiente**

3.6.1 Diligencias de investigación

En el año 2021 se incoaron 3.324 diligencias de investigación: 634 corresponden a medio ambiente, 1.283 a urbanismo y ordenación del territorio, 92 a patrimonio histórico, 641 a delitos contra la flora y fauna, 588 por incendios forestales y 256 a malos tratos contra animales domésticos. Del total de las diligencias 1.283 fueron objeto de denuncia o querella por parte del Ministerio Fiscal y 2.233 fueron archivadas, encontrándose las restantes en tramitación.

En el año 2020 se incoaron 2.801 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 querella por parte del Ministerio Fiscal y 1.177 fueron archivadas, encontrándose las restantes en tramitación.

3.6.2 Delitos en procedimientos judiciales incoados

Durante el año 2021 fueron incoadas 5.004 procedimientos judiciales: 419 en delitos contra el medio ambiente, 1.114 en urbanismo y ordenación del territorio, 269 corresponden a patrimonio histórico, 1.005 a delitos contra la flora y fauna, 931 a incendios forestales y 1.266 a malos tratos a animales domésticos.

Durante el año 2020 fueron incoadas 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.

3.6.3 Procedimientos incoados

Los datos de 2021 refieren un total de 6.557 procedimientos incoados de los que 171 fueron diligencias urgentes, 27 juicios rápidos, 4.880 diligencias previas de juzgado de instrucción, 234 delitos leves,1.245 procedimientos abreviados de juzgado de lo penal, no se han incoado sumarios, procedimientos ordinarios y procedimiento de jurado. Los datos de 2020 refieren un total de 5.459 procedimientos incoados de los que 105 fueron diligencias urgentes, 17 juicios rápidos, 4.267 diligencias previas de juzgado de instrucción, 179 delitos leves, 885 procedimientos abreviados de juzgado de lo penal, 2 sumarios, 1 procedimientos ordinarios, 2 correspondieron a procedimiento de jurado ante juzgado y 1 a jurado ante audiencia provincial.

3.6.4 Escritos de acusación

Durante 2021 se evacuaron 1.469 escritos de acusación desglosados como sigue: 64 por delitos contra el medio ambiente, 417 en materia de urbanismo y ordenación del territorio, 59 por delitos contra el patrimonio histórico, 444 en materia de flora y fauna, 155 por delitos de incendios forestal y 330 por malos tratos a animales domésticos.

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.

3.6.5 Sentencias condenatorias

Durante 2021 se dictaron 1.143 sentencias condenatorias, desglosadas como sigue: 109 por delitos contra el medio ambiente, 280 por urbanismo y contra la ordenación del territorio, 32 en patrimonio histórico, 346 en materia de flora y fauna, 109 por incendio forestal y 267 por malos tratos a animales domésticos.

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.

3.6.6 Sentencias absolutorias

Durante 2021 se han contabilizados un total de 297 sentencias absolutorias: 32 en materia de medio ambiente, 87 en urbanismo y contra la ordenación del territorio, 24 por delitos contra el patrimonio histórico, 54 por delitos contra la flora y fauna, 33 por delitos de incendio forestal y 67 por malos tratos a animales domésticos.

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.

3.6.7 Resoluciones del tribunal supremo

Por su parte el Tribunal Supremo en materia de urbanismo y ordenación del territorio dictó 5 resoluciones en materia de ordenación del territorio: 1 declaró la nulidad, 2 condenatorias, 1 recurso de revisión interpuesto por el condenado y denegado y 1 auto desestimando el recurso de los recurrentes. En medio ambiente dictó dos autos, 1 desestimando el recurso del condenado y otro fallando a favor de los recurrentes. En Patrimonio Histórico 2 sentencias confirmando condena. Por último, en incendios forestales una sentencia confirmando la condena. No constan sentencias ni autos en materia de flora y fauna, y malos tratos a animales domésticos.

3.6.8 Demoliciones

Una vez más y, como en ejercicios anteriores, por las integrantes las Secciones de Medio Ambiente, se destacan las dificultades que suscitan las ejecutorias respecto de delitos contra la ordenación del territorio, en lo que se refiere al cumplimiento de la demolición, así como su seguimiento. En lo tocante al restablecimiento de la legalidad urbanística en 2021 se plasman los siguientes datos:68 demoliciones de las que 40 son de carácter forzoso y 28 voluntario. Pendientes de

ejecución se refieren 158. En cualquier caso, los datos no recogen la totalidad de las demoliciones realmente llevadas a cabo por la dificultad de control de las ejecutorias.

En 2020 se refirieron, 129 demoliciones, de las que 53 son de carácter forzoso, 76 voluntarias. Estaban pendientes de ejecución 104.

3.7 Unidades adscritas al Fiscal de Sala Coordinador de Medio Ambiente y Urbanismo

3.7.1 La unidad adscrita de la Policía Municipal de Madrid

En relación con la evolución de la Red de Miembros de Policía Local en materia de medio ambiente, se produce la incorporación en el mes de octubre del nuevo Coordinador a nivel nacional de la Red, siendo adscrito a esta unidad un Oficial del Cuerpo de Policía Municipal de Madrid.

Se produce el aumento de miembros adheridos a la Red en un número de 26 cuerpos policiales y destacando la puesta en marcha del «Boletín Red de Miembros de Policía Local», publicación periódica como forma de canal de comunicación entre la Fiscalía de Sala y los cuerpos adheridos, con los objetivos de: potenciar la facultad de coordinación policial en la temática ambiental; establecer un canal directo de comunicación entre las policías locales de toda España y la Fiscalía; facilitar información penal relevante que pueda ayudar desde el punto de vista profesional a los agentes policiales de los cuerpos adheridos y fomentar una mayor participación en los temas de medio ambiente.

La información consiste en sentencias, normas, jurisprudencia e instrucciones de Fiscalía, en los temas ambientales en los que más participan e investigan los miembros de las policías locales que son los supuestos de malos tratos a animales domésticos, de contaminación acústica y sobre el patrimonio histórico local, sin perjuicio de otros aspectos ambientales a los que la experiencia aconseje extender.

Así mismo sirve de intercambio de información y experiencias en la materia medio ambiental entre los diversos cuerpos de Policía Local, instándose a los miembros de esta Red a reportar información y experiencias que consideren destacadas en la materia que nos ocupa y pudiéndose comprobar una excelente aceptación del Boletín entre los integrantes de dicha Red.

3.7.2 La unidad adscrita del Cuerpo de Agentes Medioambientales de la Comunidad de Madrid

La «Unidad de Agentes Forestales y Medioambientales Adscrita a la Fiscalía de Sala Coordinadora de Medio Ambiente y Urbanismo» está formada por tres funcionarios del Cuerpo de Agentes Forestales de la Comunidad de Madrid, con dependencia orgánica de la Comunidad de Madrid y funcional de la Fiscalía General del Estado, en virtud del «Convenio entre la Fiscalía General del Estado y la Comunidad de Madrid a través de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior para la creación de una Unidad Adscrita de Agentes Forestales y Medioambientales en la Fiscalía Coordinadora de Medio Ambiente y Urbanismo» firmado el 12 de noviembre de 2021.

El trabajo desarrollado por la Unidad desde el pasado mes de marzo de 2021 se ha organizado en torno a tres ejes fundamentales:

1. Coordinación y enlace entre los distintos Cuerpos y Escalas de Agentes Forestales y Medioambientales de las diferentes administraciones (estatal, autonómica y local) y la FGE en materias relacionadas con la condición de policía judicial que ostentan estos funcionarios. Son de reseñar las siguientes actuaciones:

– Coordinación de distintos operativos puestos en marcha desde la Fiscalía de Sala, como el de «Mortandad de fauna silvestre en balsas y canales». El trabajo de la Unidad ha tenido como objetivo fundamental obtener información homogénea de todos los organismos administrativos que ejercen el superior mando de los distintos Cuerpos y Escalas de los Agentes Forestales y Medioambientales, para llegar a conclusiones que sean de utilidad para esta Fiscalía de Sala.

– Respuesta a distintos colectivos profesionales que se han dirigido a esta Unidad Adscrita solicitando el «Criterio de la Fiscalía de Sala Coordinadora de Medio Ambiente y Urbanismo con relación a la condición de policía judicial de los Agentes Forestales y Medioambientales».

– Resolución y transmisión de consultas de tipo técnico-jurídico y policial procedentes de Agentes Forestales y Medioambientales de las distintas administraciones.

– Transmisión a los responsables de los diferentes Cuerpos y Escalas de Agentes Forestales y Medioambientales, así como a los propios Agentes, de la información generada en los distintos Órganos judiciales y el Ministerio Fiscal: Jurisprudencia, sentencias, propuestas de funcionamiento, etc.

2. Elaboración de Informes Técnicos y de cualquier otro tipo solicitados por esta Fiscalía de Sala relacionados con la tramitación de Expedientes Gubernativos, y que han versado sobre las siguientes materias: Delitos contra la Ordenación del Territorio, Delitos contra el Medio Ambiente y Delitos contra la Fauna y la Flora, entre otros.

3. Colaboración y coordinación con otras Unidades de esta Coordinación de Sala. Cabe destacar la colaboración con la Unidad Técnica de apoyo a la Fiscalía de Sala en la puesta en marcha y revisión de los distintos aparatos y equipos de los que dispone la Fiscalía.

3.7.3 La Unidad Técnica adscrita al Fiscal de Sala coordinador de Medio Ambiente

La Unidad Técnica (U. T.) adscrita a la Unidad Coordinadora de Medio Ambiente y Urbanismo ha experimentado durante el pasado año 2021 un proceso de reestructuración, con la incorporación de nuevos técnicos especialistas, gracias a la colaboración del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

Tras el proceso de adaptación de estos especialistas, la U. T. ha venido desarrollando sus tareas habituales, entre las que destacan la redacción de informes técnico-periciales en diferentes ámbitos relacionados con el delito penal de naturaleza ambiental, tales como: vertidos ilícitos de aguas residuales contaminantes, gestión inadecuada de gases refrigerantes en Centros Autorizados de Tratamiento de Vehículos fuera de Uso, explotaciones mineras ilegales, exportación ilegal de residuos y residuos peligrosos, vertederos no autorizados, proyectos con irregularidades en espacios protegidos, plantas industriales con emisiones contaminantes por encima de los límites legales, vertidos de hidrocarburos en medio marino, entre otros.

Asimismo, durante el año 2021, se han puesto en marcha la mayor parte de los equipos de toma de muestras en los diferentes compartimentos ambientales (aguas superficiales, aguas subterráneas, atmósfera, suelos y residuos) y de medición de parámetros «ad hoc», pertenecientes a la Fiscalía Coordinadora de Medio Ambiente y Urbanismo. En este sentido, se han elaborado manuales de uso y se han realizado pruebas en campo para garantizar su puesta a punto como herramienta de caracterización objetiva de la contaminación del medio, en los expedientes de delito penal de naturaleza ambiental, estando actualmente totalmente integrados. Asimismo, se ha venido trabajando en el desarrollo de una extensa red de laboratorios ambientales con la que contar para el análisis de parámetros indicadores de contaminación en distintas matrices medioambientales.

La Unidad Técnica adscrita ha continuado también con su labor de asesoramiento a jueces y fiscales en aspectos estrictamente técnicos, así como en el diseño y ejecución de inspecciones y tomas de muestras en colaboración con distintos cuerpos policiales, especialmente con la Guardia Civil SEPRONA.

4. EXTRANJERÍA

4.1 **Introducción**

Se inicia este apartado de la memoria, haciendo una referencia esquemática a los aspectos más relevantes de nuestra organización y actividades.

La Unidad durante el año 2021, estuvo compuesta por dos fiscales adscritos al Fiscal de Sala, el propio Fiscal de Sala, una Secretaría integrada por dos funcionarias, un Policía Nacional de Enlace de la Unidad Central de Redes de Inmigración Ilegal y Falsedades Documentales (a partir de ahora UCRIF) y un Capitán de la Guardia Civil, también de enlace con la Unidad Técnica de Policía Judicial de la Guardia Civil.

A principios de 2021, se produjo un importante cambio para la Unidad en relación al enlace del Cuerpo Nacional de Policía, siendo así que la agente de policía Dña. Auxiliadora Solís Arias, que venía desempeñando este cargo desde su creación, fue sustituida por el Inspector D. José Luís Pérez, jefe de uno de los grupos operativos de la Brigada Central de lucha contra la Trata de Seres Humano de la UCRIF Central, con gran experiencia en la investigación de los delitos atribuidos a esta competencia y una extensa formación en protección de víctimas de trata, y ello con el objetivo fundamental, de mejorar la coordinación entre la Fiscalía y las unidades especializadas de Policía Nacional, así como apoyar y asesorar a los grupos operativos encargados de la investigación de los delitos de tráfico y trata de personas en todo el territorio, establecer una coordinación constante con otros enlaces policiales, fiscales y judiciales, tanto nacionales como internacionales, promover el uso la agilización de los mecanismos de cooperación internacional dentro de la UCRIF e incrementar la eficacia en la identificación, protección y asistencia de las víctimas durante todas las fases de la investigación.

La citada figura se constituyó mediante la «INSTRUCCIÓN NÚM. 4/2001 de 28 de marzo de 2021 de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, por la que se crea la figura de Enlace de

la Unidad Central de Redes de Inmigración Ilegal y Falsedades Documentales en la FGE». En la misma además se acuerda la designación de un Enlace Territorial de Policía ante el/la fiscal delegado/a de Extranjería en cada provincia, siendo así que, en cada Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras, se ha designado un policía a fin de realizar las funciones de contacto tanto con el/la fiscal delegado/a de Extranjería del territorio, como con el enlace de la UCRIF Central en la FGE. Por último, establece y regula el formato, contenido y momento en que deben remitirse las notas informativas, atestados y demás información de interés, al Enlace en la FGE.

Lo anterior, ha supuesto, un importante avance en la mejora de las comunicaciones y del intercambio de información entre los grupos especializados del CNP y los fiscales, así como con la Unidad de Extranjería de la FGE, siendo además un instrumento indispensable para facilitar el asesoramiento técnico y operativo a los equipos encargados de la compleja investigación derivada de los casos de trata y tráfico de personas.

Nuestra actuación se lleva a cabo desde una sede con inmejorables instalaciones y con dotación de medios materiales e informáticos suficientes.

La Unidad de Extranjería FGE continúa coordinando una red de especialistas integrada en 2021 por 101 fiscales: 52 fiscales delegados de Extranjería (FDE), 1 por cada provincia, 1 en la Fiscalía Antidroga y 1 en la Audiencia Nacional; 17 fiscales de enlace en las Fiscalías de Área; y 42 fiscales adscritos.

El amplísimo campo de actuación de nuestra especialidad y la naturaleza transversal de muchas de sus competencias internas (menores extranjeros, persecución penal de determinados delitos, expulsión judicial y administrativa de extranjeros, visitas CIE, Registro Civil) exige una puesta a disposición casi permanente de nuestra Unidad no sólo con los Fiscales Delegados de Extranjería sino también, en muchas ocasiones, con todos los fiscales nacionales, cualquiera que sea la especialidad que desarrollen, materializándose esta interacción constante a través de comunicaciones telefónicas, mediante correo electrónico y, más recientemente, a través de reuniones *on-line,* planteándose diversas y diferentes dudas interpretativas o de aplicación de la normativa vinculada a nuestra especialidad.

En el ámbito del derecho penal destaca, por su trascendencia y complejidad la persecución del delito de trata de seres humanos (art. 177 bis CP) que ha dado lugar a la creación en nuestra Unidad de un sistema de seguimiento pormenorizado de todas y cada una de las partes en las que se desarrolla cada causa (desde el atestado confec-

cionado por la policía o, en su caso, la denuncia recibida en sede de Fiscalía, hasta la instrucción, la calificación, el enjuiciamiento, la sentencia y su ejecución), a través de la incoación de lo que hemos venido denominando *diligencias de seguimiento*. Este mismo sistema es aplicado a los delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros de relevancia, es decir aquellos que se encuentran tipificados en el ordinal 3 del artículo 318 bis CP (subtipos agravados de organización criminal).

El año 2021 ha seguido marcado por la pandemia COVID-19, estando vigentes, aunque paliadas, algunas de las medidas adoptadas el año anterior para proteger la salud y seguridad de la ciudadanía, tanto a nivel nacional como internacional, habiendo variado la intensidad de las mismas dependiendo de la época y el nivel de contagios, así como del país en cuestión competente para aprobarlas, llegando a incluir en determinados momentos, cierres parciales o totales de fronteras.

Ello ha supuesto, aunque en menor medida que en el año 2020, la disminución notable tanto del turismo de ciudadanos extranjeros como de la migración regular. Sin embargo, como ya se indicaba en la anterior Memoria, esta situación no ha desalentado a aquellas personas que, movidas por la búsqueda de una vida mejor para ellas y los suyos, deciden dejar sus países, especialmente del continente africano, y trasladarse a territorio europeo, bien huyendo de la extrema pobreza, la discriminación o los conflictos bélicos, bien buscando un futuro más digno, libre, seguro y con posibilidades de trabajo.

Los métodos utilizados para ello son en numerosas ocasiones extremadamente peligrosos, poniendo en serio riesgo sus vidas y, a veces incluso la de sus hijos, llegando a nuestras costas en cayucos, pateras y otras infra embarcaciones tras duras y largas travesías marítimas.

Este año, han continuado las importantes cifras de entradas por la vía citada, siendo levemente inferiores a las del año 2020, pero muy superiores aún a las de años anteriores.

Así, según fuentes del Ministerio del Interior, este año fueron localizadas 2.149 embarcaciones (45 menos que en 2020, suponiendo un 2,1 % menos) ascendiendo el número de inmigrantes a un total de 40.100 (285 menos que el año anterior, lo que supone un 0,7 % menos), 22.316 de los cuales lo hicieron a través de las costas de las Islas Canarias, 17.341 por las costas de la península y Baleares, 404 por las de Ceuta y 39 por las de Melilla. Es de destacar, que han ascendido el número de entradas a través de la península y Baleares (un 4,7 % más que el año precedente) y descendido el resto: un 4,1 % menos en Canarias, un 19,7 % menos en Ceuta y un 23,5 % menos en Melilla.

También resulta preocupante la entrada de inmigrantes por vía terrestre a través de Ceuta y Melilla, en muchos casos empleando el sistema conocido como «asalto a la valla», que constituye un peligroso método que pone en riesgo la integridad física de las personas que intentan acceder de este modo, así como de los miembros de las fuerzas del orden público que pretenden evitarlo, causando en la mayoría de los supuestos una gran alarma social.

Según los datos del Ministerio del Interior, el número de inmigrantes que entraron por vía terrestre a través de Ceuta y Melilla, aumentó en un 7,8 % respecto al año anterior, ascendiendo a un total de 1.845 frente a los 1.712 del 2020, habiendo entrado 1.092 personas por Melilla (331 menos que el año anterior) y 753 por Ceuta (464 más que el año precedente).

Es de reseñar, el incidente fronterizo iniciado el 17 de mayo de 2021, causado por el cruce masivo de personas por las playas de la frontera entre España y Marruecos en dirección a Ceuta y Melilla. Se calcula que más de 9.000 personas, de los cuales al menos 1.500 eran menores de edad, cruzaron la frontera de Ceuta por los espigones de las playas de Benzú y El Tarajal, suponiendo la entrada de personas por la frontera de forma irregular más numerosa que se conoce hasta la fecha. Si bien la mayoría de estas personas fueron devueltas a Marruecos de forma inmediata o en días posteriores cercanos, el incidente supuso un grave problema de recepción y acogimiento de los recién llegados, especialmente en relación a los menores de edad, muchos de los cuales no fueron repatriados.

Todo este flujo migratorio, ha conllevado que un número importante de personas estén carentes de documentación y en situación administrativa irregular, abocadas a formar parte de núcleos marginales en condiciones de pobreza y exclusión de larga duración, que les hace susceptibles de caer en procesos de explotación, máxime en la situación de crisis económica en la que nos hallamos derivada de la pandemia, la subida de las energías y otros factores.

Por otro lado, la entrada masiva de migrantes en momentos concretos, conlleva problemas serios de infraestructura para la provisión de lugares dignos y adecuados para su acogimiento y atención inmediata, echándose en falta la necesaria previsión de tales situaciones por parte de las autoridades competentes.

Las restricciones de movilidad derivadas de la persistencia de algunas medidas adoptadas durante la pandemia, ha tenido una especial relevancia en el ámbito de las expulsiones, tanto judiciales (art. 89 CP) como administrativas (art. 57.7 LOEX) y en relación con el internamiento cautelar de ciudadanos extranjeros (art. 61 LOEX),

debido fundamentalmente a las dificultades para hacer efectivas las expulsiones acordadas en cualquiera de las modalidades señaladas, siendo así, que no resultaba procedente que los 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 (tal y como se recogió en la Nota Interna de 31/03/20 ya recogida en la Memoria anterior).

En este periodo anual, la Unidad de Extranjería FGE ha elaborado una pluralidad de Notas Técnicas de distinto contenido para facilitar la labor de los fiscales delegados: la num. 1/21 «sobre la Ley Orgánica 6/2021, de 28 de abril, complementaria de la Ley 6/2021, de 28 de abril, por la que se modifica la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y de modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal», la num. 2/21 «sobre la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia» y la num.3 sobre «matrimonios y parejas de hecho fraudulentos y de conveniencia».

Asimismo, se ha elaborado un Informe, conjuntamente con la Fiscalía de lo Contencioso Administrativo, sobre «la necesidad de modificar la competencia jurisdiccional en las autorizaciones de la medida cautelar de internamiento de ciudadanos extranjeros del artículo 61 LOEX, (los efectos de la pandemia en la aplicación normalizada de la LOEX)», que fue remitido a la Secretaría Técnica para su estudio y consideración.

Son de destacar, por su gran utilidad y su naturaleza fundamentalmente didáctica, las dos fichas realizadas por el Fiscal de Sala Coordinador de Extranjería, en relación a dos cuestiones de suma trascendencia para nuestra especialidad: Ficha num.1, sobre la «interpretación del artículo 177 bis del Código Penal. Síntesis de la Jurisprudencia de la Sala II del Tribunal Supremo», *e*n la que se resumen y sintetizan todas las sentencias dictadas por el Alto Tribunal hasta diciembre del 2021, y la Ficha núm. 2, sobre la «preconstitución de la prueba testifical de la víctima de trata de seres humanos. Valoración de la declaración de la víctima de Trata de seres humanos», que realiza una síntesis de la jurisprudencia y la doctrina existente al respecto y se proponen nuevas interpretaciones a la luz de la regulación de la prueba preconstituida tras la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal tras la reforma de la LO 8/21.

En el ámbito de las relaciones interorgánicas nacionales internas se ha mantenido constante y fluida la relación con la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, especialmente con el Comisario de

la UCRIF, con el Comisario de la Unidad Central de Expulsiones y Repatriaciones (a partir de ahora 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 artículos 177 bis y 318 bis CP y sobre el régimen de aplicación normalizada del artículo 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 Policía y un Guardia Civil de Enlace.

En otro orden de relaciones interorgánicas nacionales debemos señalar que durante el año 2021 se ha continuado participando activamente en los siguientes grupos de trabajo institucionales ya iniciados en años anteriores: (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 (PENTRA), organizado por el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (a partir de ahora CITCO); (3) Participación en las reuniones del Foro Social contra la trata con fines de explotación sexual, dirigido por la Delegación de Gobierno para la Violencia de Género (a partir de ahora DGVG), que tuvieron lugar el 6 de mayo y el 13 de octubre de 2021, donde se trató principalmente de la elaboración de una ley integral contra la trata de seres humanos, con especial atención a la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual. (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.

Fruto de los grupos de trabajo referidos, se concluyó el «Plan de Acción Nacional contra el Trabajo Forzoso: relaciones laborales obligatorias y otras actividades humanas forzadas», que fue aprobado por el Consejo de Ministros de 10 de diciembre de 2021 y publicado en el BOE del 24 de diciembre del mismo año, así como el «Plan Estratégico Nacional contra la Trata y la Explotación de Seres Humanos, 2021-2023», que fue presentado a finales del año 2021 y aprobado por el Ministerio del Interior en enero de 2022, el cual fija cinco objetivos prioritarios y dieciséis líneas de actuación que afectan tanto a instituciones públicas como al tercer sector y cuyo objetivo es permitir un abordaje multidisciplinar e integral de este fenómeno criminal grave y de enorme complejidad.

Igualmente, se continúa manteniendo e implementando la participación en proyectos formativos nacionales en colaboración con Uni-

versidades, Centro de Estudios Jurídicos (CEJ), Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y otras entidades e instituciones públicas y privadas, en relación a las materias propias de este 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); Seminario Internacional de Trata de Seres Humanos, Ministerio de Asuntos Exteriores; V Congreso jurídico internacional sobre formas contemporáneas de esclavitud, OIT Americana; Jornadas sobre trata de seres humanos con fines de explotación laboral, CC. OO. de Castilla-León; trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, un atentado contra los derechos humanos, Subdelegación de Gobierno de Almería; La trata de seres humanos, nuevos retos, situación post-pandemia, Excmo. Ayuntamiento de Castrillón; la coordinación desde el ámbito judicial, la Fiscalía de Extranjería, CITCO. Colaboraciones con Colegios Profesionales: Formación para el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid (Determinación de edad de menores; Unidad didáctica sobre TSH; Curso sobre práctica procesal laboral, sobre TSH, medios de investigación, identificación y protección de víctimas, nuevos retos). Colaboraciones con Universidades: la infancia no acompañada y separada con necesidades de protección internacional en España, Universidad Pontificia de Comillas (UPC); IV sesión sobre migraciones, UPC; 9.ª Edición de master de Derecho Penal económico, trata y tráfico de personas, URJC; trata de seres humanos desde la perspectiva financiera y económica en el marco del proyecto europeo Unchained Granada, Universidad de Granada; delitos contra menores y mujeres en las redes sociales: cómo se investigan y cómo se protege a las víctimas, Universidad del País Vasco; jornadas de Derecho Constitucional y Procesal, URJC; Seminario de Derecho Penal, UNED. Colaboraciones con ONGs y fundaciones: Congreso internacional «la situación de las víctimas de trata de personas en tiempos de COVID-19, Inter Iuris; XIV Jornadas de mujeres inmigrantes y violencias, Isadora Duncan; Seminario sobre trata: algunos aspectos sobre la investigación financiera del delito de trata de seres humanos, referencia al blanqueo de capitales, FUNDEA.

En la esfera internacional, dada la situación de pandemia, esta actividad se ha reducido notablemente, habiéndose desarrollado exclusivamente *on-line,* a través de las plataformas *telemáticas*.

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: Jornadas de técnicas especiales e investigación, Fiscalía Peruana; *Migrant Smuggling through the use of internet and digital platforms as facilitating factors for smuggint, Eurojust;* sistema de especialización de los operadores jurídicos frente a la criminalidad, técnicas especiales de investigación, el PACCTO-FIIAPP; migrant smuggling, Eurojust; propuesta de Guía Técnica sobre trata, dentro del proyecto de cooperación en investigación criminal en Centroamérica para combatir la delincuencia y el tráfico de drogas a nivel internacional ICRIME (LA/2017/39066).

4.2 Actividad de los fiscales especialistas de extranjería en el ámbito de la persecución penal

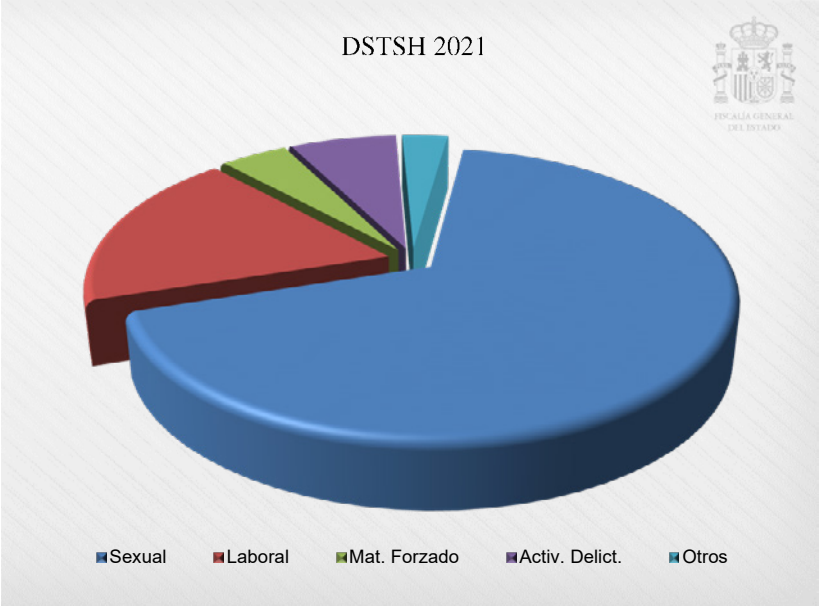
4.2.1 Trata de seres humanos

Durante el año 2021 se han incoado 187 procedimientos judiciales por delito de trata de seres humanos, 51 más que los iniciados en 2020, lo que supone un incremento del 37,5 %, dato lógico si tenemos en cuenta que en el año precedente las investigaciones se vieron necesariamente disminuidas como consecuencia del confinamiento y las subsiguientes medidas limitativas de la movilidad derivadas de la pandemia, las cuales se han visto aligeradas o suprimidas a lo largo del presente año.

No todos los procedimientos incoados han dado lugar a Diligencias de Seguimiento (DSTSH) en la Unidad de Extranjería de la FGE, pues a veces, la calificación formal realizada inicialmente en la oficina judicial no coincide con la real, siendo corregida tras la lectura detenida de los atestados.

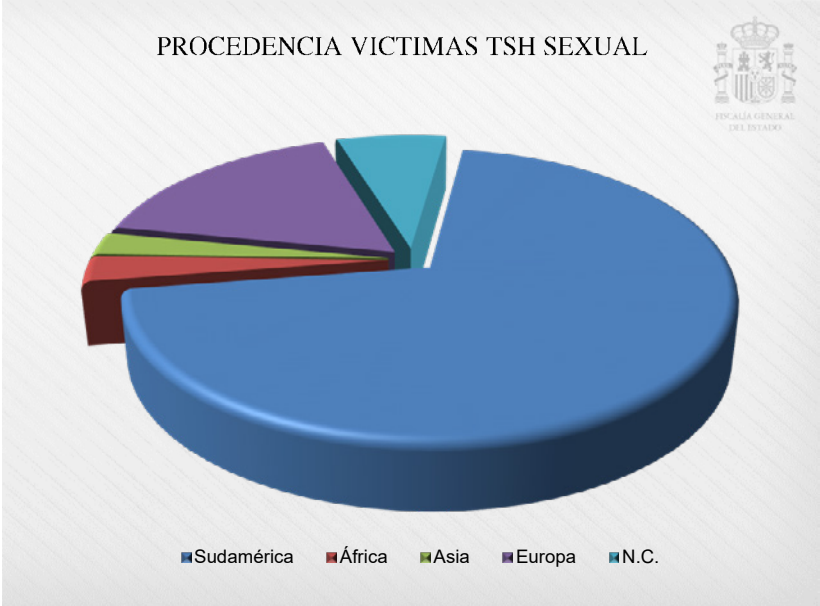
Por otro lado, no todas las DSTSH abiertas en el año, se corresponden con procedimientos judiciales incoados en ese periodo de tiempo, toda vez que, en ocasiones, se tiene conocimiento en el año en curso, de operaciones o causas de años anteriores que, sin embargo, no habían tenido entrada en la Unidad hasta ese momento. No obstante lo anterior, ello no impide que su análisis revele un reflejo evidente de la realidad y la evolución criminológica y judicial relativa a este tipo de delitos.

En 2021, se han abierto en la Unidad de Extranjería, 110 Diligencias de Seguimiento por delito de trata de seres humanos en sus diferentes modalidades.



El 67,27 % lo han sido en persecución de delitos de trata con fines de explotación sexual (74DS), el 3,63 % con fines mixtos de explotación sexual y otros (4 DS), el 16,36 % por trata laboral (18 DS), el 3,63 % por trata con fines de matrimonio forzado (4 DS), el 8,18 % por trata con fines de cometer delitos (9 DS) y el 0,90 % con fines de servidumbre (1 DS). Como puede comprobarse, sigue siendo predominante la trata con fines de explotación sexual, con mucha diferencia frente a las otras modalidades de trata.

En estas diligencias se han detectado 277 víctimas de explotación sexual (213 plenamente identificadas y 64 en situación de grave riesgo); en su mayoría son mujeres (98,55 %), entre las que se encuentran 5 menores de edad y 1 con discapacidad, provenientes de diferentes continentes: de África (Angola, Guinea, Marrueco y Senegal), de América (Argentina, Brasil, Colombia, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela), de Asia (China, Mongolia y Tailandia) y de Europa (Albania, España, Moldavia y Rumania). Las víctimas de origen sudamericanos, este año especialmente colombianas (39), paraguayas (30) y brasileñas (23), siguen constituyendo el grupo más numeroso. Asimismo, de las 54 víctimas de las que desconocemos la nacionalidad precisa, el 80 % son de procedencia sudamericana.



Asimismo, en las Diligencias se investigan a 273 personas (128 mujeres, 133 hombres, 6 transexuales y 6 n.c.) de varias nacionalidades (Argentina, Bolivia, Bulgaria, Camerún, Colombia, Brasil, Ecuador, España, Guinea, Honduras, Malí, Mongolia, Nicaragua, Paraguay, Portugal, República Dominicana, Rumanía, Senegal, Tailandia, Uruguay, Venezuela). Muchas de ellas se encuentran integradas en organizaciones y grupos criminales, así como en clanes familiares que están siendo investigados.

En la mayoría de los casos las víctimas son captadas mediante engaño, bien total (promesa de un trabajo prometedor en España), bien parcial (con conocimiento de venir a ejercer prostitución, pero desconociendo las condiciones de explotación en las que ésta se iba a desarrollar) y con abuso de una situación de vulnerabilidad previa, (extrema pobreza, escasa formación, voluntad migratoria en condiciones de irregularidad). Los captadores les facilitan el transporte a nuestro país, proveyéndoles de la documentación necesaria (a veces falsa) y sufragándoles el viaje. Una vez en España se convierten en siervas del tratante por la deuda contraída en el proceso migratorio, ya de por si excesiva e ilegítima, 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 uti-

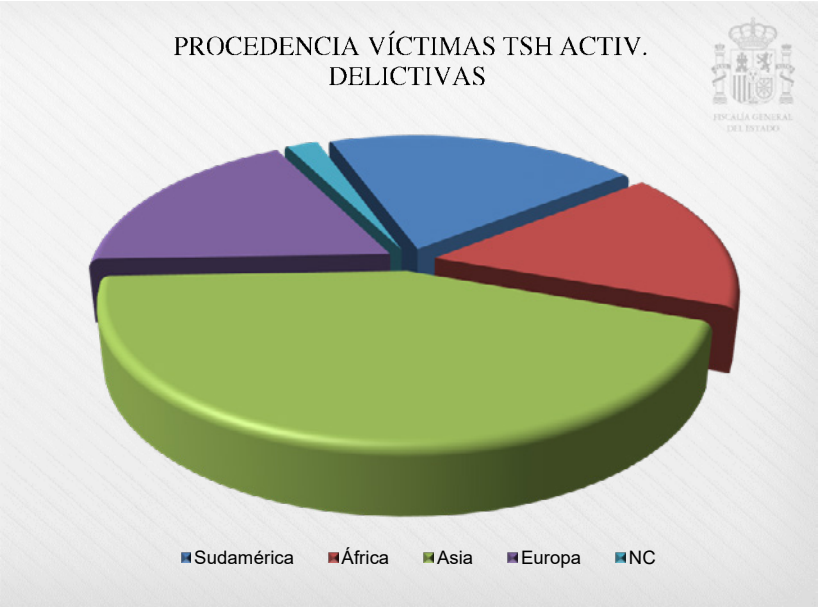
liza la extrema violencia, la agresión sexual, la amenaza directa o a un familiar residente en su país de origen. En numerosos casos permanecen recluidas o acuarteladas, se les retiene la documentación o son sometidas a vigilancia permanente. Muchas veces son obligadas a trapichear con drogas con los «clientes».

Este año, se ha incrementado notoriamente el ejercicio de la prostitución en pisos y casas, así 38 de las diligencias de seguimiento lo fueron por explotación sexual en inmuebles de este tipo, 14 en clubes de alterne, 4 en pisos y clubes, 5 en situación de calle y el resto no se especifica.

Del mismo modo se han identificado 81 víctimas de trata con fines de explotación laboral (26 mujeres y 55 hombres) provenientes de 9 países (Argelia, Colombia, Honduras, Marruecos, Nicaragua, Paraguay, Perú, Rumanía y Senegal). Se investiga a 22 mujeres y 26 hombres, integrados más de la mitad de ellos en organizaciones o grupos criminales (1 colombiana, 1 china, 1 nicaragüense, 1 marroquí, 1 española y 2 rumanas). Los medios comisivos de captación, traslado y dominación son similares a los utilizados en la trata sexual.

Durante el año 2021 el destino *laboral* más utilizado es el de la agricultura (9 DS). Otros ámbitos han sido el sector del cuidado de personas mayores y servicio doméstico (6 DSTSH), así como el de la construcción (1 DSTSH).

Las investigaciones de este tipo de conductas delictivas siguen incrementándose, suponiendo la segunda modalidad más frecuente de trata en nuestro país, afectando como puede comprobarse, a un importante número de víctimas, en este caso, especialmente hombres, siendo de destacar las dificultades existentes para encontrar para ellos recursos asistenciales especializados. Esto último, unido a la deficiente regulación de los delitos finales, esto es de los delitos de explotación laboral, servidumbre y trabajos forzados, hace muy complicada la persecución de estas conductas delictuales y la consecución de sentencias condenatorias.



En relación a la trata con finalidad de cometer conductas delictivas, se han incoado 9 diligencias de seguimiento. Se han identificados 54 víctimas, (29 hombres, 3 mujeres y el resto no consta), de diferentes nacionalidades (8 Argelia, 10 Colombia, 16 China, 9 Rumanía, 6 Vietnam y 5 n.c), siendo 9 de ellas menores de edad (7 mujeres y 2 hombres). Se investigan 82 personas, todas ellas inmersas en diferentes organizaciones o grupos criminales (Países de Procedencia: 1 Argentina, 19 Colombia, 24 China, 1 España, 1 India, 2 Reino Unido, 20 Rumanía y 1 Venezuela). La mayor parte de estas DS (5 en total) tienen por objeto la investigación de supuestos de explotación de personas en el cultivo de marihuana en naves y

locales (cultivo indoor), donde las víctimas viven en condiciones infrahumanas, tratándose mayormente de ciudadanos chinos y vietnamitas, aunque también se ha desarticulado una organización de albaneses que esclavizaba a compatriotas suyos en la actividad descrita. El resto de las diligencias, van referidas a delitos contra el patrimonio, especialmente pequeños hurtos (3 DS). Por último, es destacable una investigación, objeto de la consiguiente DS, llevada a cabo contra una organización principalmente conformada por ciudadanos colombianos, dedicaba a traer a España personas de su misma nacionalidad mediante engaño, para obligarlas una vez aquí, a pagar la deuda adquirida mediante el transporte y distribución de sustancias estupefacientes (36 investigados, 10 víctimas identificadas y se calcula que otras 90 posibles más podrían haber sido sujetos pasivos de la citada red).

También se han incoado 4 Diligencias de Seguimiento por trata con fines de matrimonio forzado, en el que se han identificado 5 víctimas, todas ellas menores de edad, de nacionalidad rumana y etnia gitana, siendo investigadas 13 personas, 7 hombres y 6 mujeres de la misma nacionalidad. Realmente, estos casos, son calificados, en su caso, como trata con la finalidad citada y, subsidiariamente, como trata para la servidumbre, toda vez que el matrimonio celebrado por el rito gitano, no es reconocido como tal en el Derecho español.

También se ha abierto una Diligencia de Seguimiento por servidumbre, tratándose de un supuesto en el que presuntamente, un hombre español, convenció a una mujer salvadoreña para que viniera a nuestro país a fin de finalmente, convertirla en su esclava sexual.

Se han incoado DS por trata sexual por hechos cometidos en todas las Comunidades Autónomas con excepción de La Rioja y Extremadura; por trata laboral en relación a Andalucía, Madrid, Comunidad Valenciana, Murcia, Cataluña, Castilla-La Mancha, Galicia, Extremadura y Aragón; por trata para conductas delictivas, en relación a Baleares, Castilla-La Mancha, Madrid, Cataluña y Comunidad Valenciana; en relación a trata para matrimonios forzados, en relación a Andalucía, Comunidad Valenciana y Madrid; y por servidumbre en Castilla-La Mancha.

Durante el año 2021 se han formulado, según los datos que obran en esta Unidad, 48 escritos de acusación, 14 más que el año anterior; 37 por delitos de trata con fines de explotación sexual, 1 por delito de trata con fines de mendicidad, 4 por delito de trata con fines de explotación laboral, 3 por delito de trata con fines de actividades

ilícitas, 1 por delito de trata con fines de explotación sexual, para cometer conductas delictivas y mendicidad, y por último, 2 por delito de trata con fines de explotación sexual y laboral.

Escritos de acusación formulados en 2021

Modalidad	Escritos	Víctimas				Acusados		
		Mujeres		Hombres	Transexuales			
		Mayores	Menores	Mayores	Mayores	Hombres	Mujeres	P. jurídicas
Sexual	37	86	2	0	6	55	67	0
Laboral.....	4	26	0	40	0	12	5	0
Mendicidad	1	0	0	1	0	2	1	0
Act. Delict.....	3	1	1	1	0	7	1	0
Sex. mend delitos....	1	1	0	0	0	1	0	0
Sexual y laboral	2	10	0	0	0	3	2	0

En el año 2021, también se ha visto un incremento importante del número de sentencias dictadas en materia de trata, habiéndose emitido 45 frente a las 18 que constaban el año pasado. De ellas, 31 lo han sido por trata con fines de explotación sexual, 7 laboral, 2, por matrimonios forzosos, 2 por servidumbres y 3 por otras formas de trata (mendicidad y actividades delictivas).

Sentencias TSH sexual	Condenatorias por trata	Condenatorias por otros delitos	Absolutorias
31	17	3	11

Víctimas TSH sexual	Sexo			Edad/ discapacidad		
63	Hombres	Mujeres	Transexuales	Mayores	Menores	(Discapaces)
	0	63	0	63	0	0

Condenados TSH sexual			Condenados por otros delitos		Absueltos totales	
52			28		51	
Hombres	Mujeres	Persona jurídica	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
31	21	0	14	14	25	26

Por nacionalidades, el mayor número de víctimas de trata con fines de explotación sexual reconocidas en sentencia, son colombianas (19) seguidas de las nigerianas (19) y las venezolanas (9).

Sentencias TSH laboral	Condenatorias por trata	Cond. por otros delitos	Absolutorias
7	4	2	1

Víctimas TSH sexual	Sexo			Edad/discapacidad		
64	Hombres	Mujeres	Transexuales	Mayores	Menores	(Discapaces)
	37	27	0	64	0	0

Condenados por trata			Condenados por otros delitos		Absueltos totales	
8			4		10	
Hombres	Mujeres	Persona jurídica	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
3	5	0	4	0	9	1

Las víctimas reconocidas en sentencia han sido 55 de nacionalidad rumana y búlgara, 7 paraguayas y 1 colombiana.

También son de destacar otras tres sentencias condenatorias: una por trata para matrimonio forzado (A. P. de Zamora), otra por trata con fines de servidumbre (A. P. Pontevedra) y por último, una por trata con fines de mendicidad (A. P. de Córdoba).

Se aprecian discordancias entre el número de calificaciones y de sentencias existentes conforme a nuestros datos y las que se citan en las Memorias provinciales o las que se enumeran en el cuadro Excel elaborado por la FGE.

Ello es debido a diferentes factores como: los frecuentes errores de transcripción; el que algunos fiscales incluyen sentencias que se refieren a hechos que no han sido calificados en las conclusiones definitivas como trata o que son procedentes del TSJ o del Supremo; así como la falta de remisión de las correspondientes copias a la Unidad de Extranjería (hecho poco frecuente pero que a veces se produce).

4.2.2 Delitos contra los derechos de los ciudadanos extranjeros

Durante el año 2021 se han incoado 890 procedimientos judiciales por el delito del artículo 318 bis CP. Se han elaborado 312 calificaciones y se han dictado un total de 211 sentencias.

4.2.3 Tipos básicos

Dada la rebaja de penas establecida para todos los tipos básicos por la reforma llevada a cabo por la LO 1/2015, el fiscal delegado de A Coruña expone que una pena de prisión de 1 a 3 años podría ser más ajustada sin preverse pena de multa, que, a falta de interpretaciones sobre esta materia, podrían llevar incluso a que pudiera considera como delito leve tal conducta.

Los supuestos más frecuentes de inmigración fraudulenta, como expone la delegada de Barcelona y el delegado de Almería, los constituyen quienes, simulando un contrato de trabajo, o una reagrupación familiar, o a través de la celebración de matrimonio o inscripción en el registro de parejas de hecho, tratan de regularizar falazmente, previo cobro de dinero, la situación de un ciudadano extranjero, provocando la falsedad del expediente administrativo tramitado ante la Subdelegación del Gobierno con el fin de obtener la consecuente autorización de residencia.

Se han detectado supuestos, según informan los fiscales delegados de extranjería de Huelva y Murcia, en los que la policía imputa un delito de este tipo, a extranjeros que entregan su documentación original a otro para que, este, acceda al mercado de trabajo logrando el alta en la Seguridad Social. En estos casos se ha procedido a solicitar y obtener el sobreseimiento provisional por el 318 bis CP, debiendo responder en su caso el investigado como copartícipe en un delito de utilización de documentos de identidad auténticos por persona no legitimada del art. 400 bis CP en relación al artículo 392.2 CP. También se investigan casos de matrimonios de conveniencia y uniones de hecho ficticias, que se inscriben en el Registro de parejas de hecho, con la única finalidad de obtener la tarjeta de residencia temporal de Familiar de Ciudadano de la UE. Esta Unidad especializada elaboró una Nota Técnica que sintetiza la doctrina judicial más relevante en la materia.

Asimismo, junto a estas conductas generales hay otras más singulares como las que describe el fiscal delegado de Almería al exponer que se están dando casos de mujeres en situación irregular que fingen –pagando una cantidad determinada de dinero a los demás implicados– ser víctimas de violencia de género para obtener el permiso de residencia por circunstancias excepcionales.

4.2.4 Organizaciones criminales

La persecución e investigación de las organizaciones criminales ligadas a la inmigración ilegal presentan numerosas dificultades. La

delegada de Barcelona radiografía con detalle el problema al señalar que pese a que la ayuda a la inmigración ilegal se articula en muchas ocasiones y según los supuestos a través de complejas redes criminales, la plena constatación en los procedimientos de todos los elementos del concepto jurídico penal de organización, es altamente complicado, debido a la imposibilidad en muchos casos de acudir a la cooperación policial y judicial con algunos de los países implicados, así como al uso por los investigados de medios de comunicación encriptados que escapan a la observación y control judicialmente acordadas siendo insuficiente la información arrojada por las diligencias de investigación practicadas.

Otro problema, es la reticencia por parte de los jueces a conceder intervenciones telefónicas en estos casos por la dificultad de contar con indicios fehacientes de la existencia de formas agravadas de perpetración, únicos supuestos en los que la pena permitiría su autorización, tal y como expone, mediante ejemplos, la fiscal delegada de Cantabria en su memoria.

Durante el año 2021 se ha constatado la presencia de una variedad de organizaciones criminales funcionando en España. Pueden se clasificadas de la siguiente manera:

(A) Las que emplean rutas marítimas para introducir inmigrantes.

La crueldad y el desprecio de la vida humana alcanza su máxima expresión en las redes que trasladan a inmigrantes hacinados en embarcaciones extremadamente precarias en travesías largas y muy peligrosas que con frecuencia desembocan en naufragios y muertes.

La investigación alcanza en la mayoría de las ocasiones a los patrones de la embarcación sobre los que no se puede establecer una conexión con una organización o grupo criminal. La delegada de Las Palmas indica que en el 2021 se han celebrado un total de 25 juicios y todos han resultado con sentencias condenatorias. En la mayoría de los casos se llega a una conformidad aplicando el subtipo privilegiado del artículo 318 bis 6, al considerar que la mayoría de los patrones son también inmigrantes, que quieren igualmente llegar a España y que simplemente consiguen beneficios de las mafias para su viaje. La prueba principal será normalmente la declaración de un ocupante de la patera que identifica al patrón, así lo señala también la fiscal delegada de Murcia. La delegada de Baleares considera recomendable, que las declaraciones de estos testigos se realicen como prueba preconstituida en la guardia, cuando la persona identificada como patrón es presentado en su calidad de detenido ante la autoridad judicial, al objeto de salvaguardar la contradicción y demás garantías procesales.

No obstante, en ocasiones se investigan y desarticulan estructuras criminales asentadas en España. El fiscal delegado de Almería señala como son varias las Diligencias Previas incoadas relacionadas con la existencia de grupos criminales dedicados a la recogida de inmigrantes que llegan a la costa en embarcaciones procedentes de la costa argelina –de acuerdo o sin que éste conste con las personas organizadoras del viaje– para su alojamiento e inmediato traslado a otras provincias, a cambio de determinadas cantidades de dinero; procedimientos judiciales aún en fase de instrucción. La dificultad radica, expone, en acreditar la organización criminal. La delegada de Las Palmas manifiesta que en instrucción existen varias causas complejas, donde se investigan organizaciones radicadas en España y Marruecos, advirtiendo de la extrema dificultad probatoria de estos asuntos, significando la STSJ de Canarias n.º 62/2021, de 30 de junio donde se condena a los miembros de una organización con sede en Marruecos que trasladaban inmigrantes a Gran Canaria en pateras.

La fiscal delegada de Tenerife expone como el éxito de la investigación está muy condicionado por la isla a la que arriba la patera. Si lo hace a una isla menor como la de El Hierro, las investigaciones son infructuosas debido a las grandes carencias estructurales, unido a la falta de colaboración de los migrantes en la identificación de los patrones, lo que paradójicamente no ocurren en las llegadas a la isla de Tenerife donde en un alto porcentaje de casos, las investigaciones han resultado positivas. Así, describe tres investigaciones por organización criminal similares en modus operandi, investigan redes organizadas (senegalesas, marroquíes y marfileñas) que facilitan el tránsito hacia Europa vía Canarias de ciudadanos extranjeros con documentación falsa o de terceros que les son remitidas desde África. Destaca la fiscal que las dificultades para investigar estas redes cada vez más complejas, que obliga a investigaciones complicadas que dilatan enormemente las causas. Esa misma sofisticación en los procedimientos empleados se pone de manifiesto por la fiscal de Murcia, destacando una operación de una organización localizada en Mazarrón, en la que aparecían como sujetos pasivos ciudadanos sirios que viajaban en un buque desde Turquía.

Cabe destacar que se han celebrado reuniones de coordinación de la Unidad de extranjería con responsables de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras para potenciar los informes policiales de inteligencia sobre las estructuras y modus operandi de las redes criminales asentadas en Marruecos, Argelia y Senegal.

Las que trafican exclusivamente con menores. Respecto a las redes especializadas en el tráfico de menores cabe destacar las atinadas

manifestaciones de la fiscal delegada de Sevilla al señalar que al haber desaparecido con la reforma operada por la LO 1/2015 el subtipo agravado relativo a víctimas inmigrantes menores de edad o con discapacidad, han proliferado aquellas, que no solo se lucran cobrando a las familias por auxiliarles a entrar, sino posteriormente para facilitar su tránsito y permanencia. Así, en Sevilla, Algeciras y Jerez se siguen diversos procedimientos contra grupos criminales de este tipo. También en Asturias, se ha investigado una organización marroquí dirigida a facilitar los cruces clandestinos de menores 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.

Las que proceden del resto de Europa introducen inmigrantes hacia el Reino Unido e Irlanda, utilizando los ferris de Santander y diversos aeropuertos. La fiscal delegada de Santander da cuenta de diversos procedimientos que se siguen contra estructuras criminales cuya intención es embarcar a inmigrantes albaneses en ferris rumbo al Reino Unido e Irlanda. Se advierte de los problemas de orden público, los graves daños que causan en camiones, contenedores e instalaciones portuarias, destacando principalmente el grave riesgo para la integridad de los migrantes que viajan escondidos. En el mes de abril de 2021 fue detectado en puerto de Liverpool un contenedor de carbón procedente de Santander en el que iban escondidos varios ciudadanos albaneses, que fueron rescatados por las autoridades británicas por los gritos de socorro de los migrantes. El contenedor estaba precintado por el exterior (lo que demuestra que habían sido auxiliados por terceras personas), el oxígeno era insuficiente habiendo permanecido encerrados durante cuatro días.

Otras organizaciones. Se deben destacar las diligencias previas 463/18 del Juzgado Instrucción de Tremp (Lleida) que tienen como objeto una organización que transportaba inmigrantes procedentes de Guinea, Costa de Marfil, Mali, Pakistán, India y Nepal, para ser introducidos en diversos países de la UE, y cuya investigación se está realizando con la actuación conjunta de los países implicados a través de Eurojust, lo que está dando importantes resultados. Navarra da cuenta de dos organizaciones dedicadas a pasar inmigrantes ilegales a Francia previo pago de importantes cantidades de dinero, una de ellas formada por ciudadanos paquistaníes y la Fiscalía de Zaragoza señala como se ha condenado a 13 personas que formaban parte de una organización china que ayudaba a regularizar su situación a compatriotas suyos de forma fraudulenta a cambio de dinero.

Sedición aérea. La fiscal delegada de Baleares destaca como en el último trimestre del año 2021 se produjo un supuesto totalmente novedoso e inédito que aún se encuentra en fase de investigación, derivado de la entrada irregular de extranjeros no comunitarios, mayoritariamente marroquíes, producida por cambio repentino de ruta aérea con aterrizaje en pistas españolas (aeropuerto «Son Sant Joan» de Palma de Mallorca) por supuesta emergencia sanitaria solicitada por un pasajero, determinante de la fuga repentina e inesperada de numerosos pasajeros. En conversaciones mantenidas por esta unidad con la Fiscalía de Baleares se consideró que los hechos podían integrar un delito de sedición aérea regulado en la vetusta Ley 209/1964, de 24 de diciembre, Penal y Procesal.

4.2.5 Ocupación ilegal de trabajadores extranjeros (arts. 311.2 y 311 bis CP)

En relación con este delito los principales problemas puestos de manifiesto son: las dificultades a la hora de identificar al empresario, la acreditación de la superación de los umbrales cuantitativos del tipo penal respecto al número de trabajadores en situación irregular o no dados de alta y, cuando se trata de clubes, la falta de colaboración de las mujeres afectadas.

Es importante la coordinación con las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado e Inspección de Trabajo en la investigación de estos delitos, resultando una buena práctica la referida tanto en la memoria de Cuenca como en la de Pontevedra, relativa a la apertura de Diligencias de Investigación, con la información que aquellos reportan procedente de la actividad inspectora.

4.2.6 Explotación laboral

Según refleja las estadísticas generales de la FGE, se han incoado 172 procedimientos judiciales en relación con el delito tipificado en el artículo 312.2 CP. Sin embargo, la mayoría de ellas desembocan en un archivo anticipado por falta de transcendencia penal, tal y como refiere el fiscal delegado de Huelva. A ello hay que añadir que, en demasiadas ocasiones, tras formular la denuncia, el trabajador no la ratifica judicialmente, así como la dificultad de preconstituir la prueba de la declaración de los trabajadores, tal y como destaca el delegado de Valladolid. Aboga la Fiscalía por una colaboración con Policía, Guardia Civil e Inspección de Trabajo, siendo imprescin-

dible, desde dos puntos de vista, primero en cuanto a la detección sobre el terreno de las situaciones de explotación, y en segundo lugar como práctica de prueba en el acto del Juicio Oral donde las Salas de las Audiencias vienen estimando la declaración de los Inspectores de Trabajo como prueba objetiva cualificada. Estas investigaciones, en los casos de explotación en el campo vienen acompañadas en el último año y medio de la correspondiente investigación patrimonial.

No obstante, existen investigaciones trascendentes. Así, el fiscal delegado de Toledo hace referencia al escrito de acusación en fecha 9 de octubre de 2021 contra un ciudadano español que, contrató a dos ciudadanos nicaragüenses para explotarles en el ámbito de la actividad ganadera, en una finca de su propiedad, en condiciones totalmente abusivas; asimismo, la Fiscalía de Huesca destaca, una investigación en una explotación agrícola en el que 6 trabajadores eran explotados en situación de verdadera esclavitud.

4.3 Expulsión sustitutiva del proceso penal (art. 57.7 LOEX)

Durante el año 2021 se emitieron 559 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, lo que supone un incremento respecto de los 364 informes emitidos en el 2020 pero todavía lejos de los 1.453 informes emitidos antes de la pandemia.

Es unánime en los fiscales delegados de Extranjería informar que el artículo 57.7 LOEX ha sido aplicado con unidad de criterio conforme a los parámetros establecidos por los instrumentos normativos de la Fiscalía General del Estado, en particular las Circulares FGE 2/2006 y 5/2011 y con respeto riguroso del trámite de audiencia del interesado exigido por el artículo 247 REX.

La Fiscalía de Baleares muestra su preocupación por el cumplimiento del reducido lapso temporal de que se dispone normativamente para informar y resolver las peticiones de autorización, abogando por seguir protocolos que permitan actuar con celeridad. También Ciudad Real reflexiona sobre la dificultad de dar la preceptiva audiencia al extranjero –artículo 247 REX– ante el breve plazo máximo previsto para resolver sobre estas autorizaciones –3 días–, plazo que incluso se puede ver acortado en los supuestos de solicitud urgente recogido anteriormente y por el hecho de que el extranjero no pase a disposición judicial.

Como ya se viene exponiendo en Memorias anteriores, no existen criterios uniformes en relación con la estimación de la extemporanei-

dad de la solicitud policial: En algunos territorios estiman que, una vez dictado el auto de apertura del Juicio Oral, no cabe la expulsión prevista en el artículo 57.7 LOEX (Zaragoza) y en otros, como en Málaga, se considera lo contrario, estimando que el «término» imputado del artículo 57.7 LECRIM no se pierde al dictarse Sentencia. Una tercera vía estima que sí cabe en determinados casos, como en penas de prohibición de acercamiento o de comunicación, que pueden seguir cumpliéndose, aunque el penado no esté en España (Memoria Cáceres). El fiscal delegado de Alicante considera que tampoco la sujeción a la medida de libertad vigilada, una vez cumplida la pena de prisión, es obstáculo para la concesión de la autorización de expulsión.

Las disfunciones que se han podido observar, principalmente por deficiencias en la información facilitada por la autoridad solicitante, se corrigen, con carácter general, a través de la debida coordinación con las Brigadas Provinciales de Extranjería y Fronteras.

4.4 Expulsión judicial de ciudadanos extranjeros condenados a penas de más de un año de prisión (art. 89 CP)

1. Extranjeros en general. Como sintetiza la delegada de Barcelona, tras la excepcionalidad que supuso la declaración del estado de alarma el 14 de marzo de 2020 y sus sucesivas prórrogas que determinó la imposibilidad de materializar expulsiones sustitutivas, y de forma paralela a la evolución favorable del contexto ligado a la pandemia por COVID, durante el año 2021 se ha ido recuperando paulatinamente la dinámica de años anteriores al 2020 en la aplicación del artículo 89 CP. No obstante, siguen persistiendo algunas dificultades para alcanzar la plena normalidad.

En efecto, las peticiones de expulsiones sustitutivas interesadas por los fiscales se han incrementado en el año 2021 en el que se han formulado 2.921 solicitudes de expulsión por el Ministerio Fiscal, 465 más que en 2020 (2.456), 2.074 de las cuales se realizaron en el escrito de acusación, 295 al elevar a definitivas las conclusiones provisionales y 552 en ejecución de sentencia.

Durante el año 2021 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 247 casos, 33 más que en 2020. Fueron ingresados en CIE en 61 ocasiones, 21 menos que en el año precedente. El resto, se entiende, quedaron en libertad fruto de la reticencia de Jueces y Tribunales a la privación de libertad en espera de la

materialización de la expulsión o no se registró adecuadamente su situación.

Para asegurar la presencia de datos relevantes sobre la situación administrativa del extranjero, sus circunstancias personales, laborales y sociales que son determinantes para apreciar la situación de arraigo, las fiscalías dan cuentas de diferentes iniciativas. La Fiscalía de Ávila indica como durante la fase de instrucción se remite oficio a la UCRIF provincial, en el que se interesa que emitan informe sobre el extranjero en cuestión, respecto del tiempo que lleva el interesado 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, el fiscal delegado de A Coruña pone de manifiesto como para los casos en que no se conoce en el momento en que hay que presentar el escrito de acusación la situación regular o no en España de un extranjero, no debe pedirse por otrosí, ya que ello podría no cumplimentarse oportunamente ni tampoco pedirlo como diligencia complementaria para no retrasar la causa, siendo la solución idónea que el fiscal delegado, a través de la UCRIF, pueda aportar la certificación de situación administrativa del extranjero en España, y así es como se ha venido haciendo. Expone asimismo que, aunque tras la reforma operada en el artículo 89 CP por la LO 1/2015, ya no sea imprescindible conocer la situación administrativa en España del extranjero, sí parece un dato importante para valorar el arraigo y pertinencia de la petición de expulsión.

2. Extranjeros comunitarios. La aplicación del artículo 89 respecto a ciudadanos comunitarios es escasa. Como destaca la Fiscalía de Valladolid, son principalmente nacionales rumanos, quienes directamente a través de escritos desde el Centro Penitenciario de cumplimiento solicitan la expulsión, manteniendo el fiscal un criterio restrictivo, al considerar que la expulsión en relación a penas completas de ciudadanos de la UE suscita gran alarma social, una desigualdad de trato con el resto de los ciudadanos comunitarios, y una incidencia negativa del principio de prevención especial. El delegado de Alicante destaca que la tipología delictiva que cometen ciudadanos comunitarios, generalmente, no alcanzan el límite penológico del año de prisión. El fiscal de Málaga manifiesta su preocupación sobre la eficacia de la expulsión en estos casos y que si en fronteras intracomunitarias existe escaso control, es muy posible que el expulsado vuelva a España si esa es su voluntad.

3. Extranjeros con residencia legal. Al igual que en años anteriores, la incidencia del artículo 89 CP en relación con ciudadanos extranjeros no comunitarios, con residencia legal en España, sigue

siendo reducida. Se pone de manifiesto que la expulsión en tales casos resulta desproporcionada ya que como indica la fiscal de Salamanca esta categoría de ciudadanos extranjeros tiene importantes lazos de arraigo en nuestro país, son frecuentemente solicitantes de la nacionalidad y sus acciones delictivas son de escasa intensidad no superando las penas de prisión el año. En el mismo sentido, se expresa la delegada de Baleares.

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 con arreglo a las pautas dadas por los instrumentos normativos de la FGE. Así, el fiscal delegado de Valladolid expone como en el caso de penas más graves y que causan alarma social o existe grupo criminal, el fiscal informa negativamente la expulsión, como en los casos de redes georgianas y chilenas dedicadas a delitos contra el patrimonio que solicitan la expulsión para abandonar el territorio español sin cumplir la condena y ser desplazados por su organización hasta otros territorios para continuar con la mencionada actividad. La Fiscalía de Segovia, informa negativamente en casos de tráfico de drogas cometidos por extranjeros, en los que la propia defensa del acusado, solicita la expulsión sustitutiva como si fuese una opción para el encausado el cumplimiento de la pena o el viaje gratuito a su país de origen, teniendo en cuenta además que los traficantes de droga suelen tener relación con mafias, que no tienen mayor problema en volver a introducir a sus integrantes en España, de forma ilegal.

4.5 **Medida cautelar de internamiento en CIE**

Durante el año 2021 se han emitido un total de 1.599 sobre internamiento cautelar de extranjeros por el trámite previsto en el artículo 61 LOEX, frente a los 2.164 informes del año 2020 y los 7.677 del año 2019. De ellos, 1.204 fueron favorables y 355 desfavorables a la adopción de la medida cautelar.

El descenso de los internamientos es atribuible, como reflejan las memorias de Barcelona, Salamanca, Murcia, Sevilla y Badajoz a las restricciones territoriales que derivan de un contexto de pandemia en el que destacan el cierre de fronteras de Marruecos, Argelia o Portugal. Otra dificultad radica, como indica la Fiscalía de Salamanca, en la práctica imposibilidad de cumplir el plazo de obtención de analíticas con resultados negativos en pruebas sobre el COVID-19, necesarios

para embarcar en vuelos comerciales en los que se materializan las expulsiones, ya que ciertos países de destino (vgr. China), exigen que la muestra sea tomada como máximo 48 horas antes del embarque.

Excepcionalmente han aumentado las peticiones de internamiento en la sala de inadmitidos del Aeropuerto de Madrid-Barajas, habiéndose despachado 297 informes, frente a los 176 cursados el año anterior. La disminución de vuelos o el cierre del espacio aéreo del país de destino como consecuencia de la pandemia, o a la negativa a embarcar por parte del extranjero o incluso de la propia compañía aérea, en bastantes ocasiones, al igual que sucedió el año anterior, ha aumentado la solicitud de sucesivas prórrogas del plazo inicial de internamiento acordada, fijándose el criterio de no poder exceder de 60 días la suma de todas ellas.

También se ha potenciado esta medida en Cantabria, por la numerosa presencia de ciudadanos albaneses que se encuentran en Santander en situación irregular siendo su objetivo acceder al Reino Unido e Irlanda por medio del ferry. Se han llegado a detectar hasta 200 incursiones en un solo día en el puerto de Santander lo que desborda completamente la capacidad operativa de las fuerzas de seguridad (Policía Portuaria, Policía Nacional y Guardia Civil).

En relación con el internamiento de ciudadanos de la UE, como ya se ha constatado en anteriores Memorias, el posicionamiento de las Fiscalías Provinciales no es unánime, siendo así que algunas consideran que no es posible, por la ausencia expresa de esta medida en el RD 240/2007, de 16 de febrero (Salamanca, Cuenca, Vizcaya, Madrid, Alicante y Málaga) y otras estiman que sí, considerando que carece de lógica prever la expulsión de ciudadanos de la Unión y asimilados, sin mecanismos efectivos para llevarlas a cabo, (Zaragoza, Ciudad Real, Guipúzcoa y Sevilla).

Varias fiscalías (Las Palmas, Tenerife) se hacen eco del problema que supone las masivas alegaciones fraudulentas de solicitudes de asilo o protección internacional que invocando la Sentencia de 25 de junio de 2020 de la Sala Cuarta del Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Así, en Tenerife se pone de manifiesto como es una práctica generalizada la de solicitar asilo ante el juzgado de guardia, por lo que unas 150 personas solicitaron protección internacional y no fue posible su internamiento. En este sentido, hay que reseñar las indicaciones contenidas al respecto en la Nota Interna 3/20 a la que ya se hizo mención en la Memoria del año pasado, así como la reunión mantenida por esta Unidad con la Comisaria General de Extranjería y Fronteras en la que se pusieron de manifiesto algunos problemas existentes como la necesidad de que el solicitante de asilo sea emplazado desde

el Juzgado ante la comisaria para formalizar su solicitud de asilo, articulándose protocolos dirigidos a resolverlos.

Otra cuestión que radiografía de manera minuciosa la fiscal delegada de Las Palmas es la de que varios letrados, siguiendo la estela de algunas resoluciones de la Audiencia Provincial de Barcelona, recurrieron en apelación los internamientos acordados argumentando que no se podía solicitar el internamiento de una persona que iba a ser devuelta por haber intentado entrar irregularmente en España, pasadas las 72 horas desde su llegada. La resolución de la Sección 1.ª de la AP de Las Palmas de fecha 16 de abril de 2021, resolvió estimando el recurso de apelación, siguiendo el criterio expuesto. Otras Audiencias, incluso la de Tenerife, han resuelto lo contrario. Lo que supone, como señala la fiscal de Las Palmas, una clamorosa falta de criterio jurisprudencial, que rompe la igualdad entre los inmigrantes, que no puede ser unificado por el Tribunal Supremo, puesto que la resolución de la Audiencia Provincial es irrecurrible, proponiendo como solución, que el control de los internamientos, incluso la autorización del propio internamiento, fuera competencia de la Jurisdicción de la Contencioso Administrativo, obviamente, ello supondría una importante modificación de la LOPJ y de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

4.6 Control de Centros de internamiento de extranjeros (CIE)

Durante el año 2021 han funcionado siete CIE: Algeciras, Barcelona, Murcia (este permaneció cerrado desde el 31 de enero de 2021 durante un periodo de 10 días, al detectarse cuatro casos positivos en COVID entre los internos), Tenerife y Valencia. Los fiscales delegados han girado un total de 5 visitas De la información recibida se puede señalar como relevante los siguientes datos; CIE de Madrid. La fiscal de Madrid informa que, la visita de inspección ordinaria al CIE de Madrid correspondiente al año 2.021 no se ha podido realizar en la fecha proyectada ante un brote de COVID, estando previsto que se efectúe a lo largo de este mes de febrero.

La obra de rehabilitación total del centro que estaba previsto se llevara a cabo a finales del año 2.021 se ha retrasado hasta el verano de 2.022, siendo de esperar que con ella se acabe definitivamente con las deficiencias y carencias puestas de manifiesto en las memorias de los años anteriores.

En el mes de julio de 2.021 se presentó por una ONG una queja sobre el trato recibido por varios internos, tanto en el CIE (deficiente

atención médica, maltrato policial, falta de notificación previa de la expulsión, irregularidades en el acceso a la solicitud de asilo…) como en algunos casos por los propios juzgados (por inacción o falta de una exhaustiva investigación de los hechos). Tras el estudio de la queja, la delegada concluyó que todas los hechos que habían sido puestos en conocimiento de los juzgados habían recibido o estaban recibiendo respuesta, si bien realizó la observación de que, cuando la denuncia o queja se interpone cuando ya es inminente la expulsión, no existe tiempo material suficiente para investigar los hechos antes de que la repatriación se materialice, por lo que propone que, sería conveniente, que en la sección de extranjería se tuviera conocimiento del devenir de los procedimientos que se llevan en los juzgados de instrucción derivados de denuncias o quejas relativas a agresiones o maltrato policial en el CIE, a fin de velar porque se lleve a cabo una exhaustiva investigación de los hechos.

CIE de Barcelona. Aprovechando el periodo de cierre por la pandemia se iniciaron las obras de mejora ya programadas con anterioridad, habiéndose concluido la adaptación y acondicionamiento del módulo F (hasta ahora en desuso), para el ingreso de mujeres, aunque no se ha ingresado aún a ninguna y el módulo se ha destinado a garantizar el aislamiento de los internos positivos de COVID.

Con carácter general, el funcionamiento y equipamiento del CIE de Barcelona se adecua a las prescripciones del R. D. 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.

Se han adoptado medidas para la prevención de transmisión y contagio del COVID, señalándose que la incidencia de la pandemia ha obligado a reforzar aún más las comunicaciones de la Fiscalía con el Centro y los Juzgados de control en aras a garantizar los derechos de los internos y el adecuado equilibrio entre estos y la salud pública. También indica la delegada, que se registraron 25 alegaciones de minoría de edad, siendo los Jueces de Control de estancia los que las tramitan y resuelven, habiendo sido todos considerados mayores.

CIE de Las Palmas de Gran Canaria (Barranco Seco). Según informa la fiscal delegada, no se han realizado visitas de inspección este año por su escasa ocupación. Sin embargo, sí se han hecho importantes visitas de inspección a dos lugares que no han estado exentos de polémica, sin duda por su carácter improvisado, pese a que la ruta canaria nunca se ha cerrado y en los que se acogen y reciben inmi-

grantes y en los que podrían estarse comprometiendo derechos básicos de toda persona.

La primera de ellas se realizó el día 24 de septiembre de 2021 al CATE de Barranco Seco. En esta visita se pudo comprobar como lo que había sido un centro creado rápidamente para poder cerrar el Muelle de Arguineguín, había adquirido forma de Centro de Atención Temporal, con infraestructuras de tal. Las mayores quejas que se recibían se referían a la posibilidad de que hubiera personas que pasaran en el lugar más de 72 horas en contra de su voluntad, manifestando la fiscal delegada de extranjería que según la información recibida en la visita, esto no era así. La segunda se realizó el 6 de octubre de 2021, al CATE de Lanzarote, refiriendo la fiscal, la condición de lugar totalmente improvisado e insalubre y donde las condiciones de estancia no parecían las adecuadas, reproduciéndose los mismos errores que los observados meses antes en la gestión del Muelle de Arguineguín. Respecto a este y su recorrido judicial, tras la denuncia que fue interpuesta por el Ayuntamiento de Mogán, la Sección Sexta de la Audiencia Provincial de Las Palmas, en resolución de fecha 15 de diciembre de 2021, desestimó el recurso de apelación interpuesto por dicha administración, acogiendo la tesis del Ministerio Fiscal de sobreseimiento libre de las actuaciones.

CIE de Algeciras. Manifiesta el fiscal delegado que, debido a la situación de pandemia, no se han realizado visitas al CIE por su parte durante el año 2021. El centro fue reaperturado el día 1 de enero de 2021, tras la obra de reforma realizada durante 2020, y desde entonces 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. A partir del año 2017 no se han ingresado mujeres en estas dependencias.

CIE de Valencia. En el año 2021, según informa el fiscal delegado de Valencia, se han realizado dos inspecciones al CIE, una por trimestre, dado que el CIE se abrió tras la reforma en el mes de julio de 2021, en concreto el día 8 de julio. En ambos casos se aprecia una considerable mejora en las instalaciones, tanto en relación a comedores, zonas comunes de recreo, instalaciones de atención médica, dormitorios y duchas.

CIE de Murcia. En el año 2021 se ha producido una única visita de inspección al centro, motivada por la resolución del Defensor del Pueblo a raíz de las quejas recibidas desde algunos ámbitos en cuanto al funcionamiento y deficiencias en las instalaciones. Respecto a la queja sobre la falta de ventilación de las celdas ocupadas por los internos, se informó por el CIE a los fiscales que en unas semanas comen-

zarían las obras de mejora de las instalaciones con una duración prevista de cuatro/seis meses, durante los cuales permanecería cerrado el centro de internamiento, y que tiene por objeto además, la instalación de una zona para videoconferencias y la apertura automática de las puertas de cada una de las celdas.

En relación con la falta de cumplimentación de algunos de los datos en los libros de los internos, el CIE informó, que en ocasiones no es posible comunicar la expulsión con más de 24 horas de antelación, debido a la premura con que se les notifica que se va a realizar la expulsión. Se apreciaron además deficiencias en los formularios de información de derechos, en el libro de quejas, en la inexistencia de protocolo de prevención de suicidios y en la falta de criterio para separar a los internos.

4.7 **Menores extranjeros no acompañados**

1. En el año 2021 han sido localizados 3.048 menores extranjeros no acompañados llegados a España por vía marítima en pateras u otras embarcaciones frágiles (Frente a los 3.307 que llegaron durante el año 2020). Mayoritariamente son del sexo masculino (2.934), dado que sólo se han detectado 114 niñas. El mayor número procede de Marruecos (1.304) seguido por naturales de Argelia (540) y Mali (381).

Igualmente, durante el año 2021 llegaron a España en patera un total de 986 niños en unión de adultos que afirmaban tener vínculo paterno-materno filial con el niño sin acreditarlo de manera fehaciente. Ello supone un relevante incremento respecto de los 550 niños que entraron por esta vía en el 2020. De ellos, 530 son de sexo masculino y 456 de sexo femenino. Estos menores proceden en su mayoría de Costa de Marfil (379), y Argelia (296).

Por el Cuerpo Nacional de Policía se ha informado de la realización de un total de 882 pruebas de ADN para establecer el vínculo de filiación de menores acompañados de adultos que manifestaban ser los progenitores sin pruebas fehacientes de ello. De ellos dieron un resultado positivo 841, confirmando el vínculo de filiación, 37 negativos y 4 están pendientes de realización de nuevas pruebas.

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. La Fiscalía de Córdoba expone que la actuación ordinaria ya no es proceder a la separación del menor del adulto que lo acompaña e ingreso del mismo en el sistema de protección hasta que se clarifica la

situación sino que la existencia de un centro específico para mujeres con menores ha llevado a mantener al menor con el adulto si existe un vínculo es de afecto entre ellos, proporcionando al menor los cuidados adecuados, y sin ser declarados en desamparo, considerándolo un menor «separado» con arreglo a la Observación General 6(2005) del Comité de Derechos del Niño sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen.

En el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados, a fecha de 31 de diciembre 2021, figuraban inscritos un total de 9.294 menores bajo la tutela o acogimiento de los servicios de protección. De ellos 8.282 son niños y 1012 niñas. Se ha producido un leve descenso respecto de los 9.030 inscritos en el año 2019. Dada la prioridad que se da a la atención humanitaria frente a la reseña, están pendiente de ser dados de alta en el Registro.

Canarias (2.399) es la Comunidad Autónoma que más menores acoge según el Registro, seguida de Andalucía (1.980), Cataluña (1.192) y Ceuta (921).

2. La situación de pandemia vivida en nuestro país ha afectado 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, estando actualmente pendientes de ser inscritos 381 menores.

3. Durante el año 2021 se han incoado un total de 6.677 Diligencias Preprocesales de Determinación de la Edad lo cual supone un incremento frente a las 4.981 tramitadas durante el 2020 (art. 35 LOEX). De ellas, 1.654 han resultado ser mayores, 3.245 eran menores o existían posibilidades de que lo fueran y 1.778 han concluido sin determinación de la edad por abandono de los centros antes de poder practicarse diligencias.

Los servicios están desbordados ante la llegada masiva de inmigrantes a las costas de Canarias. Pese al titánico esfuerzo de las instituciones implicadas, durante el año 2021, quedando por resolver un total de 1.064 expedientes de determinación de edad, a los que hay que sumar los pendientes de modificación por haber aparecido documentación posterior a su determinación de la edad, o cualquier otra prueba que pudiera dar lugar a una revisión del Decreto

Prosiguen los mecanismos escasamente fiables de aportación de documentación supuestamente acreditativa de la edad, como describe el delegado de Almería o la delegada de Tenerife, a través de WhatsApp o correo electrónico.

La Fiscalía da prioridad en la determinación de la edad al documento salvo que aprecie indicios fehacientes de fraude en el mismo.

La jurisprudencia de la Sala 1.ª del TS (SSTS n.º 410/2021, de 18 de junio, n.º 412/2021, de 21 de junio, n.º 610/2021, de 20 de septiembre y n.º 796/2021, de 22 de noviembre) estima que si el interesado aporta un acta de nacimiento y un pasaporte que no han sido impugnados no es razonable considerarlo indocumentado a efectos del artículo 35.3 LOEX, no siendo razonable que prevalezcan unas dudas que son despejadas por aquellos. En consecuencia, estima que la fiscalía es responsable de discriminación por razón del origen nacional al separarse de la fecha de nacimiento de un documento público extranjero sin impugnarlo, ha provocado múltiples consultas informales por parte de las fiscalías territoriales. La «Nota interna conjunta 1/20 del Fiscal de Sala de Menores y del Fiscal de Sala coordinador de Extranjería», de 24 de septiembre 2020, con aplicación ya en el año 2021, aporta pautas para resolver la cuestión.

El informe policial de inteligencia comunica a los fiscales la autenticidad del documento, su posible manipulación, los usos consulares si tienen un sistema de cotejo de huellas y de comprobación de identidades o las prácticas vigentes y fiabilidad de los registros civiles de determinados países. A lo largo del 2021 se han mantenido reuniones entre la Unidad de Extranjería especializada con la Comisaría General de Extranjería y Fronteras para impulsar la elaboración de estos informes a través de los datos que aporten los agregados de interior sobre estos países.

4. A la vista de los innumerables problemas que se plantean en torno a la determinación de edad de los posibles menores extranjeros no acompañados, puesto de manifiesto en las distintas memorias elaboradas por los fiscales delegados de extranjería, la única solución operativa, es el desarrollo una Ley específica reguladora de la determinación de la edad que diseñe un procedimiento judicial, en el ámbito de las jurisdicción civil, con todas las garantías de audiencia y debida asistencia al posible menor, que contemple una fase probatoria donde puedan volcarse todas los elementos de prueba de los que se disponga, previendo asimismo un sistema unificado de medidas científicas que puedan ser utilizadas, en su caso, como protocolo médico, debiendo concluir con el dictado de una resolución provista de un sistema de recursos, que decida, no solo sobre si la persona es mayor o menor de edad, sino sobre la fijación de la edad concreta de la misma, que finalmente debería ser inscrita en el Registro Civil.

La Unidad de Extranjería, a través del Fiscal de Sala Coordinador, ha participado activamente en el equipo de trabajo multidisciplinar

que se constituyó para el estudio de una ley en el sentido citado, que dio lugar a un informe que fue objeto de valoración en la Comisión General de Codificación del Ministerio de Justicia. Actualmente, existe un *Anteproyecto de Ley por la que se regula el Procedimiento de Evaluación de la Edad* que ha superado ya la fase de Consulta Pública Previa.

5. En otro orden de cosas, durante el año 2021 no se ha llevado a cabo la repatriación de ningún menor extranjero no acompañado. La Fiscalía de Ceuta, tuvo que intervenir en la esfera Contencioso-administrativa frente a devoluciones administrativas de menores extranjeros no acompañados llevadas a cabo por la Delegación de Gobierno que suponían atajos y cercenaban garantías básicas del procedimiento de repatriación como la audiencia del interesado, la presencia de un defensor y la intervención del Ministerio Fiscal. Dichas actuaciones administrativas han cesado.

6. Al igual que en el 2020, 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-administrativos frente a la inactividad de los servicios de protección o las denegaciones injustificadas de autorizaciones de residencia.

4.8 **Registro Civil**

Las diferentes memorias de la Fiscalía se hacen eco de que tras la entrada en vigor de la Ley 6/2021 de 28 de abril por la que se modifica la Ley 20/2011 de 21 de julio del Registro Civil la intervención del Ministerio Fiscal en los expedientes de matrimonio se vio limitada a los expedientes cuya tramitación se inició bajo la vigencia de la Ley del Registro Civil de 1957, es decir los iniciados antes del 30 de abril de 2021 quedando acotada la intervención del Ministerio Público a las directrices dadas por el Decreto de la FGE del 6 de julio de 2021, y la Instrucción de 9 de julio de 2021 de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, sobre la intervención del Ministerio Fiscal en los procedimientos del Registro Civil tras la entrada en vigor de la Ley 20/2011, de 21 de julio, *del Registro Civil.*

La intervención del Ministerio Fiscal en esta materia, como indica la Fiscalía de Burgos, se ve reducida a supuestos concretos a partir de dicha fecha asumiendo un rol de garante de la legalidad. Lamenta

la Fiscalía de Córdoba como la exclusión del Ministerio Fiscal impide el control, como ya ocurría en las uniones de hecho, de los matrimonios de conveniencia. La misma crítica es realizada por Ourense y Jaén. Zaragoza recalca también como el único mecanismo de intervención en esta materia será dentro del ámbito de investigaciones penales.

Tras la entrada en vigor de la nueva regulación, la intervención de la Fiscalía ha experimentado un notable descenso que en el caso de Castellón ha supuesto el 50 por ciento. Relata la memoria de Ciudad Real que el mayor problema se presenta cuando se trata de expedientes matrimoniales tramitados por el Juez de Paz, por lo que las dudas que puedan surgir, a la vista de los formularios de las audiencias reservadas, en ocasiones se solventan poniéndose en comunicación con la persona que ha realizado esas audiencias ya que, por tratarse de localidades con poca población, pueden tener un conocimiento a nivel personal de los contrayentes y su relación que no se refleja en el propio expediente.

La intervención del Ministerio Fiscal en los expedientes de nacionalidad se ha limitado, como refiere la memoria de Cuenca, a la prevista en el Código Civil referida a la solicitud de autorización judicial realizada por los progenitores para iniciar expediente de adquisición de la nacionalidad española por residencia u opción de menores. Dicha intervención también cesó tras la reforma del art. 20.2 del Código Civil operada por Ley 8/21 de 2 de junio suprimiéndose dicha autorización salvo en los casos de discrepancia entre los legales representantes del menor en cuyo supuesto se incoará y resolverá la cuestión a través de expediente de jurisdicción voluntaria.

5. SEGURIDAD VIAL

5.1 **Introducción**

La Unidad especializada de Seguridad Vial de la Fiscalía General del Estado ha sido promotora y testigo del esforzado desarrollo por la aún escasa conciencia vial interna y externa, a lo que han contribuido multitud de iniciativas en el ámbito de la educación, de la prevención, de la movilidad sostenible y en general de la ciencia multidisciplinar que se ocupa del tráfico viario surgidas de los fiscales adscritos y fiscales delegados, y que es materia de la que se ha ido dando cuenta en cada memoria anual. La especialidad ha adquirido una presencia institucional y social de primer orden y es difícil aventurar el límite o techo

final, tanto por la vitalidad referida y compromisos surgidos, como por la continua evolución de un fenómeno tan cambiante como el de la circulación viaria, unido a los progresos culturales, sociológicos y tecnológicos en plena ebullición, que hacen difícilmente previsible cómo serán las ciudades, vehículos, vías y estrategias de aquí a no muchos años.

5.2 Actividades del Fiscal de Sala y Fiscales Adscritos. La red de fiscales especialistas y las jornadas anuales de Salamanca. La especialidad de Seguridad Vial. Balance

La realización de encuentros de trabajo en las distintas Fiscalías para conocer de primera mano los problemas de organización de la Red y de la realidad diaria del tráfico y movilidad, ha sido uno de los más importantes retos este año de la Unidad especializada, y por ende del Fiscal de Sala que la coordina. Se empezó por la Fiscalía de la CC. AA. de Cataluña en la que, bajo la dirección del Fiscal Superior, se mantuvo un encuentro conjunto con la Red de fiscales delegados y de enlace dirigidos por la fiscal delegada autonómica, Dirección del Servei de Transit, Mossos d'Esquadra y Policías urbanas para abordar las cuestiones que suscita la investigación de los delitos viales de peligro y resultado, impulsando la unificación de criterios, con especial referencia al nuevo delito de abandono del lugar del accidente y a la impunidad en los controles de drogas, así como la protección de los derechos de las víctimas y las respuestas educativas. También el cumplimiento de las normas viales por ciclistas y usuarios de vehículos de movilidad personal (en adelante VMP), constatando la estrecha conexión entre la Red de Fiscales y las Policías de Tráfico y la eficacia de la actuación conjunta en las materias abordadas, todo ello bajo la dirección de la fiscal delegada autonómica, quien ha ejercido desde su nombramiento una extraordinaria tarea de fortalecimiento y coordinación de la Red catalana, la más importante del país, y de liderazgo indiscutible en todas las estrategias autonómicas de seguridad vial. En la Fiscalía provincial se mantuvo un encuentro con la Junta de fiscales decanos, donde se abordaron los supuestos concursales del artículo 382 CP y la competencia del Tribunal del Jurado cuando tras el accidente hay fallecimientos instantáneos y lesionados graves. En el Colegio de Abogados, con la Comisión de Responsabilidad Civil y Baremo del Seguro sobre las praxis judiciales y, en particular, las consignaciones de las Compañías Aseguradoras. Por último, en la Academia de Formación de los Mossos d´Esquadra en jornada

monográfica acerca del artículo 25 del Reglamento General de Circulación, y en la sede del RACC de Cataluña para establecer relaciones institucionales, como las que se tienen desde hace tiempo con el RACE de Madrid, centrada en las investigaciones y estudios que los clubes del automóvil tienen sobre siniestralidad y movilidad.

En Málaga se aprovechó para convocar a los delegados y Policías de Tráfico de Andalucía Oriental sobre las mismas temáticas y comprobar el cumplimiento de lo indicado en los Dictámenes 1/2021 y 2/2021 del Fiscal de Sala Coordinador, resolviendo las dudas existentes. Asimismo, junto con el Fiscal-Jefe y la fiscal delegada se mantuvieron encuentros con el Alcalde y Concejal de Movilidad a fin de examinar las cuestiones que se suscitan en este ámbito y organizar el seguimiento de las mismas, haciéndose lo mismo respecto a la Fiscalía de Área de Marbella y su Ayuntamiento. En Sevilla, se convocó reunión de fiscales delegados, Policías de Tráfico y Concejal de Movilidad con orden del día semejante, comprobándose la perfecta unificación de criterios que el fiscal delegado autonómico de Andalucía, presente en ambos encuentros, ha conseguido en los atestados de todas las Policías Locales andaluzas que utilizan un modelo unificado, siendo este un logro único en el territorio nacional. En Córdoba junto con el Fiscal-Jefe y la fiscal delegada se visitó el Ayuntamiento para impulsar el seguimiento del Plan de Movilidad y en el encuentro con los Policías de Tráfico la reunión se centró en el compromiso policial con las estrategias educativas, que abandera en el ámbito nacional la fiscal delegada, y en los derechos de las víctimas, con la acertada propuesta del Jefe de la Policía Local de Villanueva de Córdoba de incluir un especial cuidado y sensibilidad en la recogida en el lugar del accidente de los recuerdos, objetos y enseres de los que han perdido la vida.

En el encuentro celebrado en Valencia, cuyo fiscal delegado asumió la dedicación exclusiva a Seguridad Vial acompañado por una excelente Sección de fiscales adscritos y de enlace, se constató la eficacia del protocolo de atención a víctimas de la Policía Local. En la de Bilbao, con el compromiso decidido del Fiscal Superior y dimensión autonómica, se abordaron las temáticas de la despenalización de las imprudencias de tráfico con las Policías de Tráfico y los Colegios de Abogados y la organización de cursos de formación en Baremo del Seguro. Tanto la Ertzaintza como las Policías locales manifestaron, lo que es una realidad general, la carencia de efectivos dedicados a la seguridad vial, y la primera manifestó su compromiso a seguir organizando cursos de reconstrucción de accidentes como el de este año realizado para delegados del País Vasco y CC. AA. limítrofes. Se subrayó

con las Asociaciones de Víctimas el funcionamiento de las Oficinas que les atienden. El Fiscal de Sala, como en las demás reuniones referenciadas, recordó y exhortó al cumplimiento del Oficio que les fue enviado a las Policías de Tráfico sobre los modelos o protocolos en torno a la evaluación de signos de afectación del consumo de drogas en la conducción, dados los bajos índices de derivación a la vía penal. La Fiscal Superior va a impulsar en el País Vasco con las Consejerías competentes un Protocolo sobre la detección de casos de carencia de condiciones psico-físicas para la conducción. Como cuestión de mayor relevancia se puede destacar el Pacto del País Vasco sobre la Seguridad Vial y Movilidad Sostenible de gran envergadura político-social en el que participan todos los colectivos e instituciones implicadas y en el que adquiere un papel protagonista la Especialidad de Seguridad Vial a través del fiscal delegado.

Sin duda la tarea de mayor relevancia de la Unidad ha sido la presentación en la Secretaría Técnica del Borrador de la Circular sobre la unidad de actuación especializada del Ministerio Fiscal en materia de seguridad vial tendente a sustituir a la Circular 10/2011 FGE. En el texto se resumen las profusas iniciativas y objetivos logrados por la Red con la debida traducción técnico-jurídica y la importante tarea de doctrina científica realizada con los seis Dictámenes del Fiscal de Sala elaborados desde 2016 tras la Instrucción 1/2015 FGE; las conclusiones de las Jornadas anuales; múltiples ponencias obrantes en los archivos informáticos y estudios sobre casos concretos realizados por los fiscales delegados.

Se destaca igualmente, por su inmediata eficacia, la elaboración de los Dictámenes 2/2021 sobre los VMP y su conceptuación legal y demás vehículos que socialmente se les asimilan, determinando cuáles tienen la condición de ciclomotores o vehículos a motor, y el Dictamen 1/2021 sobre la Reforma operada por la LO 2/2019 sobre las imprudencias de tráfico y nuevo delito de abandono del lugar del accidente. En él se examina la STS 421/2020, de 22 de julio, interpretando los nuevos artículos 142.2 y 152.2 CP, que obliga ante indicios de infracción administrativa grave causalmente conectada con el resultado, a incoar diligencias previas y practicar prueba para evitar la despenalización con archivos *a limine* del artículo 269 LECrim o del artículo 779.1 LECrim que lleva a las policías a no levantar atestado, praxis surgida tras la reforma penal de 2015.

Para todo ello es precisa la conexión de los fiscales delegados con los fiscales adscritos a los juzgados de instrucción, nota *ad hoc* de los Fiscales-Jefe y estrecha conexión de las Policías de Tráfico con ellos para comunicarles las remisiones al Juzgado.

Por la Unidad especializada se remitió un Oficio a las Policías para determinar los casos en que deben incoar atestado, la información médica indiciaria de la subsunción penal y la imprescindible e inmediata relación con el fiscal delegado. Sobre estas relevantes cuestiones han girado en buena medida las reuniones anteriormente citadas, las Jornadas anuales de especialistas y los esfuerzos de la Red, todo ello con el objetivo de encontrar un *modus operandi* fundado en la coordinación policía-fiscal delegado–fiscal del juzgado, adecuado a las características de cada territorio jurisdiccional. Ha habido progresos relevantes que relatan las Memorias de los fiscales delegados, pero queda tarea por realizar, en particular en las provincias de mayor volumen de procedimientos.

De todo ello depende, particularmente en los delitos del artículo 152 CP, que haya una respuesta penal mínima en las imprudencias de tráfico y que las víctimas, que en el proceso penal gozan de los derechos de la Ley 4/2015, de 27 de octubre, *del Estatuto de la víctima del delito* (en adelante EV), sean resarcidas con prontitud, especialmente las económicamente vulnerables. En el Dictamen asimismo se examinan las demás modificaciones legales operadas y, en particular, los supuestos concursales de los artículos 142 bis, ya aplicados en sentencias de Cantabria, Salamanca y Barcelona, y 152 bis y el delito de abandono del lugar del accidente del artículo 382 bis, todos ellos del CP.

En febrero de 2021, el Fiscal de Sala asistió como invitado al Consejo Superior de Tráfico y Movilidad Sostenible en que se abordan todas las respuestas y estrategias ante ambas con una alta representatividad de instituciones estatales, autonómicas y locales, asociaciones de usuarios de las vías, de víctimas, centros de reconocimiento de conductores, autoescuelas, entidades de auxilio en carretera y entidades empresariales y sociales relacionas con ambas materias, de cuyo contenido se hará referencia a lo largo de este escrito.

En relación al trabajo de los miembros de la Unidad especializada, el fiscal adscrito desarrolla un excepcional trabajo tanto en el ámbito puramente científico (tecnologías de la conducción, manipulación de tacógrafos, metrología, controles de drogas, características técnico-científicas de los VMP, entre otras), como técnico-jurídico, siendo autor de relevantes ponencias y estudios obrantes en los archivos de la Red y atendiendo y resolviendo infinidad de dudas o cuestiones planteadas por los fiscales delegados, lo que le ha hecho merecedor de la Cruz de S. Raimundo de Peñafort. Por su parte, la fiscal adscrita ha focalizado su trabajo en los seguimientos de homicidios y lesiones imprudentes, atendiendo cuantas dudas y cuestiones han suscitado los

fiscales delegados, así como en la redacción del apartado del Baremo del Seguro del borrador de Circular y en la Comisión de trabajo sobre el seguro de VMP.

La Red no ha parado de crecer con la figura del colaborador voluntario que ayuda a la Especialidad sin designación formal ni relevación de otras funciones, lo que exterioriza un aumento en el interés que progresivamente va suscitando la materia en el Ministerio Fiscal. Las consultas e iniciativas son continuas y ha aumentado de modo exponencial el archivo informático al que todos tienen acceso con ordenada doctrina y jurisprudencia sobre las distintas materias. Algunos delegados han publicado estudios de elevado nivel en las revistas jurídicas y debe destacarse la publicación de dos libros cuyo autor es el fiscal delegado de Murcia: «La doctrina unificada del Tribunal Supremo sobre los delitos contra la seguridad vial» y «La imputación del resultado en accidentes de tráfico», que han gozado de gran difusión por su muy destacada calidad científica.

Las Jornadas de la especialidad tuvieron lugar los días 4 y 5 de octubre en Salamanca. Se iniciaron con la intervención del Jefe Provincial de Tráfico, quien se centró en exponer descriptivamente los contenidos objeto de examen en la Comisión Provincial de Tráfico, a la que asiste regularmente el Fiscal Jefe, y en las que se abordan el conjunto de las estrategias globales sobre la seguridad vial y movilidad sostenible en la provincia. De ahí surgió como primera conclusión que los delegados deben de asistir a estas Comisiones para estar al día de las realidades y respuestas frente a ellas y desempeñar así más eficazmente sus funciones. Se refirió a la insuficiencia de los reconocimientos médicos para la obtención o prórroga del permiso y al modo de detectar los supuestos de pérdida de vigencia del artículo 36 del Reglamento General de Conductores. En el Consejo Superior de Tráfico antes citado los representantes de los Centros de Reconocimiento de Conductores propusieron su incardinación en el Ministerio de Sanidad y la conexión con los datos médicos de los examinado.

En las Jornadas se pusieron en común las experiencias aplicativas del Dictamen 2/2021 en relación con la función de los delegados de velar por la legalidad vial en la ciudad en cuanto a los comportamientos irregulares de ciclistas y usuarios de VMP, adoptando conclusiones operativas al respecto, así como sobre la coordinación con los fiscales adscritos a los juzgados para evitar los archivos improcedentes de accidentes de tráfico en alusión al Dictamen 1/2021 a que se ha hecho referencia.

Fue motivo de especial consideración la propuesta del fiscal delegado autonómico de Extremadura, de formarse en la ciencia

sobre reconstrucción de accidentes, prueba pericial decisiva en los procedimientos por delitos de homicidio y lesiones imprudentes de los artículos 142 y 152 CP, lo que materializó con la organización de unas Jornadas en la Escuela de Tráfico de la Guardia Civil de Mérida, y en concreto, con el ERAT, Grupo del máximo nivel científico. El curso, impartido por miembros de este último, versó sobre el avanzado programa MOSES elaborado con las más recientes tecnologías internacionales, pruebas de alcohol y drogas, así como modos de conducción, maniobras de derrape y otras en el circuito de prácticas. A raíz de las Jornadas el Fiscal de Sala envió un oficio a los fiscales delegados en el que se acordaba la inclusión en el Foro Virtual del contenido de las ponencias y se encomendaba al fiscal delegado autonómico de Extremadura la permanente actualización y conexión con la Escuela para que los avances científicos se trasladen a la Red. De esta forma se facilita a los delegados los medios para que en los accidentes de mayor trascendencia y en relación con la elaboración del informe técnico científico puedan dar las instrucciones necesarias, velen para que los agentes policiales que lo han elaborado al ser citados a juicio tengan conocimiento de los informes periciales de las partes y planteen, en su caso, la práctica conjunta de la prueba pericial.

Asimismo, se abordó la ausencia de formación en las Fiscalías sobre Baremo del Seguro y la participación de todos en el Curso de Formación de Formadores, ya impartido, con el compromiso de difundir los conocimientos adquiridos. Por último, las funciones del Ministerio Fiscal en Movilidad Sostenible, concretando el seguimiento que ha de hacerse de los Planes y Ordenanzas de Movilidad en reuniones periódicas con autoridades, técnicos y expertos municipales.

5.3 La movilidad sostenible. Circulación de los vmp y ciclistas. Los derechos de los peatones

Se ha reiterado en sucesivos memoriales que la seguridad vial y la movilidad sostenible son dos caras de las ciudades del futuro, ya presente, del bienestar, la cultura, la solidaridad y la enérgica protección del medio ambiente unidas a las nuevas formas de desplazamiento y a las tecnologías. La seguridad vial es un *prius*, pues sin el respeto a las normas viales no hay convivencia posible y en la medida en que las ciudades se hacen más sostenibles y peatonalizadas disminuyen los accidentes. De ahí el compromiso de la Red de fiscales delegados en esta materia.

El año anterior se hizo referencia al Proyecto de Ley de Cambio Climático y Transición Energética, convertido actualmente en la Ley 7/2021, de 20 de mayo. Por su parte, en relación con las iniciativas sobre la materia del Ministerio de Transportes debe reseñarse que lidera una estrategia de inversión y reformas para promover una movilidad sostenible, segura y conectada, tanto en entornos urbanos y metropolitanos como interurbanos. La estrategia está recogida en dos de los componentes (C1 y C6) del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) que gestiona el Ministerio y se sitúa bajo el paraguas de dos de las políticas sobre las que pivota el plan de recuperación: «Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura» e «Infraestructuras y ecosistemas resilientes».

En ella destaca la Estrategia de Movilidad Sostenible, Segura y Conectada para 2030, aprobada en el Consejo de Ministros de 10 de diciembre de 2021. Se articula en un primer eje –movilidad para todos–, en que se la concibe como un derecho universal, es decir, unido a la mera condición ciudadana y, por ello, son sujetos en igualdad de condiciones los niños, las personas con discapacidad con el principio de accesibilidad universal, los mayores y las personas con déficits económico-sociales, y extendido a los todos los transportes aéreos, marítimos y ferroviarios. De otra parte, se plantean alternativas al vehículo privado con los planes de empresa de transporte sostenible al trabajo, intermodalidad, multimovilidad y micromovilidad.

El segundo eje de –movilidad segura– se propone reforzar los mecanismos de supervisión y control y la potenciación de la formación y educación en la seguridad de los transportes en general. Asimismo, la investigación técnica de los accidentes aéreos, marítimos y ferroviarios con la creación de un organismo multimodal. Debería extenderse a los grandes accidentes de tráfico en el que el proceso penal es el único mecanismo de investigación en profundidad con las limitaciones de no contar con un conjunto de expertos multidisciplinares.

Finalmente, en el tercer eje de –movilidad conectada– se reseñan los principios de la tecnología como herramienta y no como fin en sí misma, la neutralidad tecnológica y regulación del *future-proof*, promoviendo la gestión inteligente de las infraestructuras, la publicación de datos abiertos de movilidad, el desarrollo de aplicaciones, análisis de flujos de movilidad a nivel nacional, creación de modelo nacional de transporte, impulso de soluciones abiertas e interoperables de *ticketing* y pago y creación de un espacio de datos integrados de movilidad.

Por último, en el apartado de aspectos sociales y laborales se insiste en la concienciación y educación y es cierto, como la Especialidad viene insistiendo desde hace tiempo, en que se precisa junto a la tradicional educación en seguridad vial la educación en movilidad, centrada esta en cómo tomar las decisiones para desplazarse de un punto a otro del ámbito urbano, pues de ellas dependen todos los demás planteamientos. Los ciudadanos deciden y de ahí la necesidad de contar con estudios psicológicos y sociológicos acerca de las motivaciones para adoptar esta trascendental decisión.

En relación con estos objetivos, la realidad del tráfico viario en la ciudad aún no va del todo en esta dirección por la antigüedad del parque móvil, por la prioridad del vehículo de motor para los desplazamientos, la minusvaloración del transporte público y la dificultad de convivencia en las nuevas formas de movilidad. No obstante, se observan mejoras, como el comienzo del mercado real de automóviles eléctricos e híbridos, la recuperación del esencial transporte público y la adopción de medidas trascendentales en la citada Ley 7/2021. A ellas hay que añadirle la nueva Ley 8/2021 y las Ordenanzas y decisiones municipales. En todo caso, el COVID-19 ha generado en todos los ámbitos la firme decisión de avanzar hacia un nuevo modelo de ciudad que ya es irreversible y con el comienzo de un cambio cultural y sociológico en los habitantes de la ciudad que empieza sin duda a palparse y en el que hay que profundizar. La dificultad de gestionar este período intermedio es clara y se producen distorsiones que es preciso superar.

Ejemplo de lo anterior lo constituye la convivencia en ciudad de los vehículos de motor con los ciclistas y usuarios de VMP, de la que se ha ocupado y ocupa de modo principal la Red de fiscales delegados, sin perjuicio de seguir y promover las demás facetas del modelo de ciudad examinado. Los VMP han sido definidos normativamente con precisión, tras el Real Decreto 970/2020, de 10 de noviembre, en el Anexo II del Reglamento General de Vehículos aprobado por RD 2822/1998, de 23 de diciembre (en adelante RGV), constituyendo un fraude de ley los VMP a los que se truca la velocidad y los que se comercializan y utilizan como tales y son verdaderos ciclomotores sólo que, sin matriculación, permiso de circulación y seguro obligatorio. Todo ello produce una situación de inseguridad jurídica y de riesgos considerables en la ciudad.

La Red ha analizado este fenómeno desde que se inició en las Jornadas anuales de 2019 y todo ello cristalizó en el Dictamen 2/2021 del Fiscal de Sala, en cuya elaboración han intervenido el fiscal adscrito a la Unidad especializada y los fiscales delegados de Burgos, Cataluña,

Galicia, Madrid, Murcia, Andalucía y Salamanca. En el mismo se fijan criterios para determinar cuáles son los que encajan en el concepto penal de ciclomotor como instrumento típico de los delitos viales de peligro teniendo en cuenta las definiciones de la LSV Anexo I apartados 9 y 12, las definiciones del Anexo II del citado RGV, que acogió las del Reglamento UE 168/2013, de 15 de enero, *relativo a la homologación de los vehículos de dos o tres ruedas y los cuatriciclos, y a la vigilancia del mercado de dichos vehículos,* y las de los artículos 2, 4 y Anexo 1 de éste. Para los vehículos de construcción artesanal o trucados se siguió el criterio de su hipotética inclusión conceptual en el Reglamento UE y su aptitud para la legalización de las reformas. En las alegaciones de error por desconocimiento de la condición del vehículo se acordó la instrucción de atestado y su examen en el procedimiento. Simultáneamente el Fiscal de Sala remitió un Oficio a todas las Policías de Tráfico del país para unificar los criterios sobre levantamiento de atestados.

Estos criterios han ido teniendo progresiva acogida en los órganos judiciales, e incluso el fiscal delegado de Murcia preparó recurso de casación para unificación de doctrina sobre esta relevante materia, que fue formalizado por el Fiscal del TS, y que el Pleno de la Sala Segunda TS en STS 120/2022, de 10 de febrero, lo ha convalidado en todos sus términos.

Conviene precisar en esta materia que una gran mayoría de los ciclistas y usuarios de VMP respetan las normas viales y circulan con prudencia, si bien hay un porcentaje, sobre todo de usuarios de VMP, que no se comportan de este modo. Asimismo, que la principal causa de siniestralidad en la ciudad es la de los vehículos de motor. En la convivencia con ciclistas y usuarios de VMP, vulgarmente patinetes, y los vehículos a motor, aquellos ostentan al igual que los peatones, la condición de colectivos vulnerables. En particular y en un número no desdeñable de conductores se observa una visión insolidaria de percibir al ciclista y usuario de VMP como un obstáculo ante la exclusividad pretendida de los vehículos de motor y actitudes de agresividad y prepotencia frente a él, tratando de suplir sus carencias de madurez social con la mayor potencia de su vehículo.

Todo ello con olvido, como se dice en el Dictamen 2/2016 con cita de la Comunicación enviada por la Comisión al Parlamento Europeo de 20 de julio de 2010 *sobre espacio europeo de seguridad vial: orientaciones políticas sobre seguridad vial 2011-2020* de que «para muchos posibles ciclistas, los riesgos reales o percibidos relacionados con la seguridad vial siguen constituyendo un obstáculo decisivo (…) los gobiernos nacionales y locales promueven cada vez más los des-

plazamientos en bicicleta (…)». La fragilidad del ciclista y de su vehículo movido no por combustibles fósiles sino por la energía de su cuerpo es manifiesta y simbólica, representando en el decir de los expertos europeos, la lucha del ser humano por recuperar o reconquistar su espacio propio, su ciudad, su bienestar y el de todos. Frente al ruido ensordecedor, la contaminación y la tensión personal, el silencio, la ciudad, la naturaleza y la salud». Al MF le compete proteger a unos y a otros pues entre sus funciones le corresponde la protección de los colectivos vulnerables.

En todo caso es una realidad constatable que un relevante porcentaje de los ciclistas y usuarios de VMP no cumplen las normas viales, no siendo infrecuente que se salten semáforos en rojo, vayan en dirección no autorizada e invadan zonas peatonales por las que no se puede circular, desde la mentalidad de que las normas viales no están hechas para ellos, sino para los vehículos de motor. De este modo no favorecen, sino que perturban, a veces gravemente, la convivencia ciudadana cuando su presencia es indispensable y para los fines justamente contrarios de calmado o pacificación del modelo de ciudad al que se aspira.

Como ya se expuso en el Oficio de 13 de diciembre de 2018 y la situación no ha cambiado, falta conciencia de respeto a las normas en un relevante número de usuarios de VMP y ciclistas en el ámbito urbano, lo que se traduce en un riesgo para ellos mismos y para los demás usuarios de las vías. En primer lugar, por carecer en algunos casos de preceptos normativos en el ámbito más cercano que es el municipal al no existir Ordenanza o ser insuficiente la normativa aprobada e incompleta la regulación estatal en la LSV, y, de otra parte, por falta de conocimientos y advertencias que genera una falsa sensación de seguridad e impunidad.

La principal respuesta es la educativa, lograr que interioricen sus obligaciones con los demás al circular y, por ello, la primera información deben recibirla al adquirir su vehículo en el establecimiento correspondiente, conforme al artículo 17.1 del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, aprobado por RDL 1/2007, de 16 de noviembre. Por todo ello en el Dictamen se dispone que los fiscales delegados impulsarán y colaborarán con esta principal estrategia educativa en el territorio en que ejerzan sus funciones con las Administraciones Públicas competentes conforme al precepto reseñado, con las Jefaturas de Tráfico, Policías Locales, difusión de mensajes en los medios de comunicación y con entidades privadas como Autoescuelas, Colegios y Universidades que impartan la oportuna formación o se especialicen en ella.

De otra parte, al MF (art. 124.1 CE) en el ámbito de la Especialidad le incumbe promover la aplicación de las normas viales, en la materia abordada como presupuesto de la movilidad sostenible. Los ciclistas, además de las previsiones que les son de específica aplicación, están sometidos a todas las prescripciones de los Títulos II y III LSV, salvo las pensadas sólo para vehículos de motor. Los usuarios de VMP del mismo modo salvo las previstas para ciclistas y ello quedó claro tras el RD citado 970/2020, que lo indicó explícitamente en el Preámbulo e introdujo la primera prescripción expresa para ellos en el artículo 38 del Reglamento de Circulación, y la Ley 18/2021 de Reforma de la LSV en los artículos 25.5 y 47, habiéndose publicado el 21 de enero de 2022 el Manual de Características Técnicas previsto en el artículo 22 bis RGV por Resolución de la DGT de 12 de enero. El Ministerio Fiscal en este punto protege al colectivo vulnerable de los peatones que tienen, al decir de los expertos, derechos originarios sobre la ciudad que, como reseñan los documentos europeos, está para caminar o pasear.

La primera actuación ante el incumplimiento de estas normas, indica el Dictamen, es la preventiva o sancionatoria de las Policías Locales. La gravedad de conducir por las zonas peatonales ya debe mover, en su caso, al levantamiento del correspondiente boletín de denuncia conforme a la legislación vial y municipal. Cuando se produce una situación de riesgo para los peatones es obligada, siempre valorando las circunstancias concurrentes, la retirada y depósito del VMP conforme a los artículos 105.1.a) y h). La peligrosidad puede derivar de las indebidas condiciones del VMP por lo que debe acudirse como para los ciclistas en los mismos términos a la correspondiente denuncia o inmovilización del artículo 104.1.b) LSV. Siempre en conexión con el artículo 7.c) LSV que atribuye a los Ayuntamientos claras competencias unidas a deberes de actuación. También, cuando se detecte una situación de riesgo relevante o extremo para su vida o integridad física en niños o menores conductores u ocupantes, conforme a los artículos 11, 12 y 17 de la LO 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor lo comunicarán a la Fiscalía de menores, sin perjuicio de la aplicación de los preceptos reseñados. Es preciso un mayor rigor en el ejercicio de estas facultades policiales que son imprescindibles para para la convivencia armónica de todos y para posibilitar la movilidad sostenible.

Sobre todo, la vigilancia en los términos del artículo 7.a) LSV, comprende sin duda el establecimiento de controles en determinadas zonas que se consideren especialmente conflictivas por el riesgo que se genera o para comprobar la seguridad del vehículo en el sentido

antes apuntado y las condiciones psico-físicas con que se conduce (art. 14 LSV). Junto a ello es preciso que se visibilicen y divulguen, debidamente anonimizadas, estas actuaciones policiales por su alto valor pedagógico.

Los fiscales delegados, conforme al Dictamen, harán un seguimiento de estas funciones recabando datos sobre sanciones y aplicación de los preceptos citados e informarán al Fiscal de Sala de su cumplimiento para que pueda formular las propuestas oportunas.

Cuando se producen atropellos a peatones se afectan los bienes jurídicos protegidos fundamentales, vida o integridad física, tutelados en los tipos imprudentes. Los usuarios de VMP y ciclistas pueden ser sujetos activos de los delitos de homicidios y lesiones imprudentes de los artículos 142 y 152 CP. De modo indiciario, la imprudencia es grave en la desatención debida al incumplimiento de lo prescrito en los artículos 13.2 y 3 LSV. Asimismo, cuando se vulneran las reglas esenciales de tráfico del Título II LSV con su desarrollo en el Reglamento de Circulación y muy en particular el artículo 20.5 LSV circulando por zona peatonal. También cuando se conduce bajo la influencia de alcohol o drogas que, aun cuando no constituye delito del artículo 379 CP, sí que es comportamiento gravemente imprudente a efectos de los delitos de los artículos 142 y 152 CP.

5.4 El seguro obligatorio de VMP

La creciente utilización de los vehículos que, de forma genérica, podríamos denominar «vehículos eléctricos ligeros» o «vehículos de micromovilidad», entre los que principalmente se incluyen los VMP, es un claro exponente de las nuevas e imparables tendencias en la movilidad urbana, más ajustadas tanto a las necesidades actuales de muchos usuarios como a la realidad económico-social y a los objetivos medioambientales.

Como ya se indicó con ocasión de la publicación del Dictamen 2/2021 del Fiscal de Sala Coordinador de Seguridad Vial, si bien el tránsito a una movilidad sostenible requiere el adecuado fomento de estos nuevos instrumentos, su creciente uso ha ido acompañado de una igualmente creciente preocupación por los riesgos que genera su puesta en circulación y su convivencia con los vehículos a motor y ciclomotores tradicionales y con peatones y ciclistas. Y es que, como se acaba de exponer, los usuarios de estos vehículos, al margen de encontrarse en una evidente situación de vulnerabilidad frente a vehículos de mayor masa y volumen, pueden también (particularmente

cuando atropellan a peatones) ser sujetos activos de los delitos de homicidios y lesiones imprudentes.

Crece así la necesidad de dotar a la circulación de estos vehículos de un marco normativo claro, bien estructurado y territorialmente armonizado, y ello tanto en beneficio de los intereses y de la seguridad de los usuarios de estos vehículos, indudablemente vulnerables, como de quienes pueden resultar dañados por los hechos de la circulación que generan. Se han producido avances normativos pero, no hay aún una regulación sistemática y completa que debería abordarse en la LSV y preceptos complementarios como RGV.

Consciente de ello, con ocasión de la publicación del Dictamen 2/2021, el Fiscal de Sala Coordinador anunció el claro propósito de impulsar el desarrollo de fórmulas de cobertura de los citados riesgos mediante las iniciativas legales que a tal fin fueran oportunas. Y es que, como también se destacó en aquella ocasión, la conducción de estos vehículos careciendo de solvencia patrimonial suficiente y sin concertar un seguro constituye una grave irresponsabilidad, que coloca a las potenciales víctimas en una situación de abierto desamparo y que es por sí sola reveladora de una actitud claramente imprudente.

Con este fin, se han mantenido en los últimos meses diversas reuniones de trabajo con distintos operadores sectoriales y autoridades administrativas con competencia en la materia, con el propósito de contrastar y definir las líneas esenciales que podrían presidir esa nueva regulación.

Esta cuestión, ha cobrado aún mayor actualidad a resultas del reciente lanzamiento por el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital de la consulta pública previa a la elaboración del proyecto por el que se modifica la normativa legal y reglamentaria relativa a la responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor. Y es que, en el texto de la citada consulta pública previa, al enunciar los posibles objetivos y soluciones regulatorias de la norma con arreglo a lo previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, *del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas,* se deja afirmado que la aparición de nuevos medios de movilidad personal aconseja el establecimiento de sistemas de seguro obligatorio que salvaguarden el debido resarcimiento de los perjudicados en los siniestros causados por estos vehículos, suscitando así expresamente la cuestión de si se juzga o no conveniente la imposición de tal obligación y la de si, en su caso, debe abordarse su regulación en el marco del actual seguro obligatorio de automóviles o mediante un seguro específico.

5.5 La estadística de procedimientos judiciales

5.5.1 Introducción. Las cifras de siniestralidad vial

El balance provisional de la siniestralidad vial de nuestras carreteras en 2021, publicado por la DGT a principios del presente año, refleja una reducción del 9 % en el número de fallecidos en relación con el año 2019 (año de referencia al hacerse abstracción del año de pandemia en el que no existió una movilidad normalizada), que es proporcional con la reducción del 8 % experimentada por los datos de movilidad de 2021 respecto del mismo año 2019 (393,7 millones de movimientos de largo recorrido por los 427,1 millones de 2019). Así, los datos provisionales de fallecidos a 24 horas en vías interurbanas fueron de 1.004 personas, 97 fallecidos menos que en 2019, lo que convierte a 2021 en el mejor año de la serie histórica, exclusión hecha del año de pandemia. Asimismo, en 2021 resultaron heridas graves 3.728 personas, 705 menos que en 2019 (–16 %).

Ahora bien, los datos de mortalidad y movilidad no tuvieron un comportamiento homogéneo, como destaca la DGT, a lo largo del año: en el período de enero a abril, todavía vigente el Estado de Alarma que decayó el 9 de mayo, el descenso de siniestralidad fue del 22 % respecto de 2019, paralelo pero no proporcionado al experimentado por los niveles de movilidad, que se redujeron en un 29 % en relación con 2019 como año de contraste. Los meses inmediatamente posteriores al estado de alarma, mayo y junio, fueron especialmente negativos, con un incremento de la siniestralidad del 24 % también en relación con el mismo período de 2019, a pesar de que la movilidad no se había recuperado en su totalidad (–4 % respecto de 2019). El verano (meses de julio y agosto) finalizó con unos niveles de movilidad muy similares a los de 2019 y, aun así, el número de fallecidos descendió en un 12 %. Finalmente, el último cuatrimestre de 2021 experimentó unos niveles de movilidad mayores que los de 2019 (+5 %) y, a pesar de ello, las cifras de fallecidos descendieron un 10 %.

Como se observará al analizar la estadística judicial, este descenso en las cifras de siniestralidad vial y movilidad no ha tenido incidencia alguna en las estadísticas judiciales de la delincuencia vial en España, que han visto exponencialmente incrementados todos los indicadores en 2021, los mayores de los últimos años, tanto de procedimientos judiciales incoados como de acusaciones formuladas y sentencias de condena recaídas. Es decir, se puede hablar de la existencia de unas cifras latentes de delincuencia vial que subyacen o están desconectadas de los datos de movilidad y siniestralidad vial.

5.5.2 La estadística de procedimientos judiciales: datos generales

La primera conclusión que llama la atención tras el examen de los datos estadísticos del ejercicio de 2021 relativo a los delitos viales de peligro de los artículos 379 a 385 CP es el muy notable incremento que experimentan todos los indicadores, tanto en el volumen de actividad judicial, reflejado en el número de procedimientos incoados, como en las cifras de acusaciones del Ministerio Fiscal y de sentencias judiciales de condena. El aumento de procedimientos judiciales, acusaciones y sentencias condenatorias ha sido tan elevado que no es que volvamos a los niveles prepandemia de 2019, sino que se superan considerablemente, como luego veremos, hasta el punto de que los citados indicadores estadísticos son los mayores de los últimos años, situándonos en cifras similares a las muy elevadas de 2011-2012. Especialmente indicativo y preocupante es el incremento del número de procedimientos judiciales incoados, el mayor desde 2011, que al reflejar como dato criminológico, el volumen de delincuencia vial detectada en el año en curso (a diferencia de las acusaciones y sentencias de condena, que pueden referirse a procedimientos incoados en años previos), permite hablar de un repunte inusitado de ésta en 2021. Y todo ello a pesar de que no ha sido un año con una movilidad completamente normalizada, pues no fue hasta el 9 de mayo de ese ejercicio en que se alzó el último de los estados de alarma decretados con ocasión de la pandemia; así, insistiendo en los datos reflejados en la memoria pasada, en el primer trimestre de 2021 ya se advertía un descenso del 28 % en los movimientos de largo recorrido en relación con el mismo período de 2019 (65 frente a 91 millones), sin que esta menor movilidad haya tenido influencia alguna, al menos positiva, en la cifra de delitos viales, que han ascendido notablemente, como ya adelantábamos, respecto del periodo prepandemia y los años precedentes.

En definitiva, a pesar de esas restricciones circulatorias y de que la vuelta a la «relativa» normalidad no se produjo hasta el alzamiento del último estado de alarma en mayo de 2021, las cifras estadísticas de delitos viales han crecido de forma desacompasada con esas realidades y volúmenes circulatorios. En parte puede deberse a lo que algunos fiscales delegados han denominado efecto «rebote» tras el período estricto de pandemia, derivado de la efervescencia producida en nuestros hábitos circulatorios en un mal entendido sentimiento de recuperación de libertad tras las restricciones y confinamientos perimetrales

sufridos, en detrimento y pérdida de parte de la conciencia vial adquirida por la ciudadanía antes de la pandemia.

No obstante, los datos estadísticos han de interpretarse con la necesaria prudencia pues, dado que en el período de pandemia sufrió un importante incremento el número de diligencias previas por delitos viales en detrimento de los procedimientos de juicio rápido, bien puede ocurrir que parte del incremento experimentado en 2021 por los indicadores estadísticos pueda explicarse, al menos en cuanto al número de acusaciones del Ministerio Fiscal y sentencias judiciales de condena, por corresponder a procedimientos de diligencias previas incoados en 2020 que no han sido resueltos hasta 2021, a pesar de la importante conversión numérica de diligencias previas en diligencias urgentes por la vía del artículo 779.1.5.º LECrim. En cualquier caso, este remanente de procedimientos de 2020 parece insuficiente justificación del espectacular incremento producido en todos los indicadores judiciales –acusaciones y sentencias–, y menos aún el de procedimientos incoados, que no depende del resultado de los procedimientos incoados en 2020, más aún si tenemos en cuenta, como señalan algunos delegados, que en 2021 se aprecia una normalización de la actividad judicial, en contraposición con el año 2020 en que se produjo un ascenso de las diligencias previas incoadas y un significativo descenso de las diligencias urgentes, así como una progresiva reducción de las conformidades alcanzadas por la vía del artículo 779.1.5.º LECrim provenientes de diligencias previas incoadas durante 2020.

En este sentido, así como el año pasado se señalaba que la reducción de la movilidad no había sido proporcional con la de los datos estadísticos judiciales, pues aquélla disminuyó en 2020 en mayor proporción que las cifras estadísticas de delitos viales, de suerte que podía afirmarse la existencia de unas cifras latentes de delincuencia vial que se sobreponen y permanecen por encima de las restricciones a la movilidad, en 2021 insistimos en la misma idea que ya adelantábamos, en el sentido de poner el acento en el incremento del volumen de delincuencia vial de forma desproporcionada en relación con el de movilidad, debiendo buscarse el origen de aquél en otros factores.

Finalmente, conviene señalar antes de entrar en el análisis de los concretos datos estadísticos, que la especialidad sigue sufriendo la rémora de las aplicaciones informáticas de las que se nutre la estadística, como ya se ha expuesto de forma repetida en años anteriores. No es ya que sigamos sin contar con datos estadísticos fiables del nuevo delito de abandono del lugar del accidente del artículo 382 bis CP, introducido ya hace más de tres años por la reforma de la LO 2/2019,

al no estar previsto en los aplicativos informáticos a pesar de los esfuerzos y gestiones llevados a cabo por esta Unidad Coordinadora, sino que la falta de datos estadísticos de los delitos imprudentes de resultado –lesiones y, especialmente, homicidios– se ha convertido, en una carencia sistémica de la especialidad, en cuanto que aquéllas aplicaciones siguen sin discriminar las imprudencias de tráfico de las que se producen en otros ámbitos de riesgo (sanitarias, laborales, etc.), por lo que los datos –en el mejor de los casos parciales– de que se dispone no son sino fruto del buen hacer y esfuerzo de los fiscales delegados y sus seguimientos manuales. En cualquier caso, en cuanto al delito de abandono del lugar del accidente, a pesar de no poder ofrecer datos estadísticos, se hace cada vez más presente en los procedimientos judiciales y las memorias de los delegados provinciales siguen llamando la atención sobre el incremento de los procedimientos incoados por este nuevo tipo durante el ejercicio 2021.

5.5.3 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

5.5.3.1 *La eficacia y celeridad de la respuesta penal*

En el ejercicio 2021 se ha mantenido –y superado– respecto de los años precedentes la muy alta proporción numérica que ocupan los delitos viales en relación con el volumen global de la actividad judicial y del Ministerio Fiscal por cualesquiera tipologías delictivas. Así, en el año 2021 se han formulado por el Ministerio Fiscal 96.244 acusaciones por los delitos contra la seguridad vial de los artículos 379-385 CP, lo que representa más del 33 % del total de las 284.954 formuladas por la Fiscalía en toda clase de procesos penales por cualesquiera delitos. Asimismo, se han dictado 94.942 condenas por estos delitos viales, que suponen más del 34 % del global de las 275.021 recaídas por toda clase de delitos. Ambos porcentajes comparativos son los más elevados del último lustro, lo que refuerza la importancia cuantitativa que, dentro del volumen total de actividad judicial y del Ministerio Público en el ámbito penal, tiene la delincuencia de tráfico en España, donde más de un tercio de todas las acusaciones y sentencias lo son por delitos viales de peligro, lo que se ha convertido ya en una constante de los últimos años.

Por otra parte, si el año pasado aludíamos a que la pandemia no había afectado a la tradicional celeridad y eficacia de la respuesta

penal a la delincuencia vial, esta misma idea se mantiene en el ejercicio 2021, al igual que en los años prepandemia, con los beneficios que ello produce a los fines de la prevención especial del penado y general de la sociedad en su conjunto. En efecto, en 2021 se ha incrementado, revirtiendo el fenómeno del año pasado, el porcentaje de los procedimientos incoados por los trámites de diligencias urgentes de juicio rápido en detrimento de las diligencias previas (70 % de diligencias urgentes del total de procedimiento incoados por delitos viales, frente al 63 % de 2020). Asimismo, la inmensa mayoría de las acusaciones por delitos viales, cuatro de cada cinco (el 80 % al igual que en 2020), se han formulado por estos trámites de juicio rápido, con un abrumador porcentaje de sentencias condenatorias de conformidad que se estima en alrededor del 90 %, lo que también viene siendo constante en la evolución de los últimos años. Esto avala la inmediatez de la ejecución de las penas impuestas, que en el ejercicio 2021 se concretan en 60.790 penas de privación del derecho a conducir y 1.791 pérdidas de vigencia del permiso del artículo 47.3 CP, aproximadamente 67.000 penas estimadas de multa y 25.905 penas de trabajos en beneficio de la comunidad.

5.5.3.2 *Evolución de los procedimientos incoados, escritos de acusación y sentencias condenatorias. Diligencias de Investigación*

El primer indicador estadístico, a saber, número de procedimientos judiciales incoados en 2021 por los delitos viales de peligro de los artículos 379-385 CP, tanto por los trámites de diligencias previas como de diligencias urgentes, describe en abstracto, el volumen de actividad judicial que en el ejercicio corriente ha tenido lugar en el ámbito de la delincuencia vial, independientemente de su resultado, que se concreta en las cifras de acusaciones y sentencias de condena a que nos referimos más adelante. Las cifras de este indicador de procedimientos incoados en 2021 y su evolución interanual en la última década se reflejan en la siguiente tabla:

Diligencias Previas + Diligencias Urgentes	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Art. 379.1 CP . .	1.003	1.021	752	818	902	813	842	889	1.562	1.193
Art. 379.2 CP . .	73.778	72.430	69.340	61.346	61.177	59.466	69.121	68.039	57.262	70.674
Art. 380 CP . . .	2.799	2.587	2.384	2.310	2.658	2.761	1.553	2.009	3.050	3.360
Art. 381 CP . . .	315	318	204	190	204	190	87	207	297	268

Diligencias Previas + Diligencias Urgentes	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Art. 383 CP . . .	2.087	2.070	1.884	1.550	1.583	1.819	2.013	2.381	2.252	2.897
Art. 384 CP . . .	37.993	36.017	33.883	31.231	31.262	30.875	36.649	40.670	37.172	47.058
Art. 385 CP . . .	535	411	396	482	417	379	389	477	489	489
Total	118.186	114.854	108.843	97.927	98.203	96.303	110.654	114.672	102.084	125.939

Llama la atención el extraordinario incremento experimentado en 2021 por el número de procedimientos ingresados, no ya sólo en relación con el año previo de pandemia (aumento en más de 23.800 procedimientos respecto de 2020 y porcentual del 23 %), sino asimismo en relación con el período prepandemia, con alrededor de 11.000 procedimientos incoados más que en 2019 (incremento porcentual del 9,8 % respecto de ese año), hasta el punto de que el volumen de actividad judicial es el mayor de la década, debiéndonos remontar a 2011 para encontrar un volumen superior de actividad judicial en este ámbito (en ese año se incoaron más de 140.000 procedimientos por delitos contra la seguridad vial), de suerte que, como señalábamos más arriba, en 2021 se puede decir que ha existido sin duda un repunte de delincuencia vial detectada. Este fenómeno alcista en el volumen de procedimientos abiertos se refleja fundamentalmente –en términos porcentuales y en tendencia inversa a la del año pasado– en el delito de negativa a las pruebas de alcoholemia y drogas del artículo 383 CP (+28 %), en los tres tipos de conducción sin permiso del artículo 384 CP (+26 %) y en el delito de conducción bajo la influencia del alcohol o drogas del artículo 379.2 CP (+23 %). Es más, destaca la circunstancia de que el número de procedimientos incoados por los tipos citados de los artículos 383 y 384 CP, junto con las conducciones temerarias del artículo 380 CP, son los mayores de la última década.

Similares consideraciones pueden hacerse respecto de los otros dos indicadores estadísticos anunciados, número de escritos de acusación formulados por el Ministerio Fiscal y sentencias judiciales de condena, que ofrecen una visión más depurada de la estadística judicial de delitos viales de peligro, en cuanto reflejan los resultados concretos de la actividad judicial que describen los procedimientos incoados. Como adelantábamos al inicio del examen estadístico, en 2021 ambos experimentan extraordinarios incrementos en relación con el año previo de pandemia y el precedente prepandemia: así, en 2021 se han formulado más de 24.600 y 9.200 acusaciones que en 2020 y 2019 (incremento porcentual del 34 y 10 %) respecti-

vamente, y se han dictado más de 28.200 y 14.400 sentencias de condena (incremento porcentual del 42 y 17 %) que en aquéllos mismo años. Llama la atención, asimismo, que el volumen de acusaciones y condenas de 2021 es el mayor de toda la serie interanual desde 2011 y 2012, respectivamente. Por otra parte, y esto viene sucediendo también de modo uniforme desde hace más de una década, el volumen estadístico de delitos viales de peligro se nutre en más de un 90 %, tanto en acusaciones como en sentencias de condena recaídas, 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 artículo 384 en sus tres modalidades típicas cuyo número de acusaciones, no obstante y al igual que en los últimos años estudiados, sigue ganando un ligero peso porcentual en relación con el resto de tipologías delictivas, mientras que la cifra de condenas lo hace a favor del delito de conducción bajo la influencia del alcohol o drogas, recuperando así parte del volumen proporcional perdido en años precedentes en relación con otros tipos.

La siguiente tabla refleja las series estadísticas interanuales de acusaciones y sentencias de condena y de ella se extraen las consideraciones expuestas:

Comparativa 2019-2021	Acusaciones MF 2019	Sentencias 2019	Acusaciones MF 2020	Sentencias 2020	Acusaciones MF 2021	Sentencias 2021
379.1 CP. . . .	531	394	707	391	733	578
379.2 CP. . . .	50.537	48.078	39.485	38.241	53.298	54.764
380 CP	1.263	852	1.918	1.433	2.246	1.928
381 CP	106	79	169	82	154	138
383 CP	2.652	2.625	2.482	2.301	3.401	3.382
384 CP	31.817	28.406	26.807	24.156	36.367	34.127
385 CP	52	46	45	44	45	25
Total	86.958	80.480	71.613	66.648	96.244	94.942

Descendiendo al examen de los datos por tipos viales, el incremento del volumen de escritos de acusación y de sentencias de condena se produce de forma más o menos generalizada en todas las tipologías delictivas, excepción hecha del tipo residual –numéricamente hablando– del artículo 385 CP, así como del 381 CP en cuanto al número de acusaciones. Por el contrario, los tipos de los artículos 379.1, 380, 383 y 384 CP ofrecen los datos más elevados de acusaciones y condenas de toda la serie interanual de la última década.

Finalmente nos referimos a las diligencias de investigación del Ministerio Fiscal por delitos viales de peligro en el marco del artículo 5 EOMF. Así, en el ejercicio 2021 se han incoado 738, la inmensa mayoría por los delitos de conducción sin permiso del artículo 384 CP, por lo que continúa la línea de descenso ya advertida en los años precedentes que, no obstante, puede tener una interpretación favorable pues, como señalan algunos fiscales delegados, obedece a una mejor coordinación con las Jefaturas Provinciales y Policías de tráfico, lo que ha evitado remisiones duplicadas de actuaciones a juzgados y fiscalías.

5.5.3.3 *Las tasas de resolución*

En la siguiente tabla se representan 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 2021	Sentencias 2021	Tasa resolución 2021	Tasa resolución 2020
379.1 CP.	1.193	578	0,48 (48 %)	0,25
379.2 CP.	70.674	54.764	0,77 (77 %)	0,66
380 CP	3.360	1.928	0,57 (57 %)	0,46
381 CP	268	138	0,51 (51 %)	0,27
383 CP	2.897	3.382	1,16 (116 %)	1,02
384 CP	47.058	34.127	0,72 (72 %)	0,64
385 CP	489	25	0,05 (5 %)	0,08
Total	125.939	94.942	0,75 (75 %)	0,65

En 2021 se invierte el fenómeno advertido en los años precedentes y la tasa global de resolución asciende considerablemente diez puntos porcentuales, incrementándose la tasa específica en todas las tipologías delictivas (a salvo el delito del art. 385 CP), circunstancia que se explica por el incremento proporcional experimentado por la sentencias condenatorias en relación con el número de procedimientos incoados, hasta el punto de que en el ejercicio estudiado de cada cuatro procedimientos ingresados tres han terminado con resoluciones de condena, lo que da idea de la eficacia de la respuesta penal en el ámbito de la delincuencia vial de peligro en España, más aun teniendo en cuenta que, como ya se viene señalando de forma reiterada, si a las sentencias de condena se añadieran otras resoluciones de fondo definitivas –sentencias absolutorias y autos de archivo– se llegaría a una

cifra estimada de práctica igualdad entre asuntos incoados y resueltos. Se insiste en la idea, que no es nueva pero se acentúa en este ejercicio, no ya sólo de la eficacia de la respuesta penal, sino de los altos grados de uniformidad interpretativa y, por ello, de seguridad jurídica que se ha alcanzado en los últimos años en la aplicación de la ley penal a la delincuencia de tráfico en nuestro país. A ello ha contribuido de forma indudable la unificación de criterios emanada de la especialidad en el seno del Ministerio Fiscal, específicamente a partir de la Circular 10/2011, pero también de los Dictámenes posteriores del Fiscal de Sala y resto de instrumentos de coordinación, cuya pautas hermenéuticas han sido aceptadas y seguidas, en su núcleo esencial, por la jurisprudencia emanada de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, especialmente a través de la función nomofiláctica de la nueva modalidad casacional inaugurada por la Ley 41/2015. Ejemplo de lo anterior han sido exponentes en este ejercicio, entre otras, las SSTS 284/2021, de 30 de marzo, sobre la imprudencia menos grave y el delito imposible de omisión de socorro, 314/2021, de 15 de abril, sobre autoría mediata y cooperación necesaria en el delito del artículo 384 CP, 854/2021, de 10 de noviembre, que reitera doctrina anterior sobre la tipicidad del artículo 384 por pérdida de puntos en supuestos de permisos extranjeros, 105/2022, de 9 de febrero, sobre el concurso ideal existente entre los tipos del artículo 379.2 y 384 CP por conducción con privación judicial del derecho, la ya citada 120/2022, de 10 de febrero, sobre el concepto de ciclomotor y VMP, que acoge los criterios interpretativos del Dictamen 2/2021 del Fiscal de Sala, y, finalmente, las SSTS 475/2021, de 2 de junio, y 291/2022, de 23 de marzo, que reiteran doctrina anterior sobre la tipicidad de la negativa a la segunda prueba de alcoholemia.

5.5.3.4 *Distribución territorial de sentencias condenatorias*

El incremento del volumen de sentencias de condena se produce de forma global en todos los territorios, aunque de forma más acusada, en términos absolutos y por este orden, en Cataluña, Andalucía y la Comunidad Valenciana. En este sentido, parece que en 2021 tiende a normalizarse la distribución territorial de las resoluciones de condena a los niveles existentes en 2018 y los años previos, superando las fluctuaciones y anomalías de los años 2019 y 2020, de suerte que Cataluña recupera su tradicional primer puesto en la cifra de sentencias condenatorias, superando el descenso de 2019, seguida de Andalucía, Comunidad Valenciana y Madrid, que vienen a recobrar sus

puestos usuales en esta distribución territorial. La siguiente tabla refleja los datos estadísticos comentados y su evolución 2020-2021:

CCAA	379.1 CP	379.2 CP	380 CP	381 CP	383 CP	384 CP	385 CP	Total 2021 (en paréntesis 2020)	Variación 2020-2021
Andalucía	85	8.915	519	28	390	7.375	1	17.313 (12.074)	+5.239
Aragón	14	935	32	1	42	628	0	1.652 (1.218)	+434
Asturias	3	1.151	46	2	47	581	1	1.831 (1.262)	+569
I. Baleares	16	1.849	50	1	117	1.184	1	3.218 (2.187)	+1031
I. Canarias	31	2.821	25	9	148	1.423	0	4.457 (3.230)	+1.227
Cantabria	4	644	36	0	34	390	1	1.109 (821)	+288
Cataluña	146	11.007	330	23	813	7.084	4	19.407 (9.641)	+9.766
Extremadura. . .	10	978	64	4	62	483	2	1.603 (1.225)	+378
Galicia	37	3.153	106	8	197	2.302	1	5.804 (4.514)	+1.290
La Rioja	3	391	25	3	24	189	0	635 (372)	+263
Madrid	75	6.772	115	15	366	3.288	0	10.631 (10.451)	+180
Murcia	9	2.106	65	1	144	1.571	0	3.896 (2.780)	+1.116
Navarra.	6	758	27	2	38	379	0	1.210 (966)	+244
P. Vasco	18	2.192	85	13	186	943	6	3.443 (2.386)	+1057
C. Valenciana . .	60	6.795	234	13	534	3.420	3	11.059 (8.178)	+2881
C. La Mancha. .	21	2.106	58	4	94	1.438	2	3.723 (2.562)	+1.161
C. León.	40	2.191	111	11	146	1.449	3	3.951 (2.781)	+1.170
Total sentencias.	578	54.764	1.928	138	3.382	34.127	25	94.942	

5.5.3.5 *Los Juicios Rápidos en la delincuencia vial*

En el ejercicio 2021 más del 70 % de los procedimientos incoados (siete de cada diez, con un incremento del 7 % respecto de 2020) y

del 80 % de las acusaciones formuladas por los delitos contra la seguridad vial de los artículos 379-385 CP (cuatro de cada cinco, en porcentaje prácticamente idéntico al de 2020) lo fueron por los trámites de diligencias urgentes de los llamados juicios rápidos, lo que es indicativo de la vuelta a la normalidad tras el período de pandemia de 2020 –en que crecieron proporcionalmente las incoaciones de diligencias previas en detrimento de las diligencias urgentes– y nos lleva a insistir en la idea ya tradicional de la rapidez y, por tanto, eficacia de la justicia penal de tráfico en nuestro país por lo que a los delitos de peligro se refiere:

Delitos Viales	D. Previas	D. Urgentes	Total
P. Incoados	37.066	88.873	125.939
E. Acusación	19.201	77.043	96.244

5.5.3.6 *Representación Gráfica de los datos estadísticos*

Tabla 1. Escritos de acusación por delitos

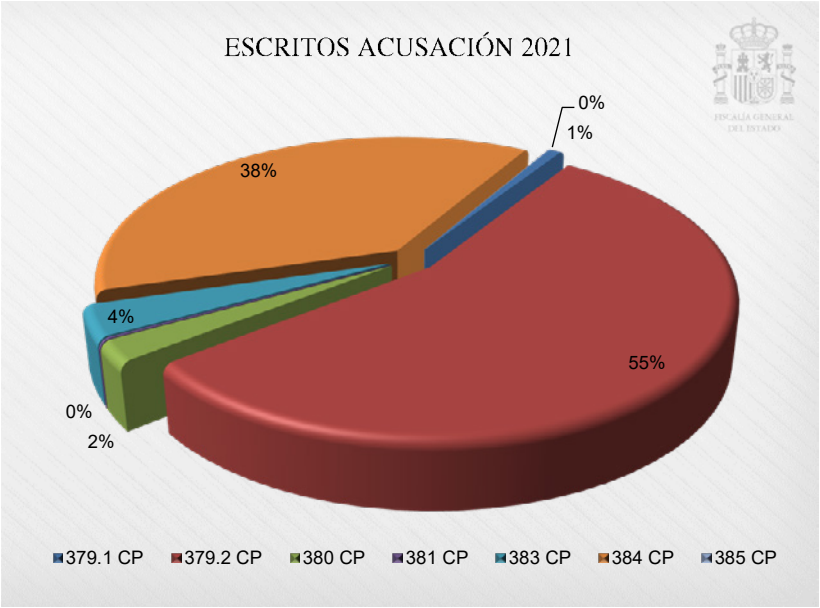
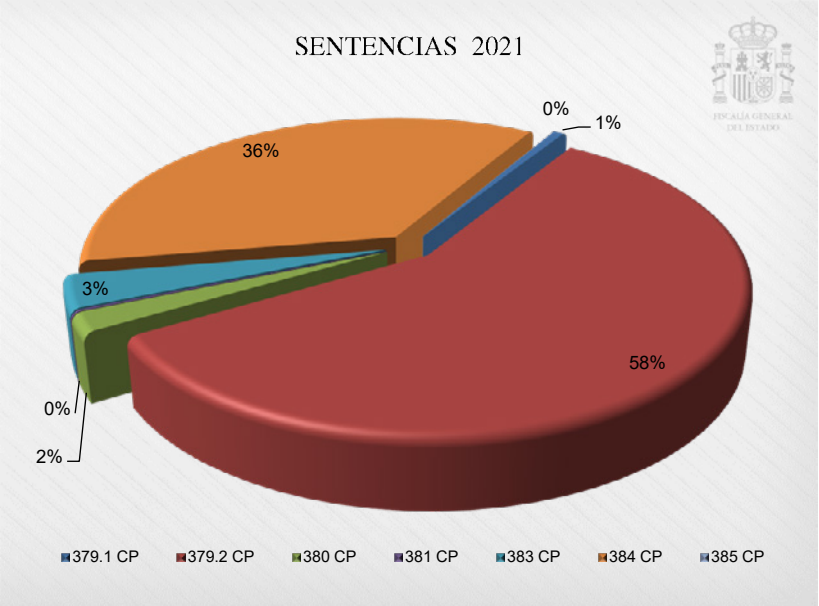


Tabla 2. Sentencias condenatorias por delitos



5.5.4 El exceso de velocidad punible

Las acusaciones por el tipo del artículo 379.1 CP se incrementan en un ligero 3,6 %, consolidando la línea ascendente apreciada el año pasado, mientras que el volumen de sentencias condenatorias experimenta un notable aumento del 47 % que rompe la estabilidad de los años precedentes, aunque seguimos en presencia de un tipo residual, en términos numéricos, que sólo representa alrededor del 1 % del volumen de acusaciones y sentencias por delitos viales de peligro:

Comparativa 2019-2021	Acusaciones MF 2019	Sentencias 2019	Acusaciones MF 2020	Sentencias 2020	Acusaciones MF 2021	Sentencias 2021
379.1 CP. .	531	394	707	391	733	578

Como viene siendo tradicional, nos referimos a continuación a la comparativa porcentual entre el volumen de actividad judicial por excesos de velocidad penales (procedimientos incoados por el delito del artículo 379.1 CP) y el de actividad sancionadora administrativa

por la misma causa (expedientes incoados en ámbito DGT por infracciones administrativas de velocidad no penales, abstracción hecha de los expedientes de otras administraciones). En 2021 aumenta considerablemente en más de 600.000 expedientes el volumen de actividad sancionadora por infracciones administrativas de velocidad respecto del año precedente, volviendo a niveles similares, aunque algo superiores, a los del período prepandemia de 2019. Se reproduce en todo caso la circunstancia –constante todos estos años– de que la casi totalidad de los excesos de velocidad detectados se sancionan en sede administrativa y sólo acceden al procedimiento penal una mínima parte, que en 2021 es del 0,03 %, sin duda por las exigencias típicas del artículo 379.1 CP, que requiere excesos superiores a 80 km/h en vía interurbana y 60 km/h en urbana:

Conducción con exceso de velocidad	2021
Expedientes sancionadores administrativos.	3.056.312
Procedimientos penales (DP+DU por art. 379.1 CP	1.193

* Los datos de expedientes administrativos de 2021 son provisionales a fecha de ejecución abril 2022

5.5.5 La conducción embriagada, bajo los efectos del alcohol o drogas y la negativa a someterse a las pruebas para su detección

Comparativa 2019-2021	Acusaciones MF 2019	Sentencias 2019	Acusaciones MF 2020	Sentencias 2020	Acusaciones MF 2021	Sentencias 2021
379.2 CP. .	50.537	48.078	39.485	38.241	53.298	54.764

En el ejercicio 2021 se invierte el fenómeno de tendencia a la baja que se advertía en los dos años precedentes, tanto en el volumen de acusaciones como en el de sentencia de condena, por el tipo de conducción bajo la influencia del alcohol o drogas del artículo 379.2 CP, el más importante globalmente y en términos absolutos de todos los delitos viales. Así, en 2021 se han formulado alrededor de 13.800 acusaciones más que en el año de pandemia (prácticamente un 35 % de incremento porcentual) y 2.700 más que en 2019 (+5 %); y se han dictado 16.500 condenas más que en 2020 (43 % de incremento) y 6.600 más que en el año 2019 de prepandemia (+13 %). Se puede seguir afirmando que la tendencia de los indicadores judiciales suele ser

paralela, aunque no siempre proporcional, con la actividad de control policial: así, la tendencia alcista de 2021 en la cifra de acusaciones y condenas es análoga a la experimentada por el número de controles de alcoholemia y drogas en este ejercicio, después de la drástica reducción operada en 2020 con motivo de la pandemia y las consiguientes restricciones de movilidad. Pero no se explica en su totalidad por esta circunstancia: si hacemos abstracción de los controles de drogas, que aportan escaso peso específico al volumen de acusaciones y sentencias penales, los controles de alcoholemia en el ámbito ATGC se han visto incrementados en 2021 en un 45 % respecto del año de pandemia, pero quedan muy lejos todavía del número de controles realizados en 2019, mientras que los indicadores judiciales –acusaciones y sentencias de condena– se sitúan muy por encima, como venimos insistiendo, de los niveles prepandemia, de suerte que subyacen unas cifras constatadas de delincuencia vial por el tipo estudiado que no dependen de la actividad de control policial y cuyo origen ha de ser buscado en otras causa.

Nos referimos a continuación, como ya es tradicional, al análisis comparativo entre el volumen de actividad jurisdiccional-penal, por una parte, y sancionadora administrativa, por otra, en materia de alcoholemia y drogas. En 2021 desaparece el novedoso fenómeno advertido en el atípico año 2020 de pandemia, en el sentido de que el volumen de actividad judicial penal había superado por primera vez en los últimos años al sancionador administrativo, de suerte que se normaliza la situación comparativa y este último vuelve a prevalecer numéricamente sobre el judicial penal, absorbiendo el ya tradicional 60 % de todo el volumen de actividad sancionadora y reproduciendo, por tanto, los niveles proporcionales previos a la pandemia: el número de expedientes sancionadores administrativos tramitados sólo en el ámbito DGT (se carece de datos globales de otras administraciones) por infracciones de alcoholemia positiva y presencia de drogas asciende en un 91 % respecto del año de pandemia y, aunque no alcanza los niveles absolutos de 2019, se sitúa en términos análogos a los de los años precedentes. Ahora bien, en el ámbito de la actividad sancionadora administrativa emerge un nuevo fenómeno, en cuanto aumenta considerablemente el peso específico de los expedientes sancionadores por conducción con presencia de drogas, que alcanzan los mayores volúmenes de toda la serie estadística, sólo superados –muy levemente– por los del año 2018, mientras que los expedientes por alcoholemia positiva son los menores de los últimos años, abstracción hecha del año de pandemia. Todas estas consideraciones se deducen

de la siguiente tabla que recoge los datos suministrados por la DGT en el ámbito sancionador administrativo:

Conducción alcohol o drogas	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Expedientes administrativos totales* (alcoholemia+drogas).	104.092	106.740	102.818	107.475	124.535	119.344	55.614	106.686
Expedientes administrativos (alcoholemia)	94.638	80.388	75.888	75.430	73.409	83.139	37.116	56.073
Expedientes administrativos (drogas)	9.454	26.352	26.930	32.045	51.126	36.205	18.498	50.613
Procedimientos penales	69.340	61.346	61.177	59.466	69.121	68.039	57.262	70.674

* Los datos de expedientes administrativos de 2021 son provisionales a fecha de ejecución abril 2022.

En cuanto al binomio alcohol-conducción, los expedientes sancionadores por infracciones de alcoholemia positiva en el ámbito DGT experimentan un incremento porcentual del 51 % en relación con el año 2020 de pandemia, pero están todavía muy lejos numéricamente de los años precedentes, siendo los menores, de toda la serie interanual. Su evolución corre paralela a la de los controles de alcoholemia: el número de los practicados en 2021 por la ATGC fue de 4.552.163, lo que supone un ascenso porcentual del 45 % respecto de 2020, en torno a 1.400.000 controles más que ese año, aunque se sitúa todavía lejos de los volúmenes prepandemia, que en el año 2019 habían alcanzado su techo con 6.598.675 controles, dos millones más de controles que en 2021, por lo que habrá que esperar a estudiar la evolución posterior una vez superada la pandemia para extraer conclusiones.

Especiales consideraciones merece en este ejercicio la conducción con presencia de droga y los controles para su detección que, como adelantábamos, ganan un especial peso específico en 2021. Así, el volumen de expedientes sancionadores administrativos incoados este año en el ámbito DGT refleja un espectacular incremento del 173 % respecto del año 2020 de pandemia, siendo la mayor cifra, junto con la de 2018 –muy similares–, de todos los años precedentes. La evolución es paralela y proporcional, como ya viene siendo constante estos años, con la experimentada por los controles de detección de drogas, que en 2021 alcanzan la cifra de 123.229, alrededor de 75.000 más que en 2020, con un incremento porcentual del 155 %, siendo igualmente el volumen mayor de controles, excepción hecha de 2018 en que ascendieron a 139.703, de toda la serie interanual, por lo que puede decirse que en este ámbito se ha superado con creces la situación exis-

tente con la pandemia. Ahora bien, como viene siendo constante desde la generalización de los controles de drogas, sus resultados positivos –presencia de drogas– se sancionan en su práctica totalidad en el ámbito administrativo, siendo residual su derivación a la vía judicial y casi testimonial su sanción penal: así, en el mismo ámbito ATGC, en 2021 se instruyeron 179 diligencias penales de los 2.545 positivos en accidente, 47 de los 6.561 positivos en controles por infracción y 63 de los 39.355 positivos en controles preventivos, es decir, un total de 289 diligencias penales que, aunque representan un 50 % más que las de 2020 y son las mayores –en términos absolutos– de los últimos años, sólo suponen un 0,23 % del total de pruebas de drogas realizadas, en términos similares a los de 2019 (0,25 %), aunque podemos seguir afirmando que los porcentajes de derivación a la vía penal son mayores que los de los años precedentes –excepción hecha del atípico año de pandemia–. Más allá de estos datos estadísticos, que se explican por la dificultad de acreditación del tipo penal en cuanto éste exige, además de la presencia de la droga en el organismo del conductor –suficiente para la sanción administrativa–, la influencia en sus facultades psicofísicas necesarias para la conducción, este año alguna de las memorias de los delegados provinciales insisten en advertir un cierto aumento en el número de atestados penales levantados por el delito de conducción bajo la influencia de drogas que puede obedecer, al menos en cierta medida, al oficio que el Fiscal de Sala remitió a las Policías de Tráfico el 18 de julio de 2019 con criterios para la instrucción de atestados, supuestos de derivación a la vía penal y una novedosa acta de signos externos estandarizada que ayudase a la persecución de estas conductas, cuya validez y resultados, una vez superadas las vicisitudes de la pandemia y su influencia en esta materia, habrá de testarse en un futuro próximo.

Finalmente, el delito de negativa a someterse a las pruebas de detección de alcohol y drogas del artículo 383 CP no es ajeno a la tendencia global de incremento de los indicadores estadísticos, experimentando un muy notable aumento que supera los datos tanto del período de pandemia de 2020 como de prepandemia de 2019 en el volumen de acusaciones (+37 %) y en el de sentencias de condena (+46 %):

Comparativa 2019-2021	Acusaciones MF 2019	Sentencias 2019	Acusaciones MF 2020	Sentencias 2020	Acusaciones MF 2021	Sentencias 2021
383 CP . . .	2.652	2.625	2.482	2.301	3.401	3.382

5.5.6 La conducción temeraria y con manifiesto desprecio por la vida de los demás

Si el año pasado de pandemia resultaba llamativo la peculiar alza que experimentaban, dentro de la tendencia a la baja global del resto de tipologías delictivas, los dos tipos de conducción temeraria de los artículos 380 y 381 CP, esta situación se acentúa en 2021, con nuevas tasas de incremento, de suerte que las conducciones temerarias vienen ganando peso específico porcentual dentro del ámbito de la delincuencia vial en España. Así, las acusaciones por el tipo básico del artículo 380 ascienden nuevamente en un 17 % y las condenas lo hacen en un 34 %, incrementándose también las condenas por el artículo 381 en un 68 %, mientras que las acusaciones por este último tipo permanecen más o menos estables (bajada del –8 %):

Comparativa 2019-2021	Acusaciones MF 2019	Sentencias 2019	Acusaciones MF 2020	Sentencias 2020	Acusaciones MF 2021	Sentencias 2021
380 CP . . .	1.263	852	1918	1.433	2.246	1.928
381 CP . . .	106	79	169	82	154	138

5.5.7 La conducción sin permiso

Siguiendo el fenómeno global de este año 2021, experimentan unas muy considerables subidas en sus indicadores estadísticos, superando los del año 2020 de pandemia y situándose muy por encima del período prepandemia de 2019, y ello tanto en la cifra de acusaciones formuladas, que suponen un 35 % más que el año previo, como en el de sentencias de condena, con un 41 % más que en el ejercicio precedente:

Comparativa 2019-2021	Acusaciones MF 2019	Sentencias 2019	Acusaciones MF 2020	Sentencias 2020	Acusaciones MF 2021	Sentencias 2021
384 CP . . .	31.817	28.406	26.807	24.156	36.367	34.127

5.5.8 La creación de un grave riesgo para la circulación

El delito del artículo 385 CP que en 2021, a diferencia del resto de tipos delictivos, mantiene inalterado el bajo número de acusaciones de 2020 y vuelve a experimentar un nuevo descenso, en este caso muy notable (–43 %), en el volumen de condenas, por lo que insistimos en la idea de años anteriores, en este ejercicio con más razones estadísticas, en

el sentido de que nos encontramos ante un tipo que, a pesar de su relevancia cualitativa, es numéricamente residual y prácticamente inaplicado:

Comparativa 2019-2021	Acusaciones MF 2019	Sentencias 2019	Acusaciones MF 2020	Sentencias 2020	Acusaciones MF 2021	Sentencias 2021
385 CP . . .	52	46	45	44	45	25

5.5.9 Penas impuestas y su ejecución en delitos contra la seguridad vial

5.5.9.1 *Penas privativas de libertad*

Las cifras estadísticas del número de internos que cumplen condena «sólo» por delito contra la seguridad vial, de acuerdo con la información facilitada por Instituciones Penitenciarias experimentan una leve subida. En la medida en que sólo hacen referencia al número de internos en una fecha determinada, sin otros aditamentos, tienen escasa utilidad para efectuar una valoración del volumen global de penas privativas de libertad impuestas y ejecutadas por delitos viales, como ya venimos señalando de forma constante en memorias previas. La evolución interanual de este indicador estadístico penitenciario se refleja en la siguiente tabla:

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
15/1/2021 . . .	784	7	2	51	1	845
15/6/2021 . . .	928	8	2	36	1	975
15/12/2021 . .	867	2	2	36	1	908

5.5.9.2 *Penas no privativas de libertad*

En el ejercicio 2021, de conformidad con la información suministrada por Instituciones Penitenciarias, se gestionaron 26.486 entradas por penas y medidas alternativas acordadas por delitos contra la segu-

ridad vial. La gran mayoría de ellas –25.905–, corresponde al cumplimiento de penas de trabajos en beneficio de la comunidad, y el resto –581– a programas de educación vial impuestos como regla de conducta o condición de la suspensión de penas privativas de libertad. La cifra de entradas representa una elevación porcentual del 36 % respecto del precedente año de pandemia, situándose también en niveles superiores a los de prepandemia de 2019, en fenómeno paralelo al experimentado por el volumen de sentencias condenatorias, como se viene diciendo, según se refleja en la siguiente tabla:

Año	Entrada sentencias*
2011	46.071
2012	61.617
2013	45.252
2014	36.066
2015	31.889
2016	28.332
2017	25.938
2018	24.543
2019	24.487
2020	19.350
2021	26.486

* Incluye los TBCs y suspensiones de condena.

El espectacular incremento experimentado en 2021 por el volumen global de sentencias de condena, que es absorbido sólo en una parte mínima por la cifra de penas de trabajos en beneficio de la comunidad, unido a la tradicional estabilidad de las penas privativas de libertad y su escasa incidencia proporcional en el total de las penas impuestas por delitos viales de peligro, supone que, de conformidad con la triple alternativa penológica de los artículos 379 y 384 CP, el volumen de las penas de multa se ha tenido que ver necesariamente incrementado en este ejercicio hasta alcanzar unos niveles que rondarían, en una aproximación estimativa, en torno a las 67.000.

Nos referimos, por último, a la pena de privación del derecho a conducir vehículos a motor y ciclomotores prevista en los tipos de los artículos 379, 380, 381 y 383. En este ejercicio 2021 se han impuesto un total aproximado de 60.790 penas de este tipo, alrededor de 18.300 más que en 2020 (+43 %) y 8.700 más que en el período prepandemia de 2019 (+16 %), fruto del aumento de las sentencias de condena

recaídas por los tipos citados. De ellas han accedido al Registro de Conductores e Infractores 1.791 privaciones superiores a dos años, con la consiguiente pérdida de vigencia del permiso ex artículo 47.3 CP. Los datos comparativos interanuales de las pérdidas de vigencia administrativas y las impuestas en vía jurisdiccional penal se reflejan en la siguiente tabla:

Perdidas de vigencia:	Administrativas	Administrativas	Judiciales	Judiciales	Total
Año	Número	% sobre total	Número	% sobre total	
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
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
2021	21.016	92,14	1.791	7,85	22.807

* Los datos de 2021 son provisionales a fecha de ejecución abril 2022

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 de los procesos incoados en justicia juvenil por hechos considerados de máxima o extrema gravedad tuvo su inicio en el año 2011 por decisión del entonces Fiscal General del Estado y cobró carta de naturaleza con la Instrucción 1/2015, *sobre algunas cuestiones en relación con las funciones de los Fiscales de Sala Coordinadores y Delegados*, que estableció la supervisión que ha de llevar a cabo la Unidad Coordinadora de Menores, tanto respecto de los escritos de calificación como de otros escritos del Ministerio Fiscal, así como de la solución judicial a los expedientes tramitados por esta

vía. De esta forma se producen hasta cuatro comunicaciones, cuya finalidad es el control del tiempo, siempre limitado en la jurisdicción de menores, y la calidad de nuestros escritos, así como el seguimiento concreto de asuntos especialmente relevantes.

En efecto, se comunicaron a la Unidad Coordinadora de Menores durante el año 2021 un total de 211 asuntos que fueron incoados como expedientes de máxima o extrema gravedad, aumentando notablemente los datos del año anterior, que fueron 157 asuntos, lo que significa un aumento del 25,2 %, que en parte se explica por el tiempo de confinamiento del año 2020. Entre la fecha de comisión de los hechos y la primera comunicación que se realizó a la Unidad Coordinadora de Menores, en 49 asuntos transcurrieron más de 12 meses (23,20 %); en 26 asuntos transcurrieron entre 6 y 12 meses (12,30 %); en 21 asuntos, transcurrieron entre 3 y 6 meses (10,00 %); en 36 asuntos transcurrieron entre 1 y 3 meses (17,06 %) y en 74 asuntos transcurrió menos de 1 mes (35,07 %). Resulta evidente una mejora en los tiempos de comunicación, pues los más retrasados en la mayoría de los casos responden a que las denuncias se presentaron con notable retraso respecto a la fecha de comisión de los hechos.

6.1.2 Tramitación de asuntos y comunicaciones

Se han registrado un total de 149 actuaciones en la Unidad, a partir de escritos presentados por instituciones y particulares, desglosadas como sigue: 9 cuestiones suscitadas por el Defensor del Pueblo; 58 corresponden a quejas y consultas formuladas por particulares, bien directamente a la Unidad, bien a través del portal fiscal.es; 22 fueron cuestiones suscitadas directamente por asociaciones y ONGs a la Unidad de menores; 20 cuestiones promovidas por diversas Instituciones; 49 corresponden a comunicaciones con distintas Fiscalías y órganos del MF, así como del Ministerio de Justicia.

La actividad desarrollada por la Unidad recuperó su «normalidad» al no haber, durante el año 2021, ningún período de confinamiento que haya impedido la presencia de los componentes de la Unidad en la sede física, acabando con las limitaciones que se impusieron por la pandemia de COVID-19. Somos conscientes de que tras la experiencia del último año, determinadas formas de actuar han venido para quedarse. Así, cada vez es más habitual que las reuniones sean virtuales y, por el contrario, cada vez se reciben menos solicitudes de entrevistas directas, siendo lo cotidiano que los particulares se dirijan a esta

Unidad «presentando» su problema por correo electrónico y solicitando una respuesta por el mismo medio.

6.1.3 Repertorios sistematizados de jurisprudencia

Se continuó con la elaboración de resúmenes con carácter semestral y su remisión a las Secciones de Menores, de repertorios sistematizados de jurisprudencia (TC, TS y Audiencias Provinciales), con arreglo al índice de materias sustantivas y procesales previamente elaborado.

6.1.4 Jornadas de especialistas en menores

Las Jornadas de especialistas recuperaron este año 2021 la condición de presenciales, algo que fue agradecido todos los asistentes dado que esta forma de intercomunicación permite una discusión mucho más viva y eficaz cuando de resolver los problemas surgidos en los últimos doce meses se trata.

Otra nota novedosa de estas últimas jornadas es que se han organizado directamente por la Fiscalía General del Estado, sin intervención del CEJ. Nos parece positiva esta decisión, que parece ser que tiene visos de permanencia, ya que las jornadas no tienen una naturaleza de acto de formación, sino más bien de puesta en común de la problemática específica de cada especialidad.

La nueva organización, si bien desde el punto de vista logístico (viajes, hospedaje, etc.), provoc**ó** algunas disfunciones que han dado lugar a quejas, justificadas, de algunos de los compañeros que tuvieron que desplazarse a Madrid, a la sede la Fiscalía General, donde se desarrollaron, de seguros dichas molestias en el futuro serán suplidas convenientemente.

Las Jornadas en sí se desarrollaron en dos días, el 13 de octubre, en sesión de tarde y el 14 en sesión de mañana. Comenzando, tras la inauguración por la Excma. Fiscal General, por una ponencia magistral sobre la casación y la jurisdicción de menores que impartió el Excmo. Sr. D. José Javier Huete, para pasar posteriormente a la mesa redonda que tuvo continuidad el día siguiente, en el que además se debatió sobre las conclusiones, con participación activa de los asistentes.

Las Conclusiones fueron aprobadas a principios de 2022 por la Excma. Fiscal General y contienen, en relación con la Reforma, las incidencias que puede tener en nuestro trabajo diario la LO 8/2021 de protección integral de la infancia y adolescencia contra la violencia,

sobre todo en relación con las modificaciones de la LORPM; LECrim y CP (información sobre las salidas del menor; preconstitución de la prueba de menores de 14 años; perdón del ofendido; prescripción de delitos, etc.) y en el ámbito de la Protección las relativas a la contención física de los menores en los Centros; la actuación de las Entidades Públicas en la transición de los menores a la mayoría de edad y la rendición de cuentas al término de la tutela, etc.

6.1.5 Unidad especializada

La Unidad de Menores de la Fiscalía General ha tenido en su composición importantes modificaciones en el año 2021, en el que se incorporó a la plantilla una nueva colaboradora, como gestora, D.ª Isabel Sanguino Serrano, y como nuevo Fiscal de Sala Coordinador el Excmo. Sr. D. Eduardo Esteban Rincón, incorporado en el mes de abril, tras la marcha del Excmo. Sr. José Javier Huete, quien ha dejado en la Unidad y en los demás miembros, un inolvidable recuerdo y admiración por la magnífica actividad que aquí desplegó. También se incorporó a la secretaría Dña. Beatriz Soto Rivero.

Durante este año se han retomado las actividades en cuanto a reuniones con operadores, colaboraciones, etc., que se han compaginado en las formas de reuniones presenciales y virtuales.

Como consecuencia de lo anterior han sido múltiples las actividades, virtuales, presenciales o mixtas en las que han participado los componentes de esta Unidad. Así en junio el Fiscal de Sala particip**ó** en una mesa organizada por Fundación por Causa, relacionada con los acogimientos familiares de menores extranjeros. Ese mismo mes se celebró una reunión en la sede de la Fiscalía con la Fundación Raíces sobre las determinaciones de edad. De igual forma el Fiscal de Sala acudió a la Fundación Aequitas del Consejo del Notariado a una jornada en su sede de Madrid. En octubre y noviembre se mantuvieron reuniones con Unicef y Amnistía Internacional, respectivamente.

Como consecuencia de los hechos ocurridos en Ceuta en el mes de mayo, el salto de la frontera multitudinaria, en el que se vieron implicados gran número de menores, se acudió a dos reuniones en la sede de la Fiscalía General, presididas por el Excma. Fiscal General, con presencia de la Unidad de Extranjería, y representantes del Ministerio del Interior, así como por vía telemática el fiscal delegado de menores de Ceuta.

Mencionar también la colaboración con la Secretaría Técnica y CEJ en el diseño para los planes de formación inicial y continúa de 2022 con cursos propios de la especialidad y clases de formación

inicial a la 59.ª promoción de Fiscales. Se dirigió también por el fiscal adscrito García Ingelmo, junto con el fiscal delegado de Alicante, Sr. Carlos Eloy Ferreirós, la 8.ª edición de curso line 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*

Durante 2021 las consecuencias de la pandemia de COVID-19 siguieron afectando al normal desenvolvimiento de las Secciones de menores. En lo que se refiere al personal, las incidencias han sido constantes y han condicionado el desarrollo del trabajo diario, con repetidas bajas y cuarentenas del funcionariado y fiscales, ya fuera por enfermedad o contacto directo con positivos.

La queja más repetida este año, incluso por encima de ejercicios anteriores, es la referida a la incesante volatilidad de las plantillas de personal al servicio de la Administración de Justicia. La ausencia de incentivos económicos suficientes y la mayor carga de trabajo siguen siendo las causas de los constantes movimientos.

El aspecto más negativo de ese devenir constante es la falta de especialización del funcionariado que se integra en las Secciones. Las plazas vacantes suelen cubrirse por personal que desconoce por completo el funcionamiento de la jurisdicción. De esa manera necesitan un período de formación por parte de sus compañeros y fiscales y cuando este se ha completado, tales funcionarios piden otro destino más atractivo dentro la propia Fiscalía, hecho que motiva lo que Granada y Orense denominan una «vuelta a empezar» permanente.

Idéntico problema se da con el personal sustituto que cubre bajas (Zaragoza, Huelva), no siendo infrecuentes los casos en que los interinos asignados a las Secciones no han tenido previo contacto alguno con la Administración de Justicia (Álava).

Con relación al personal, el delegado de León refiere que esa Sección sigue sin contar con un Gestor, que sería imprescindible dadas las funciones de instrucción que se desempeñan, o por la existencia de una cuenta de consignaciones o custodia de efectos.

Respecto a la plantilla de fiscales como tal, pocas novedades presentan las Secciones. Hace notar la delegada de Valencia que, para la mejor llevanza de las causas de extrema y máxima gravedad, de las

que se da cuenta al Fiscal de Sala Coordinador de Menores, es norma interna que quien instruye acuda posteriormente a juicio y continúe con el procedimiento hasta el final, siguiendo un criterio lógico semejante al de otras grandes Secciones, como Madrid o Barcelona, entre otras.

6.2.1.2 *Medios materiales*

Escasas novedades se registran este año en punto a los inmuebles.

Las Secciones más deficitarias siguen insistiendo en sus demandas, algunas de las cuales afectan a las condiciones sanitarias por falta de una adecuada ventilación (Alicante). Las críticas se siguen centrando no en los despachos de que disponen los fiscales, sino en aspectos estructurales de los edificios que no resultan idóneos para el adecuado cumplimiento de la LORPM y la Ley del Estatuto de la Víctima, por falta de salas de espera para víctimas, separadas de detenidos e investigados (Ciudad Real, Sevilla) o equipos de grabación de declaraciones (Sevilla, Alicante).

Por alguna Sección, como Cantabria, se hace hincapié en la falta de mantenimiento de las instalaciones, problema que se agudiza con el correr de los años. Pone como ejemplos el mal cierre de las ventanas con filtraciones de humedad, frío e incluso agua; paneles del techo desencajados y falta de funcionamiento de la calefacción desde que se inició la pandemia. También el delegado de Alicante se refiere a que después de más de un año no se ha repuesto una puerta de entrada destrozada por un menor expedientado.

De las novedades positivas, este año, dan cuenta las delegadas de Guadalajara y Albacete. Existen nuevas instalaciones en la primera, y la segunda se ha trasladado a la Ciudad de la Justicia. En ambas, las dependencias son adecuadas, con salas de espera, calabozos adaptados a la legislación internacional, contando Albacete con dependencia para reconocimientos en rueda y sala Gesell. En Guadalajara la falta de esta última queda, de momento, compensada con una «sala amigable» para exploraciones, comunicada con otra mediante videoconferencia, quedando las declaraciones grabadas en *Fidelius*.

6.2.1.3 *Registros y aplicaciones informáticas. Expediente digital. Lexnet.*

Durante el pasado ejercicio, como consecuencia de las necesidades impuestas por la situación de confinamiento, se produjeron intere-

santes avances más que en las aplicaciones en sí, en sistemas de videoconferencia, grabación y acceso remoto, tendentes a propiciar el teletrabajo. De todo ello se dio amplia cuenta en la anterior Memoria.

Con el progresivo retorno generalizado al trabajo presencial, aunque persistan los avances conseguidos, se hace patente, la diferencia entre unas Comunidades Autónomas y otras en punto a innovación.

Aunque en algunas CC. AA. se ha avanzado mucho en los últimos años, lo cierto es que todas las aplicaciones, siguen siendo inoperantes como instrumento estadístico. Conscientes de tal problema, los datos estadísticos de delitos que desde la Fiscalía General se solicitan son bastantes exiguos, pero, aun así, son necesarios recuentos manuales para determinar qué delitos constituyen violencia doméstica y cuáles lo son de género, o las cifras de delitos cometidos por menores de 14 años. Ni siquiera en una aplicación constantemente actualizada como *Atlante II* en Canarias, tal como señala el delegado de Tenerife. En la más moderna y digitalizada *Avantius*, en Aragón, a pesar de los cambios introducidos el último año para tratar de mejorar la estadística, el delegado de Teruel da cuenta que tampoco han servido y que nuevamente ha tenido que acudir al recuento manual.

Y un año más, desde la reforma de 2015, continúa sin resolverse el problema de las aplicaciones que impiden la distinción, que antes se hacía entre delitos y faltas, pues todo se registra como delito, sin que las estadísticas que arrojan las aplicaciones delimiten los delitos leves del resto. De esta forma las cifras finales que se ofrecen son inservibles, pues hay CC. AA. y provincias que no computan delitos leves, pero otras sí, a partir de contabilización manual, lo que no hace sino acrecentar la confusión.

Hace ya más de tres años, luego de diversas reuniones de trabajo de esta Unidad con la Dirección de nuevas tecnologías del Ministerio de Justicia, se consiguió que se introdujeran cambios en *Minerva*, la aplicación del Ministerio que usan las CC. AA. sin competencias descentralizadas. Algunos de los implantados tienen como fin que el sistema permita distinguir como tipificaciones complementarias determinadas formas delictivas: violencia sobre la mujer; acoso escolar; delitos tecnológicos…Sin embargo, por falta de formación del personal y de difusión, tales utilidades no se conocen y por ende no se utilizan.

Otro aspecto engañoso, que afecta también a la estadística, es que la fase de estado de los asuntos no se actualiza automáticamente (sobre todo en *Minerva*), de tal manera que pueden aparecer como pendientes o «vivas» causas ya concluidas (Lugo, Baleares).

Tras hacer estas consideraciones, comunes a todos los sistemas, el panorama se diversifica.

Simplificando mucho, bien puede decirse que existen CC. AA. donde apenas ha habido cambios desde principios de siglo.

Tal pudiera decirse de Cataluña (*GIF*) o la Comunidad Valenciana (*Cicerone*). Dichas aplicaciones están sin actualizar, todo se tramita en papel y no existe Lexnet, aunque se pretendía iniciar este año una experiencia piloto en Castellón, que aún no ha fructificado.

En Andalucía respecto a la aplicación *Adriano*, no cubre las necesidades, no se cuenta con expediente digital tampoco y en cuanto al sistema Lexnet presenta usos y funcionalidades desiguales según las provincias, pues, por ejemplo, si en Málaga parece más avanzado y sirve para que se remitan atestados, en Córdoba sólo es válido para comunicaciones con letrados, Instituto de Medicina Legal y este año también para recibir atestados de Policía Nacional, pero no de Guardia Civil.

En Madrid continúa la labor constante de actualización de la aplicación informática *GPRM* y sus modelos. Permite a los funcionarios el control remoto del ordenador, aunque no se les ha dotado de ordenadores portátiles. La tramitación es en papel, no existe el expediente digital y en cuanto a Lexnet, aunque desde noviembre de 2021 permite la recepción de atestados, su uso es bastante escaso, pues son pocos los cuerpos policiales que cuentan con tal herramienta.

En los territorios no descentralizados, donde se usa la aplicación *Minerva*, del Ministerio de Justicia, se está a la espera de que, durante el ejercicio 2022, se implanten los cambios de esquemas de tramitación y modelos actualizados, que se facilitaron por la Unidad de Menores de la FGE y la delegada de Madrid.

En estos mismos territorios, las dos Castillas, Galicia, Asturias, Baleares, Extremadura, La Rioja y Murcia sí es posible el trabajo remoto de los fiscales con ordenadores portátiles, pero no existe expediente digital ni tampoco –salvo alguna excepción como las de Pontevedra o La Rioja– está implantado Lexnet, como demandan numerosas Delegaciones. Se da además la circunstancia, en muchos de estos lugares, que sí existe digitalización de los expedientes y Lexnet en los respectivos juzgados de menores, lo que origina, amén del agravio comparativo consiguiente, numerosas disfunciones y problemas de coordinación.

En el momento presente, los sistemas más avanzados en cuanto a actualización de aplicaciones y modelos y, sobre todo, comunicaciones electrónicas y digitalización siguen siendo Aragón y Navarra (*Avantius*); Cantabria (*Vereda*) y País Vasco (*Justizia-Bat*).

En Aragón, Navarra y Cantabria, quienes primero empezaron, el expediente digital puede decirse que es ya una realidad que permite el trabajo remoto, sin papel e incluso, como señala el delegado de Huesca, está habilitado un sistema de consultas de expedientes de otras provincias de la CA y del expediente judicial.

El País Vasco, los últimos en incorporarse, disponen del sistema *JustiziZip* para comunicación con letrados e *Ikusbi* para grabación de declaraciones y audiencias, aunque se produzcan incidencias en su implantación, como las relativas a la firma digital, a las que se refiere la delegada de Álava, que hay que confiar en que se irán solventando.

6.2.1.4 *Equipos técnicos*

Su labor ha seguido también condicionada por la pandemia, con elevado número de días de baja laboral por cuarentenas y recurso frecuente a la videoconferencia para realizar entrevistas (Alicante).

La Delegación de Las Palmas da cuenta que, a lo largo de 2021, la representación de los menores detenidos cuando carecen de representante legal o es incompatible, ya no es asumida por los miembros del ET, como ocurrió durante 2020, a semejanza de lo que se hace en Barcelona desde la entrada en vigor de la LORPM. Los conflictos con algunos miembros de los equipos y de estos entre sí, provocaron que la Fiscalía renunciara a ese sistema que, por lo demás, era bastante práctico y permitía a los propios equipos un primer contacto y mejor conocimiento de los menores expedientados.

Refiere la delegada de Valladolid que se tuvo que abrir un gubernativo a consecuencia de las disensiones frecuentes entre las integrantes de un equipo técnico y una queja presentada. No es la primera vez que se daba tal situación allí. El expediente se cerró tras requerirles que presentasen un plan de trabajo por escrito a seguir.

La delegada de Ciudad Real, por su parte, reseña que los servicios sociales de un Ayuntamiento se negaron, en principio, a facilitar información sobre un menor al ET, escudándose en la normativa de protección de datos. El incidente se resolvió recordando el deber de colaboración entre organismos establecido en el artículo 22 quáter de la LO 1/1996, de *Protección jurídica del menor*.

Por su parte, la delegada de Tarragona destaca la importancia de la formación en materia de asistencia a víctimas con que cuentan los miembros del ET de la provincia, con independencia de las funciones específicas de las OAV.

6.2.1.5 *Abogados*

El delegado de Castellón da cuenta del contrasentido que se produce en algunos supuestos de violencia filio-parental. Ha tenido noticia de casos en que si el progenitor agredido, por su posición económica, no es beneficiario de la justicia gratuita, además de ser víctima de los hechos cometidos por su hijo, debe abonar la minuta del letrado del menor infractor.

En Huesca se deja constancia de un incidente ocurrido entre la representante legal de una menor perjudicada en un procedimiento de abuso sexual y su propia representación letrada. La abogada le denegó el traslado de las actuaciones pues pretendía hacerlas públicas en medios de comunicación, por no estar de acuerdo con el desarrollo del expediente. Finalmente, se le entregó por el Juzgado copia de actuaciones sin datos del menor expedientado y con la reserva de uso destinado exclusivamente al propio procedimiento.

6.2.2 Evolución de la criminalidad

Lo primero que debe resaltarse es que, si durante el año 2020 se produjo un descenso generalizado de las cifras delictivas, por razones obvias derivadas de la pandemia y de un confinamiento generalizado de más de dos meses, era fácil pensar que en 2021 se produjese un repunte de las cifras al haber desaparecido buena parte de las limitaciones del año precedente.

La cuestión por analizar, en este apartado, es cuál ha sido ese repunte, hasta dónde ha llegado, en qué delitos y si 2021 puede considerarse más bien un año de transición, al persistir buena parte de las secuelas pandémicas en forma de muerte, enfermedad y limitaciones a la movilidad, especialmente en el primer tercio del año, a partir del cual la situación empieza a aliviarse por la vacunación generalizada de la población y la menor incidencia y gravedad del virus.

El primer dato al que acudir es el número de diligencias preliminares incoadas que, como se verá, se incrementa respecto a 2020.

No obstante, hay que reiterar que el número de diligencias preliminares *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 Delegados 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 per-

petrados 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 incremento 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 sí fue muy concluyente: un total de 57.435, por tanto, 14.084 menos preliminares que el año anterior, con un descenso porcentual del –19,69 %.

En el último ejercicio, se ha producido el incremento anunciado: de las 57.435 de 2020 se ha pasado a las 67.514 de 2021, lo que supone un total de 10.079 preliminares más, con un aumento porcentual del +17,54 %.

El repunte de 2021 queda lejos aún de las cifras globales de 2019 y las de los años precedentes. Es la segunda cifra más baja de toda la década tras 2020 y el único año que se le aproxima es 2018 (69.235).

El dato de preliminares debe contrastarse con el resto de los indicativos a los que se acude por la FGE 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 2021 se han iniciado un total de 25.892, frente a los 22.527 del año 2020. Un incremento del +14,94 % frente a la caída del –20,84 % del año anterior. Quedan también a distancia de los 28.460 de 2019 o los 27.124 de 2018. Constituyen la segunda cifra menor de la década y desde que se llevan registros, pues la más baja anterior son los 26.425 expedientes de 2015 y la más alta los 29.614 de 2011.

En escritos de alegaciones también se produce un aumento porcentual, en este caso del +10,99 % (16.589) frente al descenso del –16,47 % operado en 2020 (14.946). No alcanzan los escritos de alegaciones de 2019 (17.893) o 2018 (17.357), aunque sí es una cifra por encima de la segunda más baja que se dio también en el año 2015, cuando las alegaciones se redujeron a 15.811.

Incremento porcentual casi idéntico a los de preliminares o expedientes se da en cuanto a las sentencias dictadas por los Juzgados de Menores (+14,72 %), frente a la caída del –19,58 % de 2020.

De todas las variables antes mencionadas puede concluirse, con las reservas que imponen las limitaciones estadísticas que, sí 2020 fue un año con un descenso anómalo y coyuntural de las cifras de delincuencia, el año 2021 tampoco permite extraer consecuencias criminológicas de futuro, pues puede decirse, como se apuntaba supra, que es un año de transición.

Es cierto que se han producido significativos repuntes de los números de 2020, pero todo lleva a considerar que siguen siendo datos coyunturales y no es aventurado pensar que, en ejercicios subsiguientes, puedan verse incrementados. Debe tenerse en cuenta que las limitaciones a la movilidad que han persistido durante 2021 en forma de cierres perimetrales, horarios restringidos de madrugada, cierre de establecimientos de ocio nocturno etc., necesariamente inciden a la baja en la delincuencia juvenil.

Sin perjuicio de lo que se dirá más adelante, deben añadirse dos matices: uno territorial y el otro cualitativo.

Los incrementos referidos tampoco han sido uniformes a lo largo del territorio nacional, pues existen provincias en las que no se ha incrementado la delincuencia o apenas respecto a 2020, mientras que en otras y en grandes núcleos urbanos el aumento es bastante más relevante.

Y desde el punto de vista cualitativo el incremento es innegable en algunos tipos delictivos graves, singularmente los delitos contra la libertad sexual.

6.2.2.1 *Referencia a delitos en particular*

Igual que en años anteriores, para apreciar mejor la evolución delictiva durante la última década (2011-2021), 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.

Sin perjuicio de las matizaciones que se harán en cada epígrafe, todas las cifras deben tomarse con suma prudencia, dadas las limitaciones informáticas referidas.

6.2.2.2 *Delitos contra la vida e integridad física*

En delitos contra la vida, lamentablemente, se constata un fuerte incremento del número de asuntos, alcanzando un total de 88, la cifra más alta de la década, por encima de los 83 asuntos registrados en 2019.

Debe tenerse en cuenta, no obstante, que la mayor parte de los asesinatos u homicidios son intentados y algunos de ellos se calificaron finalmente como lesiones graves.

Las cifras más altas se concentran en las grandes capitales, singularmente Madrid, donde hubo un total de 23 causas por delitos contra la vida. La delegada de Madrid hace notar que, en muchos de tales casos, se encuentran implicados menores relacionados con bandas latinas, habiéndose recrudecido los enfrentamientos entre bandas rivales en el segundo semestre del año. También matiza que, en otros casos, se trata de conductas muy violentas protagonizadas por jóvenes ajenos a tales ámbitos, que se han visto involucrados tras robos violentos, discusiones banales, disputas familiares o ataques a agentes de la autoridad.

En cuanto a las lesiones computadas, tanto intencionadas como imprudentes, registran también un incremento de 9.598 en 2020 a 11.857 en 2021. En años anteriores fueron 12.573 en 2019, frente a las 11.782 diligencias de 2018, o las 11.814 diligencias del año 2017.

Con todo, el dato de las lesiones sigue siendo uno de los más engañosos, por no haberse adaptado las aplicaciones informáticas a la reforma de la LO 1/2015 que suprimió las faltas. Los fuertes incrementos que se aprecian desde 2015 son consecuencia de registrar como delitos leves los ilícitos que antes de la reforma del CP se computaban como faltas. La confusión es máxima si se tiene en cuenta que las cifras de delitos leves corresponden a lugares donde se ha hecho el recuento manual, pero donde no es así el grueso de delitos leves de lesiones se mezclan con los de lesiones graves o menos graves, lo que hace que los números resulten ficticios.

6.2.2.3 *Delitos contra el patrimonio*

Se registraron 2.812 procedimientos por robo con fuerza (3.186 en 2020, 3.739 en 2019 y 4.051 en 2018); 3.764 por robos con violencia o intimidación (3.893 en 2020, 4.442 en 2019 y 3.945 en 2018); 6.561 por hurto (6.105 en 2020, 9.451 en 2019 y 9.011 en 2018); y 3.361 por daños (2.714 en 2020, 3.364 en 2019 y 3.293 en 2018).

Los robos con fuerza descienden un año más, continuando la línea de descenso de años anteriores.

Los robos con violencia también descienden sustancialmente, incluso respecto a 2020 y, más aún en relación con los ejercicios precedentes. Tal modalidad delictiva, se concentra sobre todo en grandes núcleos urbanos (sólo en Madrid se registraron 920, frente a los 927 del año anterior), esta Delegación da cuenta de la desarticulación de clanes familiares procedentes de países del Este, con menores que abordaban a personas de avanzada edad para cometer hurtos en cajeros, que podían desembocar en robos violentos si las víctimas se resistían. La coordinación con las fuerzas policiales y la adopción de medidas cautelares han reducido estos hechos en el último trimestre del año.

Respecto a los delitos de hurto y daños, debe advertirse también que las cifras, son engañosas en su conjunto pues se mezclan delitos menos graves y leves como se ha referido.

En lo que hace a daños contra el patrimonio histórico, la delegada de Salamanca reseña un acto vandálico, por pintadas realizadas por un menor, junto con otros adultos, el pasado 1 de noviembre en el Puente Romano de Salamanca sobre el Tormes, declarado monumento histórico artístico y bien de interés cultural.

6.2.2.4 *Violencia doméstica hacia ascendientes y hermanos*

Se refirió ampliamente en la Memoria pasada que en 2020 se esperaba un fuerte incremento de la violencia filio-parental como consecuencia de la convivencia constante y obligada en los hogares derivada del confinamiento de primavera. Paradójicamente ocurrió lo contrario, descendió el número de asuntos, pues en 2020 se registraron un total de 4.699, frente a los 5.055 del año 2019, o los 4.871 de 2018.

El que durante el año 2021 se haya vuelto a producir un nuevo incremento, hasta un total de 4.740 causas, confirma la persistencia de esta problemática social.

Como nuevo factor desencadenante de esta violencia contra los progenitores –y hermanos– se pone el acento también, por algunas delegaciones (Tenerife, Jerez), en el uso abusivo de las tecnologías de la información por parte de algunos adolescentes y las reacciones agresivas cuando se trata de poner límites paternales a tal uso. El delegado de Jerez hace una exposición extensa sobre el particular y señala el trabajo de deshabituación a las TIC que se está haciendo por *Proyecto Joven*, dependiente de la asociación *Proyecto Hombre*. Refiere, asimismo, que en algunos expedientes se ha propuesto, como regla de

libertad vigilada o como tratamiento ambulatorio, la asistencia del menor a dicho recurso.

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 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 hacen desde la justicia juvenil de poco sirven, mientras no se revisen esos patrones educativos.

6.2.2.5 *Violencia de género*

Es otro apartado cuyos datos son bastante inciertos. La explicación de nuevo tiene que ver con la estadística y las aplicaciones, pues, aunque se solicita desde el año 2010 como dato separado de la violencia doméstica, lo cierto es que, las aplicaciones informáticas, en su mayoría, no permiten deslindar tales 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. Como dato fiable, de una capital importante en número de habitantes y resultado del recuento manual de la delegada, es el de Valencia: 61 asuntos por violencia de género, frente a los 469 incoados por violencia filio-parental.

Por lo dicho, las cifras, en su conjunto global y las eventuales subidas y bajadas experimentadas durante toda la década, deben ser tomadas con cautela.

En el año 2021 volvieron a subir hasta los 793 asuntos, cifra que se sitúa por encima de los 647 del año 2020 e incluso de los 788 de 2019, aunque sea notablemente inferior 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.

No obstante, si se observan las tablas y los datos, se objetiva una tendencia al alza de este tipo de violencia entre los adolescentes desde 2017 en adelante, como se refería en Memorias precedentes. El incremento ha sido especialmente significativo este año en Madrid y Valencia.

El delegado de Alicante consigna el modelaje continúo e inadecuado ofrecido a los menores en internet y redes sociales, como posible desencadenante del incremento de la violencia de género y los delitos sexuales.

6.2.2.6 *Delitos contra la libertad sexual*

Se ha venido insistiendo en las últimas memorias en el progresivo e importante incremento de los delitos contra la libertad sexual durante los últimos años. El punto de inflexión fue la reforma del CP por LO 1/2015, que elevó de trece a dieciséis años la edad para prestar consentimiento en las relaciones sexuales. Inicialmente y al afectar más las subidas a los abusos que a las agresiones sexuales, se pensó que tal reforma legislativa era la causa fundamental de ese aumento.

Pero ese motivo ya no es explicación suficiente y menos teniendo en cuenta las cifras del año 2021 que superan con creces las de años anteriores, tras el descenso coyuntural de 2020.

En 2021 se incoaron 2.625 procedimientos por delitos contra la libertad sexual, frente a los 1.661 de 2020; los 1.934 de 2019; los 1.833 de 2018; los 1.386 de 2017; y los 1.271 de 2016.

Diferenciando por tipos, en 2021 las agresiones sexuales contabilizadas fueron 668, por las 544 de 2020; por las 564 de 2019; por las 648 de 2018; por las 451 de 2017; o las 476 de 2016.

En cuanto a los abusos sexuales, en 2021 fueron un total de 1.957. Su crecimiento sólo se detuvo en 2020, cuando se registraron 1.117 casos. Hasta ese año evolucionaron en progresión ascendente: 795 (2016); 935 (2017); 1.185 (2018) y 1.370 (2019).

Las cifras de causas iniciadas son elocuentes y las explicaciones de las/os delegadas/os, aunque con diferentes e interesantes matices, se mueven en parecidas líneas.

Sin incurrir en moralismo alguno, se alerta contra la despreocupación y banalidad con que se afrontan las relaciones sexuales entre adolescentes. Como consecuencia de esas actitudes en Madrid se detecta un incremento de enfermedades de transmisión sexual en ese segmento de edad e incluso de embarazos no deseados.

Se sigue haciendo hincapié en los comportamientos altamente sexualizados a edades muy tempranas (en los 216 casos de abusos sexuales registrados en Madrid, 38 afectaban a menores de edad inferior a catorce años; en Guipúzcoa de las 29 denuncias tramitadas por delitos contra la libertad sexual, se archivaron 9 por ser los autores menores de esa edad).

Ese inicio precoz se vincula, fundamentalmente, al acceso a la pornografía en dispositivos móviles desde edades impúberes. La delegada de Granada, profundizando en el tema, comenta la contradicción que supone dictar normas reguladoras de los contenidos de esta clase en los «Mass media», mientras que, a la par, no existen protocolos para tratar de impedir el acceso de los menores a páginas web pornográficas.

Ese aprendizaje desviado puede estar contribuyendo al aumento también de los casos de delitos sexuales incestuosos (sólo en Toledo siete casos de abusos sexuales entre hermanos; en Madrid se ha condenado por una violación de hermano a hermana, y en Las Palmas de hijo a madre).

No obstante, las cifras admiten numerosos matices, pues se trata de una realidad compleja, con casuística muy variada. Por eso, frecuentemente, la investigación no es fácil. Se llevan a juicio abundantes casos, en los que, a veces, lo que se inicia como agresión sexual se acaba calificando como abuso. No son infrecuentes las sentencias absolutorias por falta de prueba, pero, previamente, numerosos casos se archivan en Fiscalía, no ya sólo por aplicación del artículo 183 quáter del CP, sino por no estimar acreditados los hechos.

Lo anterior puede obedecer a múltiples causas de las que dan cuenta las Delegaciones: consumo desinhibido de alcohol y sustancias que hace difícil establecer el límite del consentimiento (Granada); en Cantabria se da cuenta de varios casos archivados que se iniciaron por comunicaciones de hospital, pero, en la instrucción, las víctimas manifestaron que las relaciones fueron consentidas y acudieron al Hospital por miedo a embarazo o enfermedades, o denunciaron por presión familiar; en Asturias varios de los archivos obedecieron a denuncias de hechos ocurridos con meses o años de antelación (supuestos cada vez más comunes), que carecían de toda prueba; en parecido sentido Las Palmas señala que sólo en una cuarta parte de los casos se ha formulado acusación.

Cuando recae condena preocupa, entre otras, a las Secciones de Alicante o Castellón, la anotación en el «Registro Central de Delincuentes sexuales», con las negativas consecuencias para la rehabilitación, intimidad y acceso a profesiones después que los infractores alcanzan la mayoría de edad.

6.2.2.7 *Delitos contra la salud pública*

Se vuelve en 2021 (890 asuntos) a una cifra casi idéntica a la de 2019 (894), tras el descenso de 2020 (722). Las cifras de estos deli-

tos venían siendo muy moderadas, dentro de una estabilidad, por encima de las 600 causas de promedio hasta 2017 cuando acusaron un crecimiento: 796 en 2018, 744 asuntos en 2017 y 589 en 2016.

6.2.2.8 *Violencia en el ámbito escolar*

Como se indica en todas las Memorias, en este apartado no existen cifras concretas, pues quedan dispersas entre otros tipos delictivos: delitos leves contra las personas, lesiones, etc. La contabilidad manual, que llevan numerosas Secciones, de asuntos relacionados con la violencia escolar, junto con sus informes, sí permiten conocer la evolución de este problema.

Este año se mueve en los mismos parámetros de los precedentes e incluso se percibe cierta satisfacción por la disminución de casos, la colaboración de las instituciones educativas y el abordaje desde Fiscalía.

Ejemplos de ello son Cantabria, que destaca el buen clima escolar en la CA al que han contribuido los planes de contingencia establecidos, y refiere también la buena disposición de los centros escolares cuando reciben peticiones de Fiscalía. En términos parecidos se expresa la delegada de Vizcaya, que resalta el mayor celo del profesorado y la resolución de conflictos dentro de los propios colegios. Madrid destaca que de los 95 asuntos registrados en 2020 se ha pasado a 77 en 2021, estando implicados en casi la mitad (34) menores de menos de 14 años.

La mayor parte de los supuestos siguen siendo leves, con respuestas extrajudiciales, siendo contadas las acusaciones por delito contra la integridad moral. Como ejemplos, sólo dos en Vizcaya o uno en Asturias. Este último caso, según indica el delegado de Asturias, estaba agravado por discriminación de carácter sexual, dirigiéndose las alegaciones contra un grupo de escolares que hostigaba con acciones despectivas a una compañera en proceso de cambio de sexo.

6.2.2.9 *Delitos cometidos o difundidos por vía informática*

En este epígrafe, igual que en el anterior, al no existir datos cuantificados, se parte de los informes de las Memorias, que este año se mueven en la misma línea de los precedentes.

Se sigue haciendo hincapié en la falta de conciencia de la propia intimidad y de la ajena y de la inconsciencia en cuanto al desvalor de las conductas constitutivas de delitos. Precisamente por eso se cons-

tata por algunas Secciones (Las Palmas) el incremento en los delitos contra la intimidad, especialmente el del artículo 197.7 del CP, por difusión de contenidos sexuales.

La delegada de Málaga llama la atención sobre el alto porcentaje de delitos de esta naturaleza cometidos por menores de menos de 14 años. Tal dato es significativo pues confirma también la ausencia de valores y formación educativa en el uso de las TIC.

Por eso mismo, algunas Delegaciones (León, Vizcaya), insisten en la necesidad de charlas en centros educativos a tal efecto, como las que se imparten por policía y otros agentes sociales en sus respectivas demarcaciones.

Existen también supuestos de pirateo desarrollado por adolescentes, de investigación y consecuencias más complejas. Así en Asturias recayó condena por un ataque informático a un foro integrado mayoritariamente por Guardias Civiles, en el que participaban más de 52.000 agentes, habiendo accedido los autores a correos corporativos y datos personales y profesionales de sus miembros.

6.2.2.10 *Delitos contra la seguridad vial*

En el año 2021 se incoaron 2.114 diligencias (71 causas por conducción etílica o bajo los efectos de drogas tóxicas; 120 por conducción temeraria; y por conducción sin permiso 1.923).

Este último delito aumenta respecto al año pasado (1.681), superando la cifra de 2019 (1.820 asuntos), acercándose a la más alta de 2012 (1.958 causas). La mayor parte de estos expedientes se resuelven con medidas extrajudiciales.

6.2.2.11 *Delitos contra el orden público*

Se objetiva un aumento de delitos de esta clase tanto en las cifras facilitadas como en los informes de las distintas Secciones.

Buena parte de ese incremento se debe a enfrentamientos protagonizados por menores contra agentes policiales que trataban de hacer cumplir las limitaciones de horarios nocturnos (Navarra, Guipúzcoa) o en Lérida en manifestaciones contra el ingreso en prisión del penado Pablo Hasel. Se refieren también varias provincias (Lérida, Lugo o Las Palmas) a causas por atentado contra los agentes requeridos para a acudir a centros de protección por altercados de algunos menores ingresados.

6.2.3 Actividad de la Fiscalía

6.2.3.1 *Guardias. Medidas cautelares. Celeridad en la tramitación*

En relación a guardias y adopción de medidas cautelares no hay novedades salvo un incremento –lógico, por otra parte– de menores detenidos y puestos a disposición de Fiscalía.

En Baleares, el delegado ha actualizado las pautas de coordinación con las Fuerzas y Cuerpos de seguridad de cara a las guardias, adaptándolas a los cambios operados por la LO 8/2021. En Badajoz, al no contar con Unidad adscrita especializada y desempeñar tal labor los miembros de la UFAM, el delegado hace notar que estos carecen de un conocimiento específico de la LORPM, centrándose más bien en violencia doméstica y de género.

En cuanto a medidas cautelares, Las Palmas da cuenta del rechazo, por parte del Juzgado de Menores n.º 1, de las peticiones de medidas cautelares después de las 13,30 horas.

Continúa destacándose la generalizada prontitud en la instrucción de causas. Varias Fiscalías observan, no obstante, que los retrasos se focalizan en la emisión de periciales. Así Madrid se refiere a periciales de informes biológicos, tecnológicos o de credibilidad del testimonio; Jaén a periciales de estimación de daños o valor, al estar centralizado el servicio a través de la Asociación de peritos para toda Andalucía; y en otras provincias en las periciales forenses (Cuenca, Baleares), al canalizarse a través de los respectivos Institutos de Medicina Legal.

6.2.3.2 *Principio de oportunidad*

6.2.3.2.1 Desistimientos

Se archivaron por desistimiento en 2021 un total de 6.609 diligencias preliminares (9,78 %).

Si bien se mantienen relevantes diferencias porcentuales entre unas y otras Secciones, se aprecia una cierta tendencia general a la baja, puesto que desde 2014 la media estaba dentro del 11 %, descendiendo en 2019 al 10,49 %, hasta llegar el 9,89 % de 2020 y al referido 9,78 % del último año.

6.2.3.2.2 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 archi-

varon 5.604 expedientes en 2021. El porcentaje de 2021 (21,64 %) supera el 18,61 % de 2020, el 17,68 % de 2019, el 20,78 % de 2018 y el 20,37 % de 2017. Queda por debajo de los años 2016 (23,39 %) y 2015 (24,25 %) y los siete años anteriores (entre el 22-26 %).

Dentro de esa cifra de 5.604 expedientes, el número de los específicamente archivados conforme al artículo 19 LORPM (conciliación, reparación o actividad educativa extrajudicial), fue de 4.624, o lo que es lo mismo, un 17,85 % que mejora sensiblemente el 14,72 % de 2020 o el 14,22 % de 2019, para situarse en lo alto de la horquilla de los siete años precedentes (entre el 15-18 %).

Tal dato supone, sin duda, una buena noticia, una reversión al alza de las soluciones extrajudiciales, más estimable aún si se tienen en cuenta los condicionantes pandémicos.

Subsisten importantes diferencias entre provincias en cuanto a las soluciones del artículo 19 LORPM. Madrid explica que apenas supere el 9 % por la gravedad de los hechos cometidos, reiteración de conductas delictivas o renuencia de los infractores. En todo caso, la subida generalizada de conjunto parece propulsada, como señalan Lérida o León, por la recuperada posibilidad, tras el período álgido de la pandemia, de reparaciones indirectas y encuentros de mediación.

6.2.3.2.3 Archivo conforme al artículo 27.4 LORPM

Se archivaron, al amparo de este precepto, 980 expedientes en 2021, un insignificante 1,45 %, situándose por debajo de los ya de por sí reducidos ejercicios de 2020 (3,89 %) o 2019 (3,45 %).

Puede decirse que se completa así el descenso emprendido desde 2012 cuando la cifra de expedientes archivados por este motivo alcanzaba el 9,83 %. Tal descenso 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 artículo 27.4 LORPM*, que pretendía tuviese un carácter excepcional y residual.

6.2.3.3 *Delitos leves*

Se prescinde de nuevo, desde la reforma del CP por LO 1/2015, del análisis de los datos recogidos en el anexo estadístico de delitos leves, dada su nula fiabilidad, pues, como se ha reiterado, sigue sin solventarse

el problema del registro diferenciado de los delitos leves del resto de delitos. La contabilidad manual y visados de alegaciones apunta a una situación que no difiere, prácticamente, de la que existía antes de 2015.

6.2.3.4 *Auxilios Fiscales*

Varias Secciones vuelven a señalar que reciben auxilios en los que la Fiscalía exhortante no se ajusta a los criterios del Dictamen 5/2011, *sobre buenas prácticas en auxilios fiscales* y la Circular 9/2011 FGE, pues cursan el auxilio sin tomar declaración directamente por videoconferencia en casos de cierta complejidad (Madrid), o cuando, en supuestos de menores ingresados en centros de protección o reforma, no recurren tampoco a la videoconferencia (Sevilla, Córdoba, Lérida). Eso ha motivado la devolución de algunos a la Sección exhortante.

También refiere la delegada de Sevilla que han llegado auxilios solicitando práctica de prueba preconstituida, cuya decisión y ejecución es competencia judicial.

6.2.3.5 *Audiencia*

6.2.3.5.1 Escritos de alegaciones

Como se anticipó, en el año 2021 se evacuaron 16.589 escritos de alegaciones, frente a los 14.946 de 2020, un crecimiento del +10,99 %.

6.2.3.5.2 Sentencias condenatorias y absolutorias. Conformidades

Las sentencias dictadas por los Juzgados de Menores en el año 2021 fueron un total de 15.936, frente a las 13.891 de 2020, una subida del +14,72 %.

Las sentencias absolutorias recaídas en 2021 fueron 1.495 frente a las 1.206 de 2020, lo que no quiere decir que siempre sean disconformes con el Ministerio Fiscal.

Las 14.441 sentencias restantes fueron condenatorias según lo interesado por el MF (90,61 %), siguiendo en la línea de elevadísimos porcentajes de sentencias condenatorias (entre el 88-91 % desde 2008).

Las sentencias dictadas por conformidad del menor en 2021 fueron 11.588 (72,71 % sobre el total de sentencias recaídas). Los índices de sentencias de conformidad oscilan, desde 2011, entre el 69-72 %.

6.2.3.5.3 Medidas judiciales impuestas

Se reitera en este apartado lo expuesto en las Memorias precedentes y al resultado obrante en el cuadro comparativo final.

6.2.3.6 *Ejecución*

En cuanto a la ejecución de medidas no privativas de libertad, algunas Secciones como Alicante, siguen indicando que una ratio elevada de 20-40 menores por educador resulta ineficaz para el adecuado seguimiento de la medida.

Como consecuencia de la pandemia se ha producido un descenso muy importante, desde 2020, de las prestaciones en beneficio de la comunidad, tal y como refleja la estadística (1.592 en 2021 frente a las 3.436 de 2019). Se ha optado por solicitar en su lugar tareas socioeducativas (Madrid, Granada, La Rioja…), aunque esta última medida no aparece en las estadísticas de la FGE. No obstante, algunas Secciones (Ciudad Real, Guadalajara) reseñan que en los últimos tiempos comienzan nuevamente a ser viables las PBC.

En Aragón, según indican los delegados de Huesca y Teruel, el recurso de grupo educativo de convivencia, ubicado en Zaragoza, no está dando el resultado esperado en el trabajo con casos de violencia doméstica.

En cuanto a medidas privativas de libertad, llama la atención el notable incremento de traslados a centros penitenciarios, pues de cifras que no llegaban a los 20 casos por año se ha pasado a 56 en 2021. Debe tenerse en cuenta, no obstante, que 20 de tales internos corresponden a Madrid y otros 16 a Barcelona, debiendo contextualizarse tal incremento en la imposición en esos lugares de medidas de internamiento cerrado de larga duración por hechos muy graves.

Señala Alicante, a propósito de los internamientos terapéuticos, que su final no está bien resuelto. Una vez que un menor aquejado de una patología mental, termina la medida privativa de libertad (siendo en muchas ocasiones ya mayor de edad) el joven queda desvalido y, si es menor, pasa de uno a otro recurso hasta recalar de nuevo en reforma. Se ha instado de la entidad pública en el caso de menores tutelados que padezcan graves discapacidades, se remita a la Sección de la Fiscalía provincial cuando alcancen la mayoría de edad, para intentar limitar, en lo posible, las situaciones de desprotección de las personas vulnerables. Pero, aun así, la declaración suele tardar tiempo y el afectado queda en situación de vulnerabilidad, sin recursos sociosanitarios adecuados. 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, ha mejorado la situación, en particular, los nuevos artículos 252 CC (otorga legitimación al Ministerio Fiscal para solicitar las medidas de apoyo en los casos de menores de edad, a diferencia del sistema precedente) y 253 CC (aumenta las facultades de la entidad pública para los casos de urgencia en la necesidad de apoyo provisional).

En Málaga se cerró el centro de internamiento cerrado y semiabierto «San Francisco de Asís». Se está a la espera de inaugurar un centro nuevo en 2022.

Durante el año 2021, al igual que el anterior, las entrevistas con menores internos y contacto con personal de los centros han sido fundamentalmente telemáticos.

6.2.4 Temas específicos de obligado tratamiento

6.2.4.1 *Incidencia criminológica de delitos cometidos por menores de 14 años*

En 2021 se archivaron 8.433 diligencias por ser los investigados menores de menos de catorce años.

La evolución de las cifras, en este apartado, presenta una trayectoria en forma de dientes de sierra, con bruscas subidas y bajadas: 6.117 (2020); 7.526 (2019); 7.359 (2018); 8.553 (2017); 9.496 (2016); 8.048 (2015); 7.734 (2014).

Aunque en alguna Memoria precedente se haya intentado extraer alguna conclusión criminológica de semejantes vaivenes, parece un esfuerzo un tanto inútil. La realidad indica que es uno de los datos estadísticos más engañosos, porque aparte de que algunas aplicaciones no lo ofrecen, existen otras muchas variables que pueden inducir a error. Como ejemplos: se registran en un solo asunto hechos en que están implicados varios menores de menos de 14 años y, a la inversa, puede haber diligencias distintas archivadas respecto al mismo menor.

Lo realmente objetivo es que en gran parte de los casos de acoso escolar están implicados menores de esta edad, en algunas Secciones en torno al 50 %. Y que sigue siendo preocupante el incremento de su participación en delitos contra la libertad sexual o cometidos a través de las TIC.

El hecho más grave del que se da cuenta este año tuvo lugar en Orense. Un menor, de trece años, arrojó por la ventana de su habitación a una compañera de clase de catorce, que ha estado hospitalizada varios meses, padeciendo importantes secuelas. El agresor se encuen-

tra ingresado en un centro de protección para menores con problemas de conducta.

6.2.4.2 *Incidencia de la aplicación de la LO 8/2021, de protección integral de la infancia y de la adolescencia frente a la violencia*

En las Jornadas de delegadas/os, de octubre de 2021, uno de los principales temas de debate fue la repercusión de la normativa de la LO 8/2021 en la aplicación de la LORPM, singularmente la preconstitución de la prueba con menores de 14 años, el perdón otorgado por menores de edad o la prescripción. Se adoptaron hasta diez conclusiones, en relación con el particular.

La mayoría de las Delegaciones, al abordar este punto, se remiten a lo allí acordado, mostrando su aquiescencia. Pero también añaden interesantes observaciones de las que se extractan algunas.

Respecto a la prueba preconstituida de testigos y víctimas de menos de catorce años, amén de restringirla a los supuestos estrictamente necesarios en los expedientes, ponen de manifiesto que no ha habido tampoco problemas con los Juzgados en relación con su práctica. La mayoría destacan, además, la coordinación con sus respectivos Juzgados de Menores para hacer coincidir la práctica de tales pruebas con los días de señalamiento. La excepción a tal coordinación se da en Vizcaya donde, de momento, se han opuesto las dos LAJ de los Juzgados a que se siguiera tal proceder.

El delegado de Alicante, señala algunas situaciones contradictorias que puede provocar la nueva normativa en esta jurisdicción. Así, en una clase de 2.ª de ESO si se produce un hecho delictivo, la mitad de la clase podía testificar en la audiencia y la otra mitad sería en régimen de prueba preconstituida. O el nuevo artículo 416.1. 1.º de la LECrim: en una pelea entre dos hermanos menores expedientados, ambos pueden acogerse a su derecho a no declarar, pero no así el progenitor representante legal de ambos que la hubiera presenciado.

Se sigue censurando la extensión a menores de la normativa 132.1, párrafos segundo y tercero CP, que trae como consecuencia, por ejemplo, que en Lérida se haya recibido declaración como investigado a un «menor» de 41 años, por presunto delito continuado de agresión sexual entre los años 1994/95.

Aunque no se hagan objeciones a la nueva regulación de contención en los centros, sí se resalta por Jerez o Lugo la dificultad práctica para cumplir la previsión del reconocimiento facultativo a las cuarenta

y ocho horas de la contención, sobre todo si el centro es público y no tiene médico asignado o si coincide en fin de semana.

6.2.4.3 *Valoración de la jurisdicción*

Un año más las distintas Delegaciones se muestran satisfechas, en términos generales, del funcionamiento de la jurisdicción tanto en las respectivas Secciones y Juzgados de Menores, como en su relación con el resto de los intervinientes: equipos técnicos, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, entidades públicas. Ese nivel de satisfacción se extiende a la respuesta a los infractores, ya fuere haciendo uso del principio de oportunidad o en la adopción de medidas judiciales cautelares o definitivas, y en la faceta de protección a las víctimas, las más de las veces menores. Pero, como se viene repitiendo, todo ello deviene insuficiente para impedir que fenómenos criminógenos como la delincuencia filio-parental, tecnológica o contra la libertad sexual sigan incrementando, mientras no cambien los deficientes patrones educativos sobre los que se enraízan.

Totales nivel nacional - Jurisdicción de menores		Total Nal. 2021	Total Nal. 2020	Total Nal. 2019	Total Nal. 2018	Total Nal. 2017	Total Nal. 2016	Total Nal. 2015	Total Nal. 2014	Total Nal. 2013	Total Nal. 2012	Total Nal. 2011
	Homicidio/ Asesinato dolosos	88	67	83	52	50	45	51	48	42	65	68
	Agresión sexual	668	544	564	648	451	476	417	440	575	537	594
	Abuso sexual	1.957	1.117	1.370	1.185	935	795	664	641	549	680	657
	Robos con fuerza	2.812	3.186	3.739	4.051	4.451	4.604	5.437	5.630	6.935	7.738	8.156
	Robos con violencia o intimidación	3.764	3.893	4.442	3.945	4.120	4.342	4.404	4.752	6.377	7.386	7.852
	Hurtos	6.561	6.105	9.451	9.011	9.954	8.922	7.055	5.292	6.623	6.853	7.352
	Daños	3.361	2.714	3.364	3.293	3.312	3.265	3.093	3.154	3.532	4.576	4.803
	Contra la salud pública	890	722	894	796	744	589	622	657	665	680	788
	Conducción etílica/drogas	71	72	51	78	44	69	70	35	109	68	236
	Conducción temeraria	120	113	107	261	140	143	148	224	190	479	572
	Conducción sin permiso	1.923	1.681	1.820	1.650	1.650	1.604	1.734	1.831	1.810	1.958	2.907
	Violencia doméstica	4.740	4.699	5.055	4.871	4.665	4.355	4.898	4.753	4.659	4.936	5.377
	Violencia de género	793	647	788	944	684	543	433	409	327	632	473
Delitos contra el Orden Público	Atentados y delitos de resistencia y desobediencia grave	1.658	1.494	1.174	1.039	2.574						
	Otros delitos contra el orden público	376	234	419	830	188						
Delitos leves (Faltas)	Patrimonio	4.796	2.957	4.791	5.086	4.784	4.867	8.247*	10.455	11.463	10.864	
	Personas	6.114	3.929	5.422	4.974	5.431	6.023	10.032*	13.044	13.100	12.269	
	Otras	581	310	655	685	896	521	1.230*	1.635	3.045	2.329	

Medidas		Total Nal. 2021	Total Nal. 2020	Total Nal. 2019	Total Nal. 2018	Total Nal. 2017	Total Nal. 2016	Total Nal. 2015	Total Nal. 2014	Total Nal. 2013	Total Nal. 2012
Expedientes Ejecución		14.789		12.302	11.630						
Internamientos	Cerrado	773	679	757	528	642	571	709	629	754	766
	Semiabierto	2.493	2251	2.632	2.609	2.820	2.787	2.595	2.818	3.079	3.265
	Abierto	255	203	177	179	160	186	208	267	231	252
	Terapéuticos	568	494	509	579	479	486	485	495	523	491
Permanencia de fin de semana		308	217	330	279	319	420	800	1.272	1.256	1.306
Libertad vigilada		10.998	9.454	10.377	11.176	10.607	9.259	9.145	9.184	10.085	10.289
Prestaciones en beneficio de la comunidad		1.592	1.821	3.436	3.604	3.591	3.185	3.838	4.642	4.697	5.206
Privación de permisos y licencias		13	64	26	45	157	134	53	287	121	207
Amonestaciones		717	545	612	652	557	592	720	807	751	926
Convivencia familiar/educativa		485	697	555	574	670	400-500	524	516	483	510
Otras		4.984	3.356	4.033	3.005	3.500	2.652	3.818	3.472	2.850	3.641
Transformación de las medidas	Reducciones y sustituciones (arts. 13 y 51)	1.557	1.876	1.845	1.425	1.864	1.677	2.024	1.948	2.377	1.851
	Por quebrantamiento (art. 50.2)	788	653	696	883	957	918	1.042	738	837	1.157
	Cancelaciones anticipadas	864	1.210	752	715	609	600	640	750	901	1.174
	Traslado a Centros Penitenciarios	56	17	11	19	13	13	9	18	18	18
	Conversión internamientos en cerrados (art. 51.2)	37	27	33	21	19	16	15	22	23	21

Sentencias y soluciones extraprocesales		Total Nal. 2021	Total Nal. 2020	Total Nal. 2019	Total Nal. 2018	Total Nal. 2017	Total Nal. 2016	Total Nal. 2015	Total Nal. 2014	Total Nal. 2013	Total Nal. 2012	Total Nal. 2011
Absolutorias		1.495	1.206	1.569	1.724	1.580	1.489	1.703	1.594	2.280	1.816	
Condenatorias	Sin conformidad	2.853	2.677	3.567	3.879	4.205	3.343	3.545	3.827	4.699	5.357	5.919
	Por conformidad	11.588	10.008	12.139	12.118	11.985	11.194	11.876	12.713	12.422	12.786	14.648
Recursos	Apelación	184	168	244	226	130	160	314	202	121	330	
	Casación	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	1

Tramitación de diligencias y expedientes		Total Nal. 2021	Total Nal. 2020	Total Nal. 2019	Total Nal. 2018	Total Nal. 2017	Total Nal. 2016	Total Nal. 2015	Total Nal. 2014	Total Nal. 2013	Total Nal. 2012	Total Nal. 2011
Diligencias preliminares	Incoadas en el año	67.514	57.435	71.512	69.235	73.590	74.525	77.840	81.707	89.756	97.817	102.885
	Archivadas por edad de 14 años	8.433	6.117	7.526	7.359	8.553	9.496	8.048	7.734	8.226	8.058	10.425
	Archivadas por desistimiento de incoación (art. 18)	6.609	5.681	7.502	8.031	8.774	8.299	8.918	9.278	9.450	10.238	10.048
	Archivadas por otras causas	27.693	24.337	28.970	29.603	25.918	30.604	36.261	35.001	44.509	49.171	
	Pendientes a 31 de diciembre	4.444	4.007	4.797	5.298	5.116	4.349	4.342	4.487	4.621	5.197	
Expedientes de reforma	Incoados en el año	25.892	22.527	28.460	27.124	28.284	27.279	26.425	27.472	29.428	29.598	29.614
	Soluciones extrajudiciales	4.624	3.317	4.048	4.375	4.403	4.974	4.745	5.117	4.706	4.794	6.297
	Sobreseimiento del art. 27.4	980	877	984	1.262	1.378	1.409	1.638	1.823	1.981	2.911	2.864
	Escrito de alegaciones art. 30	16.589	14.946	17.893	17.357	18.133	16.485	15.811	17.568	18.765	18.639	20.101
	Pendientes a 31 de diciembre	8.115	7.850	9.860	8.831	8.969	8.244	7.051	6.553	8.031	7.890	

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

De forma paulatina durante el año 2021 las restricciones sanitarias que se derivaron de la pandemia del COVID-19, con la subsiguiente ausencia de presencialidad de los fiscales en muchas de sus actuaciones profesionales, han ido amainando y todo indica que pronto se reestablecerá la plena normalidad en el área de protección de las Secciones de menores.

Aun así, se indica otro año más que en ciertos territorios continúan presentándose algunos déficits en espacio para archivos y en locales, así como en cantidad del personal auxiliar asignado. Así lo reflejan las Secciones de Huelva, Jaén, Sevilla, Ciudad Real, Lleida y Cantabria que abogan por una mejora de la calidad y capacidad de los

edificios o en Madrid y Alicante donde se critica la deficiente ventilación de sus dependencias y salas, agravada en estos tiempos de crisis sanitaria.

Los expedientes de protección de menores suelen distribuirse de forma equitativa entre todos los fiscales integrantes de las Secciones de Menores, aunque en ciertos territorios, específicamente en las Fiscalías más numerosas de las grandes capitales, hay asignados fiscales concretos a los temas específicos de protección, situaciones de riesgo o incluso de revisión de las resoluciones dictadas en materia de determinación de la edad de los extranjeros.

El registro de los asuntos y su tramitación sigue mejorando en las últimas anualidades gracias al empleo creciente de las aplicaciones informáticas *ad hoc*, aunque en lugares concretos, Cáceres, Cantabria y Soria, aún persiste el doble sistema de compatibilizar el método digital con el uso de libros en papel. Es nuevamente reseñable el uso generalizado que ha tenido el programa de registro y control de protección de menores de la FGE. Si bien las Secciones de Córdoba, Castellón, León, Málaga, Illes Balears y Zamora insisten otro año más en la necesidad de que la aplicación ofrezca unos esquemas de tramitación guiada automatizada que tienda hacia una futura fiscalía digital integral, sin obligar a sus usuarios a emplear paralelamente otros programas cuando los expedientes devienen judiciales. También se indica por la Sección de Araba que sería preciso que el programa posibilitase el uso de la firma electrónica que ya está habilitado en las diversas aplicaciones autonómicas. Y la de Guadalajara estima que sería óptimo que la aplicación permitiese un control informático de los acogimientos, tal y como anteriormente era posible en la vía judicial por medio del programa estatal Fortuny. Además, se recuerda que sería muy recomendable añadirle un conjunto de plantillas documentales unificadas a nivel estatal, así como periódicamente ofertar cursos formativos presenciales para el personal nuevo que se vaya incorporando a las Secciones.

En las Jornadas de Fiscales especialistas de menores celebradas en octubre de 2021 se recordó que, conforme al Título IV de la LO 8/*2021 de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia frente a la Violencia*, la supervisión por parte del Ministerio Fiscal de los centros de protección de menores debiera conllevar a la conexión informática con las entidades públicas de protección, lo que exige la puesta en funcionamiento de mecanismos ágiles de acceso telemático en tiempo real a sus bases de datos; aun así, en la actualidad sólo Madrid, Cataluña y Aragón disfrutan de esta posibilidad. En tal sentido la Sección de Bizkaia señala que no ha conseguido aún ser incluida en el sistema de comunicación digital con la entidad pública correspondiente.

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*

Los datos estadísticos de los menores en situación de riesgo en el 2021 reflejan un incremento del +23,50 %, lo que consolida una clara tendencia ascendente desde el año 2014 que sólo ha tenido como excepción el 2020 por consecuencia del confinamiento derivado del estado de alarma. No es ajeno a ello la preocupante situación generada en ciudades como Ceuta donde la afluencia masiva de menores ha causado una emergencia humanitaria por todos conocida.

Se sigue observando cierto grado de dificultad por parte de las Entidades públicas y de los propios entes locales para la correcta aplicación práctica de los mandatos legales emanados de la legislación de protección a la infancia y la adolescencia del año 2015. En esta línea debemos mencionar que subsisten diferencias de criterio entre las entidades locales sobre su capacidad técnico-asistencial para abordar y tratar la problemática de los menores en riesgo en su fase inicial, básicamente por sus carencias de personal cualificado, así lo señalan las Secciones de Las Palmas, Sevilla y Bizkaia.

En Lleida se da cuenta de una especial vigilancia respecto de los informes sobre menores en riesgo a cargo de los servicios sociales municipales, habiéndose incluso realizado apercibimientos legales a fin de agilizar su emisión con la exigencia de que se actúe eficazmente mediante la elaboración de un proyecto de intervención social que, manteniendo al menor en su entorno propio y logrando la colaboración de su familia, tienda a erradicar los factores de riesgo detectados. Un año más la Sección de Córdoba resalta la problemática de los hijos de mujeres inmigrantes y la dificultad para su correcta identificación que luego puede acarrear desapariciones de niños/as de muy corta edad.

6.3.2.2 *Absentismo escolar*

Tras el paréntesis de la crisis COVID-19 durante el año 2020, donde fue de aplicación la Nota Interna 1/2020 de la Unidad Especializada FGE sobre pautas de actuación en esos delicados momentos, la situación general ha tendido a la plena normalización con retorno presencial del alumnado a las aulas. Aun así, en algunos sectores sociales subsiste el riesgo de enquistarse.

Las Secciones de protección han continuado durante el año 2021 con su labor de incoación de diligencias preprocesales en todos aque-

llos casos que revisten cierta gravedad, las cuales desembocan en la ulterior formulación de denuncias en el orden jurisdiccional penal ordinario contra aquellos progenitores que reiteradamente se niegan a escolarizar a sus hijos. En este sentido, las Secciones de Ciudad Real, Huesca, Teruel, Salamanca, Zaragoza, Valencia, Sevilla, Málaga y Palencia dan cuenta de su constante labor de seguimiento en este campo. Alguna Sección, como la de Badajoz, incluso asigna a uno de los fiscales de protección la tarea específica de intercomunicación y coordinación.

En Ciudad Real interviene el propio Fiscal Jefe provincial para el ulterior control y su finalización en la vía penal. Por su parte, la Sección de Granada señala que se adoptaron medidas de corrección ya que se había detectado que algunos padres preferían optar por academias con aulas virtuales –no presenciales– para cubrir la escolarización por cauces paralelos o, incluso, acudiendo a un tipo de educación no reglada vinculada a las enseñanzas de una mezquita local.

Por su parte, la Sección de Tenerife alaba el apoyo que les brinda la adscripción de personal especializado de las Policías Locales de Santa Cruz y La Laguna para la prevención y detección de los casos de absentismo escolar en su zona.

6.3.3 Situación y declaración de desamparo de los menores

El desamparo, entre las situaciones negativas en que puede encontrarse cualquier menor, es la que objetivamente reviste una mayor gravedad. Las Entidades públicas autonómicas son las encargadas legalmente de reaccionar frente a ello con la mayor inmediatez, acordando la asunción de tutela automática y adoptando las medidas urgentes acordes con los informes técnicos sobre los afectados. A pesar de ello, las Secciones de Bizkaia, Orense, Zamora y Córdoba abogan para que se imprima mayor celeridad en la respuesta institucional e igualmente en la pronta remisión de los informes puntuales de revisión de las medidas adoptadas. También las Secciones de Málaga y Las Palmas comentan la necesidad de abordar con más medios el exceso de cifras de fugas y desapariciones de menores de los propios recursos asistenciales.

Los expedientes de las tutelas de menores acordadas por las Entidades públicas han registrado un aumento del +23,40 % respecto del año 2020, en el que se produjo una clara disminución consecuencia del confinamiento sanitario.

A diferencia de ello, los expedientes sobre guardas sólo reflejan un mínimo aumento del +1 % sobre las cifras del 2020, en que también hubo un claro descenso por las razones sanitarias antedichas.

Y en lo que atañe a los Centros para menores con problemas de conducta las Secciones de Madrid y Lugo aluden a la problemática específica que genera la convivencia diaria que, a veces, deriva en conflictividad digna de mayor atención desde las administraciones. Por su parte, la Sección de Jaén, ha observado que algunos menores permanecen en dichos recursos por períodos harto excesivos, alegándose por la Entidad pública que ello se debe a la necesidad de consolidar su positiva evolución; si bien, en la opinión de esa Fiscalía, ello debería implementarse mejor en centros de régimen ordinario como continuación del inicial período de tratamiento de los menores.

Igualmente traslada que la Fiscalía ha contactado con el Juzgado del orden civil encargado de los procedimientos para autorizar esos ingresos a fin de asegurar su carácter preferente, evitando demoras en perjuicio de los residentes.

6.3.4 Procesos judiciales de impugnación de medidas de protección respecto de menores acordadas por las entidades públicas (art. 779 y ss. LEC)

En las últimas anualidades venimos indicando que las Secciones de Protección suelen mantener posturas bastante afines con las plasmadas en las resoluciones de fondo que se dictan en esta materia por las diversas Entidades Públicas.

Ello se refleja en que la discrepancia de las Fiscalías Provinciales sólo constituye un ínfimo porcentaje del 0,18 % de la cifra global de impugnaciones que se ventilan ante los órganos judiciales civiles en esta materia. A diferencia de ello, a nivel estatal se registra un incremento del +12,60 % del total de impugnaciones judiciales interpuestas por los progenitores biológicos de los menores afectados, debiendo tenerse en cuenta los nuevos plazos fijados en el artículo 780 de la LEC.

La actitud del Ministerio Fiscal para el caso de acumulación de estos procedimientos, derivada del nuevo artículo 780-6 LEC, es la instar motivadamente la mayor celeridad posible en el señalamiento de la vista y de la adopción de la resolución judicial. En las vistas de estos señalamientos también intervienen, según la idiosincrasia propia de cada territorio, junto con los Fiscales de protección aquellos otros de las Secciones de Familia y Civil que brindan apoyo en la cobertura de servicios semanales ante los juzgados civiles.

6.3.5 Adopciones y acogimientos

Las cifras de los menores respecto de los que se ha acordado alguna modalidad de acogimiento en 2021 han experimentado un notable incremento del +198 %, respecto al año de la crisis sanitaria y se recuperan las cifras normalizadas del año 2019.

En los últimos años se viene incidiendo en que existen dificultades para encontrar familias acogedoras, así lo señalan nuevamente las Secciones de Lleida, Ourense y Zamora; si bien en Asturias se ha constatado una mejora tras los programas de incentivo autonómico, abogándose en tal sentido por la modalidad de acogimiento familiar profesionalizado.

Los expedientes relativos a intervenciones en adopciones han aumentado un +26.50 %, debiendo indicarse que en algunas Fiscalías los trámites judiciales relativos a señalamientos de vistas están encargados a los fiscales de las áreas de familia y/o civil que apoyan a la plantilla de menores.

6.3.6 Defensa de los derechos fundamentales de los menores y otras medidas urgentes conforme al art. 158 CC

Durante el año 2021 se han realizado un +63,10 % de intervenciones en esta materia respecto del año precedente, actuando para asegurar la protección del superior interés del menor. Así, en Madrid se ha duplicado su número de expedientes de esta clase. La Sección de Ciudad Real ha dado cuenta de su actuación para evitar la difusión pública en la prensa local de imágenes de intervenciones policiales sobre menores fugados y la Sección de Granada muestra su preocupación para tratar de evitar la proliferación del acceso de menores a páginas web de pornografía dura sin un mínimo control paterno.

A instancias de la FGE, y tras las inspecciones de centros de menores a cargo de los servicios técnicos del Defensor del Pueblo, la Sección de Valencia viene solicitando periódicamente de la Generalitat valenciana la mejora de la metodología empleada para la preceptiva y rápida documentación de los menores extranjeros tutelados en sus centros.

Finalmente, cabe indicar que los expedientes sobre investigaciones biomédicas son muy escasos, no superan la veintena en todo el territorio nacional, y en ello incide la doctrina dimanante del Dictamen 2/2016 de la Unidad Coordinadora de Menores FGE que sentaba que, tras la reforma legislativa operada por el Real Decreto 1090/2015, de 4 de diciembre, por el que se regulan los ensayos clínicos con medicamentos, los Comités de Ética de la Investigación con medica-

mentos y el Registro Español de Estudios Clínicos, no resulta preceptiva la comunicación al Ministerio Fiscal de las autorizaciones de los propiamente llamados ensayos clínicos.

6.3.7 Problemática relativa a los menores extranjeros no acompañados (NNAMNA)

Este año 2021 ha quedado patente de nuevo que las ciudades fronterizas de Ceuta y Melilla, así como en general las costas geográficamente cercanas al continente africano, constituyen la puerta de acceso a nuestro territorio nacional de numerosos contingentes de personas inmigrantes menores de edad, a veces en avalanchas puntuales, lo que genera graves disfunciones en el sistema de centros de recepción y primera acogida de nuestras CC. AA..

Se ha hecho preciso articular mecanismos *ad hoc* de alojamiento y atención para facilitar dicha acogida, aun temporal, y no pocos han sido los problemas para la ulterior distribución de esos menores entre los demás territorios a fin de evitar el desbordamiento asistencial y humanitario en Ceuta, Melilla e islas Canarias.

Las Secciones de protección de menores han proseguido su labor para la determinación de la edad de este colectivo, aunque existen territorios, como Castellón, Bizkaia y Orense donde esta tarea la asume específicamente la Sección de extranjería, con la particularidad de que en Bizkaia la Sección de menores sólo interviene posteriormente en los casos de recurso jurisdiccional respecto de la decisión adoptada por la Diputación Foral. En todo caso esta actuación siempre se ajusta a las directrices del Protocolo Marco del 2014 de la Unidad Coordinadora de Extranjería de FGE.

Las Secciones de Las Palmas y Granada vuelven a insistir en la grave situación en que quedan muchos de los niños, e incluso bebés, que tras el simple inicio de las pruebas de ADN para verificar si vienen acompañados de sus progenitores biológicos inmediatamente desparecen de los puntos de acogida temporal con el riesgo que ello conlleva de incurrir en casos de tráfico ilegal de personas menores de edad.

Especial mención debemos hacer a los hechos que tuvieron lugar en Ceuta el día 17 de mayo, cuando una «avalancha» de personas entraron en la ciudad de manera ilegal, y entre ellas unas 1.700 eran menores de edad. En un primer momento el problema fundamental que surgió fue el de la práctica de devoluciones en la propia frontera, válidas excepcionalmente para los mayores de edad, según la

legislación de extranjería, pero prohibidas en todo caso para los menores.

Las denuncias ciudadanas dieron lugar a que por la Fiscalía de Área de Ceuta se abrieran diligencias de investigación, y como quiera que se denunció que la orden habría nacido en el Ministerio del Interior, también en esta Unidad se incoaron las Diligencias preprocesales 94/21. Ambas iniciativas acabaron en archivo.

Hubo un segundo episodio en esta historia que surgió, a pesar de las reuniones que mantuvo la Fiscalía General, con presencia de esta Unidad, con representantes de Ministerio de Interior, en las que se puso de manifiesto la imposibilidad de realizar devoluciones de menores en grupo, de forma indiscriminada, de la decisión de la Delegación del Gobierno de proceder a reintegrar a Marruecos 15 menores cada día en el mes de agosto. Estas actuaciones cesaron por una decisión del Juzgado Contencioso-Administrativo de Ceuta, que prohibió dicha actividad, decisión que fue apoyada desde la Fiscalía.

6.3.8 Visitas periódicas a centros de protección de menores

El año 2021 ha permitido iniciar una nueva fase de superación paulatina de las previas limitaciones sanitarias de presencialidad de los fiscales en las visitas de control e inspección de los centros de protección. Ello se ha traducido en espectacular incremento del +79 % en el número de visitas giradas, siempre respetando las lógicas medidas sanitarias de prevención. Sólo muy limitados territorios han tenido dificultades para realizarlas lo que se ha suplido con controles mediante el sistema de videoconferencias.

Hay que señalar en este punto que el nuevo marco legal del artículo 55 de la LO 8/2021, sobre la periodicidad de las visitas a centros, planteará a las Secciones de protección serias dificultades prácticas en el cumplimiento de los planes de visitas ya que difícilmente se podrá atender a las regulaciones concretas de cada centro en cuanto a la cadencia temporal de sus inspecciones; la imposibilidad material de realizarlo así vendrá condicionada por la propia exigüidad de las plantillas de fiscales que están adscritos a estas materias.

Especial incidencia ha comenzado a tener en este campo la nueva regulación del funcionamiento de los centros en los aspectos más delicados relativos a las medidas de contención y de aseguramiento derivadas de la precitada LO 8/2021.

6.3.9 Atención al público en general y otras gestiones en interés de los menores

La atención al público suele canalizarse por diversos sistemas, en algunas ocasiones se atribuye al fiscal delegado provincial de menores el encargo de recibir y entrevistarse con los familiares de los menores requirentes de ayuda o información, aunque en la mayoría de los casos se suele repartir esta tarea entre todos los fiscales de la plantilla, mediante un sistema de permanencia rotatorias diarias. Es habitual emplear sistemas de filtrado previo mediante formularios impresos que deben cumplimentar las visitas a fin de determinar el objeto de la entrevista y canalizar adecuadamente la temática a tratar.

En no pocas ocasiones esta tarea de atención excede de las materias estrictamente jurídicas, incurriendo en el ámbito de lo educativo-asistencial, en muchos casos para suplir las carencias de las propias Entidades públicas que adolecen de un servicio de técnicos de guardia, tal y como ocurre en Burgos.

6.3.10 Valoración de las relaciones, comunicación y coordinación con los estamentos administrativos de protección de menores

Es reseñable que la tónica general de las relaciones institucionales de la Fiscalía con las Entidades públicas suele ser adecuada, e incluso personal y cordial en muchos casos. Gracias a ello, la misión de vigilancia y control que incumbe al Ministerio Fiscal se ve muy facilitada para conseguir teleológicamente el superior interés del menor.

Las Secciones de protección un año más han emitido un juicio en general positivo sobre sus relaciones institucionales con las Entidades públicas; pero ello no es óbice para que, en casos concretos, formulen quejas relativas al retraso en la remisión de los informes periódicos sobre evolución de los menores o sobre su calidad técnica, en especial en lo atinente al excesivo recurso a fórmulas o modelos de informe estereotipados que no individualizan adecuadamente las circunstancias personales de cada menor. Por otro lado, apunta la Sección de Sevilla que sería aconsejable minorar ciertas discrepancias surgidas sobre los criterios técnicos aplicados en la adopción de las medidas concretas.

Las Secciones de Cuenca y Ourense señalan una vez más que sus Entidades no cumplen con la rendición de la cuenta final de la tutela una vez cesada ésta, obviando el mandato del artículo 292 del CC. Y ello ocurre en muchos territorios pese a que esta obligación de la

administración debe ser instada por el Ministerio Fiscal conforme a lo acordado en las Conclusiones de Fiscales Delegados especialistas del mes de octubre del 2021 y aprobado por la FGE.

En este ámbito de la cooperación con los estamentos administrativos, a simple título de ejemplo, mencionamos que la Sección de Illes Balears ha realizado en esta anualidad reuniones específicas con su administración autonómica para el abordaje directo cuestiones referentes a la protección de menores, en especial en referencia al nuevo perfil sociológico que aquellos presentan y que exige dotar a las nuevas generaciones de novedosas pautas formativas en los propios centros de la red asistencial de tutelados.

7. COOPERACIÓN PENAL INTERNACIONAL

7.1 **Introducción**

El año 2021 ha sido un año de transición entre las restricciones de la pandemia que afectaron de forma ostensible a la actividad internacional y los niveles de actividad previos a ésta que aún no se han alcanzado. Se observa en todo caso una recuperación progresiva de las reuniones y de la actividad presencial, especialmente en el segundo semestre, si bien en número notoriamente más reducido que en años previos a la crisis sanitaria.

La actividad de esta especialidad, desde el punto de vista procesal, está centrada esencialmente en la ejecución de solicitudes de asistencia judicial internacional e instrumentos de reconocimiento mutuo y se constata que sigue incrementándose, siendo destacable, por ejemplo, el creciente número de solicitudes de videoconferencia. La pandemia ha empujado y acelerado en general todo el proceso de digitalización de las actuaciones procesales y las dificultades de movilidad han determinado que la videoconferencia sea actualmente el modo ordinario de la práctica de declaraciones, tanto en las investigaciones como en el juicio oral, sustituyendo a cualquier desplazamiento de los declarantes o autoridades judiciales. La necesidad de asegurar la veracidad, la inmediación y los derechos fundamentales de declarantes y participantes en el proceso requiere una atención a las circunstancias concurrentes de cada caso que ha llevado a que la Fiscal de Sala publicara el Dictamen 1/21 *sobre el uso de la videoconferencia en la cooperación judicial internacional* al que se hará mención más adelante.

La transformación digital procesal está también presente en el modo de intercambio de las solicitudes de auxilio superando definitivamente al uso del correo postal, tras la decisión del Ministerio de Justicia, como autoridad central, de aceptar solo las solicitudes tramitadas por vía electrónica. Esta decisión junto al avance de las plataformas como la eEDES de la Comisión Europea, que ya está en periodo de pruebas, y la entrada en vigor en mayo de 2022 del Tratado de Medellín, que posibilitará el uso de Iber@ para los traslados de las solicitudes de asistencia, aseguran una mejora en la celeridad y la seguridad de este proceso que sienta además las bases para demandar un esfuerzo del Ministerio de Justicia en la adopción de las decisiones necesarias para superar los actuales retrasos derivados de su gestión como autoridad central, de los que se informará más adelante.

La celebración de reuniones de Cumbres, Redes y Asociaciones regionales y globales de fiscales ha sido aún muy reducida, de forma que muchos de estos encuentros periódicos que se suelen celebran anualmente no fueron convocadas este año. La Asamblea Ordinaria de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos –AIAMP–, que en el año 2020 se llevó a cabo virtualmente, fue anunciada y suspendida en dos ocasiones durante 2021, debido a las condiciones sanitarias del país anfitrión, Colombia, de forma que finalmente no se celebró, y la próxima Asamblea tendrá lugar en ese país ya en 2022. Otras reuniones de Fiscales Generales como la de la Red de Fiscales Generales y Jefes de Ministerios Públicos de la Unión Europea, conocida como Red Nadal, fue nuevamente suspendida en 2021 y anunciada para mayo de 2022. El Foro Consultivo de Fiscales Europeos sí celebró una reunión en La Haya organizada en formato híbrido en el que por la Fiscalía española participó virtualmente la Secretaría Técnica. También tuvo lugar en formato híbrido el foro de Fiscales Generales de EUROMED que se celebró en La Haya, en la sede de Eurojust, en el mes de noviembre y al que asistió la Fiscal de Sala de Cooperación Internacional.

El tercer aspecto, que comprende el ámbito de actuación internacional del Ministerio Público español, ejecutando o participando en asesoramientos o asistencias técnicas en países con menor grado de desarrollo o en países candidatos a la adhesión a la UE, que había sido muy afectado por las limitaciones de movilidad de la pandemia, ha vuelto a recuperar este año niveles similares a 2019, incluso podríamos afirmar que ha habido un crecimiento en la implicación de la Fiscalía en estos proyectos y, por tanto, un mayor número de fiscales españoles tomando parte activa en los mismos. Es importante destacar muy especialmente el cada vez mayor número de mujeres participan-

tes en estas actividades, de forma que, a primeros de 2022, hay cuatro mujeres fiscales destinadas como expertas a largo plazo en el exterior y, por tanto, dirigiendo o coordinando relevantes proyectos de cooperación, en Marruecos, Albania, Bolivia y Ucrania (aunque esta última trabaja desde España tras la invasión rusa de ese país). A ello debe sumarse que las dos plazas en magistraturas de enlace ocupadas por miembros de la carrera fiscal, concretamente en EEUU y Benelux, lo son también por mujeres.

Durante el año 2021 el número de comisiones de servicio para el traslado al extranjero de fiscales ha sido de 48, un número muy escaso en relación con años previos, pero mayor que las 27 tramitadas en 2020, que además habían sido todas ellas realizadas antes de las restricciones a la movilidad adoptadas en marzo. Sin embargo, igual que el año pasado, han sido realizadas a distancia 72 asistencias técnicas en proyectos de mejora de la Administración de la Justicia y lucha contra la delincuencia, como el PAcCTO o EUROsociAL u otros de carácter bilateral gestionados principalmente por FIIAPP; en total 55 fiscales ha participado en estas asistencias ya que algunas son continuación de otras y por tanto han sido ejecutadas por quienes participaron en la primera actividad.

Debe constatarse este año que, aunque la Instrucción 1/2011 sigue vigente y por tanto la Fiscal de Sala de Cooperación Penal Internacional y la UCIF coordinan las tres áreas de intervención internacional, durante este año algunas de ellas han sido organizadas por la Secretaría Técnica quienes se han encargado de concretar la agenda y recibir visitas de autoridades extranjeras.

La UCIF ha realizado este año, como en anteriores, un trabajo de estudio e informes de anteproyectos de Ley relacionados con la materia de la cooperación internacional remitiendo sus aportaciones a la Secretaría Técnica y al Consejo Fiscal, quienes han acogido muchas de ellas como aportaciones de utilidad, incorporándolas al informe final del Consejo Fiscal. Esta actividad ha sido especialmente relevante en 2021 por lo que conviene dejar constancia de estos informes: En el mes de febrero se emitió cumplido informe al *Anteproyecto de LO por la que se adapta el ordenamiento nacional al Reglamento 2017/1939 por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea*. En el mes de marzo se emitió un extenso informe sobre el *Anteproyecto de Ley por la que se adapta el ordenamiento nacional al Reglamento 2018/1727 sobre Eurojust, y se regulan los Conflictos de Jurisdicción, las Redes Judiciales de cooperación*. En el mes de julio se informó el *Anteproyecto de LO por la que se establecen normas que faciliten el uso de información financiera y de otro tipo*

para la prevención, detección, investigación o enjuiciamiento de infracciones penales. En el mes de octubre se informó el *Proyecto de Real Decreto por el que se regula el procedimiento para la selección y designación de la terna de candidatos a Fiscal Europeo y candidatos a Fiscal Europeo Delegado en España* y finalmente, en diciembre se elaboró informe al *Anteproyecto de LO por la que se modifican la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, para la transposición de directivas en materia de lucha contra el fraude y la falsificación de medios de pago distintos del efectivo y abuso de mercado, y la Ley Orgánica 7/2014, de 12 de noviembre, sobre intercambio de información de antecedentes penales y consideración de resoluciones judiciales penales en la Unión Europea*.

Por designación de la Fiscal General, la Fiscal de Sala se integró en el equipo encargado de las diligencias de investigación 17/20, 40/20 y 44/20, referidas al Rey emérito, y en las que la Fiscal de Sala se encargó de la gestión de las solicitudes de auxilio internacional con las autoridades encargadas de su ejecución en Irlanda, Jersey, Suiza y Mónaco, con un resultado muy positivo en la colaboración recibida de todas ellas.

7.2 Evaluación de la normativa y funcionamiento de la Cooperación judicial internacional

Este año no se ha publicado ninguna norma nacional sobre el régimen de la cooperación internacional, salvo la referencia puntual a este tema en la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de *protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales* a la que se hará referencia posteriormente.

Lamentablemente, España sigue sin tener una Ley de Cooperación Judicial Penal internacional, un texto absolutamente imprescindible por razones expuestas reiteradamente en memorias anteriores. Igualmente nos remitimos a ejercicios precedentes para seguir insistiendo en la urgentísima necesidad de modificación de la vigente Ley 11/2003, de 21 de mayo, *reguladora de los equipos conjuntos de investigación penal en el ámbito de la Unión Europea*, una tarea que parece si ha comenzado el Ministerio de Justicia pero que sigue pendiente. Tampoco la nueva regulación de Eurojust, dirigida a adaptar la Ley 16/2015 al Reglamento *2018/1727,* cuyo proyecto de Ley fue informada por la UCIF en marzo y por el Consejo Fiscal en abril, ha visto la luz.

En la memoria anterior se mencionaba también la necesidad de modificación de la Ley de Reconocimiento Mutuo –en adelante LRM–, especialmente para desarrollar las normas del *Reglamento 2018/1805 de 14 de noviembre sobre reconocimiento mutuo de las decisiones de embargo y decomiso en la UE* que, aunque es directamente aplicable, requiere una adecuada adaptación de la Ley y concretamente de los Títulos VI y VII de la LRM. La subsistencia de las normas previstas en estos Títulos, junto a la aplicación de las nuevas disposiciones del Reglamento indicado, complica extraordinariamente la tarea de las autoridades judiciales en la emisión y ejecución de resoluciones judiciales de embargo y decomiso dando lugar a confusiones y errores en la práctica. Además, como ya se expuso el año pasado, el sistema de competencias para la ejecución de las resoluciones de embargo es absolutamente ineficiente y provoca no solo retrasos sino, en ocasiones, la desaparición de los bienes afectados por la resolución.

Por otro lado, la modificación de la LRM sería muy oportuna para la corrección de algunos errores observados durante estos años de aplicación y también para alinearla con la doctrina del TJUE, por ejemplo, en relación con la discutida conversión de todas las causas de denegación en obligatorias. Como es sabido, cada uno de los instrumentos de reconocimiento mutuo contiene una lista de los motivos por los que el reconocimiento y la ejecución pueden o deben ser denegadas. Parte de estos motivos aparecen definidos en la norma europea como obligatorios, de forma que la Decisión Marco o la Directiva recogen la obligatoriedad con la expresión «la autoridad de ejecución denegará», mientras que otros motivos de rechazo reciben el tratamiento de «potestativos» y en estos casos la norma europea suele recoger la expresión «la autoridad de ejecución podrá denegar», lo que parece interpretarse como la voluntad del legislador europeo de dejar un margen de discrecionalidad a las autoridades judiciales competentes para valorar la entidad de esos motivos como causa de denegación. Sin embargo, este diferente tratamiento de los motivos de denegación no se ha trasladado correctamente en nuestro ordenamiento; la LRM ha convertido muchos de los motivos de denegación en obligatorios, salvo en la regulación de la OEDE que en el artículo 48 sí contiene una diferencia más precisa entre razones obligatorias y potestativas de rechazo. El informe final de la cuarta ronda de Evaluaciones Mutuas sobre la OEDE incluye precisamente una recomendación relativa a la forma de implementación de los motivos de no ejecución en varios de los Estados Miembros, poniendo en cuestión la injustificada conversión de motivos de no reconocimiento potestativos en obligatorios. También el TJUE en la Sentencia de 29 de junio

de 2017 C-579/15 Caso Poplaswski, recuerda la necesidad de que se deje a las autoridades nacionales de ejecución un margen de discreción en las causas potestativas. En varios pronunciamientos posteriores el Tribunal reitera la necesidad de dejar ese margen de apreciación en los motivos definidos como potestativos como, por ejemplo, en la reciente del caso C-665/20, de 29 de abril.

Otra cuestión que requeriría nueva redacción se encuentra en el artículo 85 b) LRM, en el Título III, dedicado a la ejecución de resoluciones que imponen penas privativas de libertad y en el que se obliga a denegar la ejecución de la resolución que impone el cumplimiento de penas inferiores a seis meses. La aplicación práctica de este artículo ha dado lugar a la reiterada denegación del cumplimiento en España de penas inferiores a seis meses. El problema es que este rechazo se ha dado incluso cuando el traslado de la pena para el cumplimiento deriva de la previa denegación de la entrega de un reclamado por OEDE por la nacionalidad o residencia en España de la persona reclamada. La situación es contradictoria ya que, aunque el artículo 48.2 de la LRM prevé que, en ese caso, el condenado no entregado deberá cumplir la pena en España sin establecer límites penológicos, sin embargo, en la práctica, no podría ejecutarse si es inferior a seis meses, conforme a lo dispuesto en el artículo 85 b) LRM. Esta cuestión llevó incluso a la Sala de lo Penal de la AN a proponer la posibilidad de plantear una cuestión prejudicial, al resolver la apelación del Ministerio Fiscal contra la decisión del Juzgado de lo Penal denegando el cumplimiento de una pena inferior a seis meses de un reclamado residente en España. En este caso, la Fiscalía propuso y la Sala de lo Penal de la AN resolvió, por Auto 9/21 de 15 de enero, con una interpretación conforme con la Decisión Marco, acordando el cumplimiento de esa pena. Efectivamente, en atención también a lo resuelto por el TJUE en la mencionada Sentencia del Poplaswski, realiza la Sala una interpretación conforme con la Decisión Marco y evita plantear la cuestión, en tanto la cuestión había sido previamente abordada por el TJUE. En todo caso, aunque este Auto de la AN soluciona el caso concreto, deja en evidencia un defecto en la LRM que debería ser corregido para evitar la impunidad y asegurar la ejecución de la pena, cualquiera que sea su duración, cuando se trate de la ejecución en España de la pena privativa de libertad derivada de una denegación de OEDE por razón de nacionalidad o residencia del reclamado.

El año pasado ya se mencionaba como tema de necesaria reflexión el traslado de datos personales en la ejecución de solicitudes de cooperación internacional especialmente a países terceros, teniendo en cuenta que esta transferencia exige unas determinadas condiciones en

el país de destino que permitan asegurar un nivel de protección adecuado. Finalmente, este año la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de *protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales* ha implementado 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.* Esta ley recoge en su artículo 43 los casos y los procedimientos para llevar a cabo la transferencia de datos en ejecución de actuaciones de asistencia judicial internacional a países terceros y organizaciones internacionales, con la intención de mantener el nivel de cooperación internacional, compatibilizándolo con el respeto a las normas europeas de protección de datos.

Este tema ha sido ampliamente abordado en las Jornadas de Fiscales especialistas en cooperación internacional concluyendo que, dado que la transferencia de los datos en caso de terceros Estados u organizaciones internacionales se realiza por la autoridad central, y para evitar duplicidad y posibles contradicciones, corresponderá a ésta la responsabilidad y la comprobación de la concurrencia de presupuestos para llevar a cabo la transferencia. El Ministerio de Justicia, como autoridad central española y responsable de la actividad, será quien deba valorar las circunstancias concurrentes en el país requirente para llevar a cabo la transferencia de los datos y será también la autoridad obligada a documentar la transferencia que se realice en las condiciones que disponen los artículos 45 1b) y artículo 46 de la LO 7/2021. Sin embargo, cuando se trate de una transmisión directa de datos por el/la fiscal a un Estado no miembro de la UE o a una organización internacional, en los casos en que esta posibilidad esté prevista en los Tratados Internacionales aplicables, como en el Segundo Protocolo del Convenio de 1959 o algún Convenio bilateral que permite en casos de urgencia la comunicación directa, corresponde a la/el fiscal valorar la concurrencia de los presupuestos y las garantías de la debida protección de datos en el país destinatario; el/la fiscal deberá también en este caso documentar la transferencia informando a la autoridad de protección de datos competente que, en el caso del Ministerio Fiscal y tratándose de un tratamiento de naturaleza jurisdiccional, será la Unidad de Supervisión y Control de Datos prevista en la Disposición adicional segunda de la LO 7/2021 y que aún no ha sido creada. La

documentación se realiza conforme a un modelo que la UCIF ha proporcionado a todos los fiscales especialistas.

También el pasado año se sugería modificar la LRM para adaptarla a la Directiva 2016/680, lo que aún es más necesario ahora cuando ya se cuenta con la LO 7/2021 y resulta necesario contar con una regulación adecuada y completa del uso de datos obtenidos a través de cualquier instrumento de reconocimiento mutuo. La Ley 3/2018 introdujo una regulación concreta del tratamiento de datos en el artículo 193 exclusivamente para la OEI, determinando los límites y condiciones sobre la utilización en España de los datos personales obtenidos en su ejecución y estableciendo una prohibición de su uso fuera del procedimiento en el que fueron obtenidos o de otros directamente relacionados, salvo que se cuente con la autorización de la autoridad de ejecución o del titular de los datos o sea necesario para la prevención de una amenaza inmediata y grave para la seguridad pública. Esta restricción es superior a la que prevé la Directiva 2016/680 que permite el uso de los datos obtenidos de la ejecución de un auxilio judicial en cualquier procedimiento de carácter penal en el país de emisión, esté o no relacionado con aquel en que se obtuvo el dato a través de la cooperación internacional. Sería conveniente que el legislador español modificase el artículo 193 de la LRM para ampliar el posible uso de los datos obtenidos a través de una OEI, permitiendo su utilización en cualquier otro procedimiento penal dentro de España tal y como permite la Directiva.

Es importante destacar que este año España ha sido evaluada en la novena ronda de evaluaciones mutuas del Consejo, que se centraba en la aplicación de las siguientes instrumentos de reconocimiento mutuo: Decisión Marco 2002/584/JAI *relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros*; Decisión Marco 2008/909/JAI *relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias en materia penal por las que se imponen penas u otras medidas privativas de libertad a efectos de su ejecución en la Unión Europea* («penas privativas de libertad»); Decisión Marco 2008/947/JAI *relativa a la aplicación del principio del reconocimiento mutuo de sentencias y resoluciones de libertad vigilada con miras a la vigilancia de las medidas de libertad vigilada y las penas sustitutivas* («libertad vigilada y medidas alternativas») y Decisión Marco 2009/829/JAI *relativa a la aplicación, entre Estados miembros de la Unión Europea, del principio de reconocimiento mutuo a las resoluciones sobre medidas de vigilancia como sustitución de la prisión provisional* («orden europea de vigilancia»). La UCIF ha sido la principal responsable de la cumplimentación de los

cuestionarios y colaboró en las reuniones y entrevistas llevadas a cabo por los evaluadores el pasado mes de octubre, junto a los delegados de cooperación internacional de Alicante, Barcelona, Madrid y de las Fiscalías de la Audiencia Nacional y Antidroga.

Aunque el informe no ha sido remitido oficialmente, informalmente se han trasladado las conclusiones provisionales; por ejemplo, los expertos valoran la gran utilidad de los sistemas de registro, especialmente el CRIS, aunque sugieren la necesidad de hacerlo compatible con otros registros. También apuntaron algunos aspectos a mejorar: en primer lugar, se señala, coincidiendo con lo recogido en la memoria del año pasado, la necesidad de dar a conocer las Decisiones Marco de libertad vigilada y la orden europea de supervisión que prácticamente no se aplican, con particular incidencia en la formación de los abogados.

Los evaluadores valoran que el principio de comunicación directa se ve claramente comprometido por la falta de conocimiento de idiomas, en particular del inglés, por parte de las autoridades nacionales competentes, por lo que debe ponerse especial atención en formar en conocimientos de idiomas a los fiscales y, especialmente, a los fiscales delegados y a los fiscales de las Fiscalías especiales con mayor contacto con la asistencia judicial internacional. Hay que tener en cuenta que la UE debate sobre la conveniencia de flexibilizar el régimen lingüístico, valorándose la posibilidad de admitir, en un futuro próximo, instrumentos de reconocimiento mutuo redactados particularmente en inglés, al menos en casos de urgencia, por lo que el conocimiento mínimo del inglés deviene imprescindible. Sin embargo, la formación en idiomas es prácticamente inexistente para los fiscales y podría también ser un requisito exigido, al menos como mérito específico, para el acceso a determinadas plazas tanto para jueces como para fiscales, por ejemplo, para el desempeño en la Audiencia Nacional.

Los evaluadores advirtieron también el problema, arriba mencionado, sobre el tratamiento como obligatorio de todos los casos de rechazo del reconocimiento mutuo coincidiendo con anteriores evaluaciones y la doctrina del TJUE. También observan deficiencias en la coordinación de la ejecución de OEDEs y OEIs concurrentes cuando las autoridades de ejecución son diferentes, como, por ejemplo, en los casos de entradas y registros en el domicilio de la persona reclamada.

Más allá de los aspectos normativos, se debe dejar constancia que este año no ha habido reunión de la Comisión Mixta de Cooperación Jurídica Internacional, ni se ha avanzado en la redacción de un protocolo para la determinación de reglas de reparto de las solicitudes de auxilio por la autoridad central. Tampoco puede dejar de exponerse en

esta Memoria un problema que inquieta al Ministerio Fiscal, como es el injustificado y excesivo retraso en la remisión de las comisiones rogatorias a las autoridades competentes por parte de la autoridad central. Las recepciones en la Fiscalía han permitido contabilizar hasta 7 y 8 meses de retraso, incluso más en algunas ocasiones, entre la fecha de entrada en el Ministerio y la fecha de remisión a la Fiscalía. Esta constancia de dilaciones en la remisión de las solicitudes pasivas hace pensar que lo mismo puede ocurrir con las solicitudes activas lo que es francamente preocupante también en relación con las investigaciones nacionales. Esta disfunción de la autoridad central se percibe también en la dificultad que existe para que los funcionarios del Ministerio contesten a las cuestiones que las autoridades judiciales plantean sobre el estado de tramitación de su solicitud. Sin duda, es una situación insólita que se ha ido agravando en los últimos años y requiere una solución urgente, un replanteamiento del rol de la autoridad central y una mayor flexibilidad en la admisión de la recepción directa en casos de urgencia, o la retirada de la declaración al segundo protocolo del Convenio de asistencia judicial penal del Consejo de Europa.

Procede también plasmar una relación de los principales proyectos en los que la UCIF y otros fiscales especialistas han estado trabajando y que son proyectos principalmente dirigidos a examinar distintos aspectos de la cooperación internacional con el objeto de contribuir a redacción de futuras propuestas y a la búsqueda de soluciones. Entre estos, destaca el Proyecto TROP sobre la transferencia de procedimiento, organizado por la Fiscalía holandesa dentro del programa de Justicia (JUST-AG-2019). También el proyecto sobre la admisibilidad de la prueba electrónica en los procedimientos penales en la UE, reunión online celebrada el 5 de noviembre, dirigida a examinar la futura normativa de la UE en base al análisis de la legislación de los estados miembros participantes. Otros programas, como el Proyecto TREIO, buscan extender el conocimiento de instrumentos de reconocimiento mutuo como la OEI y se ha trabajado con Italia para ampliar este conocimiento.

También la UCIF ha intervenido en la XXI Edición del Foro Internacional TAIEX para fiscales sobre la lucha contra la delincuencia organizada transfronteriza en colaboración con Eurojust, que se celebró en modalidad online, versando sobre antiterrorismo, radicalización y crimen organizado, y que se remitió a las Fiscalías especiales para su participación.

Especialmente intensa ha sido la colaboración con el proyecto EuroMed, que es un proyecto de la UE dirigido a los países del sur mediterráneo que comenzó en el año 2020 una nueva etapa gestionado

desde Eurojust. Su objetivo es reforzar la cooperación judicial entre países del sur del mediterráneo y las agencias de la UE. La UCIF ejerce tanto como punto focal y como parte del CRIMEX, que es un grupo de trabajo dedicado a la justicia criminal. Durante el año 2021 EuroMed ha organizado varias reuniones regulares del CRIMEX, concretamente las siguientes: 2-3 febrero, 23-25 febrero, 23-25 marzo, 25-26 mayo, 14-15 septiembre, 26-27 octubre, todas ellas con presencia de la UCIF y en formato online. Uno de los objetivos acordados en estas reuniones ha sido la creación de una red EMJ-net con profesionales de este ámbito regional.

7.2.1 Cuestiones organizativas

Se sigue observando una infradotación en los medios humanos que se ocupan de estas secciones con la consiguiente sobrecarga tanto en fiscales como en funcionarios. Pese a que la LRM reconocía en su Disposición Adicional Única que las nuevas competencias asumidas por los fiscales debían suponer un aumento de dotación de personal, y se acordó en 2018 el refuerzo de 7 Fiscalías con 8 fiscales, posteriormente, el 14 de julio de 2020, se procedió al cese de todos los refuerzos, con la única excepción de un refuerzo que se mantuvo en la Fiscalía de Madrid. Para el resto se mantuvo, inicialmente, dotar de cierto apoyo a la plantilla con abogados-fiscales en expectativa de destino que pudieran de alguna forma dar cobertura a estas necesidades. En este momento, solo la Fiscalía de Madrid cuenta con un fiscal de refuerzo, lo que genera, en aquellas Fiscalías en que son necesarios, cada vez mayores retrasos en la ejecución de las solicitudes de auxilio, el consiguiente incumplimiento de los plazos previstos en la LRM, lo que afecta negativamente a la imagen de la Fiscalía como institución ágil y adecuada para dar respuesta a las demandas de auxilio judicial internacional.

El procedimiento de ejecución de solicitudes y el manejo de un registro específico como es el CRIS exige también una adecuada dotación de funcionarios de gestión y tramitación y una formación específica y actualizada de los funcionarios que atienden estas cuestiones. Desde la UCIF, y coordinadamente con el Ministerio de Justicia, se están organizando sesiones online de formación, de fácil organización en relación con los funcionarios de las Comunicadas Autónomas no transferidas y con dificultades añadidas para la participación en las sesiones formativas de los funcionarios no dependientes del Ministerio de Justicia.

La falta de normas para la determinación de la Fiscalía competente para la ejecución de solicitudes de cooperación internacional, especialmente en relación con la Orden Europea de Investigación (OEI), y el exponencial crecimiento de la recepción de estos instrumentos determinó la necesidad de contar con orientaciones de organización interna de la Fiscalía. Efectivamente, el artículo 187.2 de la LRM sitúa al Ministerio Fiscal como autoridad de recepción exclusiva y de ejecución preferente de OEIs, pero no establece criterios específicos ni un sistema de distribución de competencias entre las distintas Fiscalías, dejando a la organización interna la concreción del reparto de las competencias. Con el objetivo de establecer criterios internos para la determinación de la Fiscalía competente para la ejecución de las solicitudes de auxilio, se emitió el Dictamen 2/21 de la Fiscal de Sala. Este dictamen, sobre la base del principio de concentración que está en la LRM, busca unificar en una sola autoridad judicial la ejecución de cada solicitud, independientemente de que la misma contenga diligencias a practicar en distintos lugares. El Dictamen trata de respetar y potenciar esa concentración, estableciendo criterios de preferencia para la atribución de competencias y ordenando la forma de colaboración de otras Fiscalías con la encargada principal de la ejecución a través del auxilio fiscal.

En este punto, es importante destacar que este principio de concentración ha sido reconocido también en relación con la división de competencias entre Fiscalías y Juzgados de Instrucción por el Pleno no jurisdiccional de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, que se reunió el 17 de diciembre de 2021 con el objeto de unificar doctrina en esta cuestión y resolvió, conforme a los recursos interpuestos por el Ministerio Público, afirmando la competencia de una sola autoridad para la ejecución de todas las diligencias contenidas en una misma OEI, revocando así dos resoluciones de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional que erróneamente mantenían la división de la OEI, de forma que el juez de instrucción ejecutaría exclusivamente las diligencias que afectasen a derechos fundamentales, encargándose el/la fiscal del resto de las diligencias.

Las reuniones anuales de fiscales especialistas de cooperación internacional son esenciales para la buena organización de la especialidad y afortunadamente esta especialidad pudo celebrar las Jornadas de 2020 y también las de 2021. Las Jornadas de Fiscales especialistas de 2021 se celebraron los días 13 y 14 de diciembre, por primera vez sin participación del CEJ, y con el notable esfuerzo de la Secretaria Técnica de la Fiscalía General del Estado, que contaron solo con una sesión de tarde y otra de mañana. Las Jornadas se celebraron en las

dependencias de la División Internacional de la Policía Nacional, gracias a la generosa colaboración de la Jefa y la Secretaria General de la División, que organizaron además una ronda de visitas a las distintas dependencias de la División: Interpol, SIRENE, Oficina de Coordinación, etc., lo que permitió profundizar en el conocimiento de las funciones de las distintas unidades policiales que ejercen competencias relacionadas con la cooperación internacional y que suelen tener contacto y colaboración habitual con los fiscales especialistas.

Los fiscales participaron también del XXI encuentro de la Red Judicial Española de Cooperación Judicial Internacional (REJUE) y XV encuentro de la Red de Expertos en Derecho de la Unión Europea, que se celebró en Águilas del 8-11 noviembre, colaborando como es habitual en la redacción de guías y sobre todo en la actualización del prontuario, que es una herramienta común en cuya alimentación la Fiscalía está obligada a colaborar.

7.2.2 Evolución del sistema de registro CRIS y la plataforma EEDES

El CRIS como instrumento básico de gestión en materia de cooperación internacional es cada vez más imprescindible ya que prácticamente todos los registros, inhibiciones y auxilios fiscales entre las secciones de cooperación internacional de las Fiscalías españolas se hacen por esta vía.

Durante el año 2021 se han mantenido reuniones para actualizar y modificar algunos aspectos técnicos que han entrado en vigor, pero son meramente de naturaleza accesoria.

Otra cuestión relevante de este periodo anual ha sido la colaboración con el Ministerio de Justicia para la implementación de la Plataforma eEDES, que es el instrumento que tiene por objeto permitir el envío y recepción de OEIs y otros instrumentos de reconocimiento mutuo entre autoridades judiciales de la UE y que sustituirá al E-Codex que no ha servido de infraestructura de transmisión por problemas de naturaleza técnica y de escasa implementación en otros países de la UE.

La nueva plataforma es una página web diseñada por la Comisión Europea y facilitada gratuitamente a todos los Estados miembros que realizan una labor de adaptación técnica a sus particularidades. En España, dicha página se encuentra en fase de pruebas, manteniéndose reuniones frecuentes con los distintos operadores para introducir los ajustes que permite la UE. Sin embargo, la plataforma tiene unas fun-

cionalidades muy limitadas y se pueden generar problemas de compatibilidad. En este sentido, dicha plataforma no sustituye al CRIS como sistema de gestión de OEIs y, en el momento de entrada en funcionamiento de la web –mediados 2022–, no está prevista su conexión con el CRIS, como tampoco está prevista la conexión el CRIS con Lexnet o los sistemas procesales de las CC. AA., lo que crea complicaciones de gestión, siendo incluso previsible una sobrecarga en la tramitación instrumentos de cooperación internacional puesto que cualquier OEI o instrumento que se reciba debe registrarse doblemente en el CRIS si es necesaria cualquier tramitación. Por otro lado, hay un alto riesgo de que las estadísticas dejen de ser reales.

La UCIF ha mantenido múltiples reuniones y conversaciones con el Ministerio de Justicia advirtiendo de la necesidad de compatibilizar sistemas. En octubre y en diciembre de 2021 se mantuvieron encuentros con el Secretario General del Ministerio de Justicia y su equipo en los que se expusieron estos temores y se solicitó un compromiso para mantener la compatibilidad y generar próximamente vías de conexión del CRIS con eEDES y Lexnet.

7.2.3 Actividad de las distintas fiscalías

7.2.3.1 *Datos y análisis cuantitativo*

Los datos que se exponen a continuación son extraídos del registro electrónico de comisiones rogatorias –CRIS–. Como siempre, se advierte que el registro contabiliza el plazo anual de las solicitudes registradas hasta el 31 de diciembre, aunque ello no se corresponda exactamente con la fecha de la recepción si el registro se realiza con posterioridad.

El total de expedientes de cooperación internacional registrados en 2021 es de 8.483, notoriamente mayor que los 7.830 de 2020, recuperando los valores previos a la pandemia, superando incluso ligeramente los datos de 2019. Como se observaba en la Memoria anterior, la disminución cuantitativa del número de expedientes en 2020 respondía a una circunstancia puntual derivada de la crisis sanitaria, que ha sido revertida ya este año con un nuevo incremento del número de expedientes. Se constata un incremento que ha sido permanente desde la creación de esta especialidad en la Fiscalía en el año 2011 y especialmente desde que el Ministerio Fiscal asumiera la responsabilidad principal de recepción y ejecución de OEI en el año 2018.

Desde el punto de vista de la emisión de solicitudes en las diligencias de investigación de la Fiscalía, el registro arroja un resultado sor-

prendentemente reducido con solo 28 solicitudes emitidas, menor incluso que los 36 registros del año pasado y que se corresponden con 10 OEIs y 18 comisiones rogatorias. Nuevamente, cabe expresar las dudas sobre que esta cifra refleje la verdadera realidad de la emisión de instrumentos de cooperación judicial internacional en las diligencias de investigación o expedientes de menores del Ministerio Fiscal y el escaso número contabilizado puede seguramente responder a la falta de registro ya que, al tratarse de actuaciones que no son directamente competencia del fiscal delegado de cooperación, suele ocurrir que, si no se les comunica, no tengan conocimiento de la emisión de estos instrumentos y, por tanto, no accedan al registro.

En el ámbito pasivo de la ejecución de solicitudes recibidas en la Fiscalía, este año se han registrado 1.465 comisiones rogatorias, una cifra ligeramente mayor a las 1.353 de 2020 y también a las 1.439 comisiones rogatorias de 2019. El número de OEIs, que contabilizan un número de 4.606, es muy similar al de 2020, cuando se incoaron 4.552. En total, la suma de los dos tipos de solicitudes de asistencia arroja nuevamente un resultado creciente de 6.071 frente 5.905 solicitudes de ejecución de 2020, lo que sigue plasmando el paulatino incremento, más notorio que en años anteriores pero que aún no ha tocado techo, y este año alcanza una tasa de aumento del 2,81 %.

En los expedientes de reconocimiento mutuo y los dictámenes de servicio es donde se observa la disminución de la incoación de expedientes. Los registros de solicitudes de reconocimiento mutuo distintas de OEI han sido 590 y reflejan un crecimiento frente a los 455 de 2020. Los dictámenes de servicio son, como ya se advirtió en memorias anteriores, una categoría residual, al mejorar el registro en otros apartados, de forma que son este año 590 dictámenes frente a los 1.096 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, magistrados de enlace, de puntos de contacto de las diferentes redes y especialmente de Eurojust, que ha sido de 175 nuevamente casi menos de la mitad que los 307 de 2020 que ya suponían la mitad de los 716 de este año. En gran parte el descenso se debe a un registro propio en el sistema de casos de la RJE de todas aquellas actividades de intermediación que realizan los puntos de contacto de la RJE.

La Fiscalía de Madrid sigue siendo la Fiscalía con mayor carga de trabajo en esta materia; el año pasado el número de expedientes de

Madrid era el 23 % de todos los expedientes de España y este año el porcentaje se incrementa al 32,10 %, es decir, que prácticamente un tercio del trabajo en materia de cooperación internacional se ejecuta en la Fiscalía Provincial de Madrid. Este año la Fiscalía de Madrid ha registrado un total de 1.949 expedientes frente a los 1.775 de 2020. El crecimiento constante en esta Fiscalía se refleja en casi todos los tipos de expedientes salvo en las comisiones rogatorias que pasan de 227 en 2020 a 196 en 2021. Sigue llamando la atención el número de OEIs recibidas en la Fiscalía Provincial de Madrid que alcanzan el número de 1.252 frente a las 1.210 de 2020 y suponen un 27,18 % de todas las OEIs recibidas en España. De esta forma, es evidente que el buen funcionamiento de la Fiscalía de Madrid en esta materia es esencial para el conjunto del país y la imagen de nuestra función en esta materia. Se evidencia que la Sección soporta una carga de trabajo difícilmente asumible, si bien este año finalmente la sección se ha estabilizado y cuenta con dos fiscales y uno de refuerzo con dedicación especial, que no exclusiva, en tanto que deben atender a sesiones de juicios en los juzgados penales y en la Audiencia Provincial.

La Fiscalía Provincial de Barcelona, a quien corresponde el 10 % del total de solicitudes, ha incoado 761 expedientes, que denotan una reducción en relación con los 794 de 2020 que ya de por sí había reflejado una disminución respecto de 2019, año en que hubo 861 expediente. El número de OEIs y comisiones rogatorias también descienden ligeramente; las OEIs pasan de los 386 de 2020 a 345 este año y las comisiones rogatorias de 154 a 135. Se trata de un descenso en estos aspectos pasivos que se compensa con una mayor intervención de los fiscales de la sección en la redacción de informes sobre emisión de OEDE y otros instrumentos de reconocimiento mutuo y un asesoramiento más habitual a la plantilla en relación con cuestiones relativas a asistencia judicial internacional.

La Fiscalía de Málaga ha experimentado un notable incremento del número de expedientes pasando de 603 en 2020 a 717 este año, de forma que, incluso en OEIs, Málaga que ha incoado 357 tiene un mayor número que Barcelona. Las 95 comisiones rogatorias se suman también a la tarea de ejecución de solicitudes que además en la provincia suelen estar relacionadas con investigaciones de delincuencia organizada compleja, y suponen una carga de trabajo muy relevante para los tres integrantes de la sección en Málaga, a los que se suman los dos especialistas en las áreas de Marbella y Torremolinos, que convierten a la Fiscalía de Málaga en uno de los puntales y referentes en España en materia de cooperación internacional y así lo ponen de manifiesto magistrados de enlace y autoridades extranjeras, lo que ha

sido también base para nombrar un punto de contacto de la Red Judicial Europea y otro de IberRed en la Fiscalía provincial.

La estadística de la Fiscalía de Valencia arroja una reducción muy notable en el número de expedientes incoados en 2021, que ha sido de 361 frente a los 534 de 2020, con un descenso muy concreto en el número de OEIs que pasan casi a la mitad, con 193 frente a los 350 del año pasado. La Fiscalía de Alicante, al contrario, este año ha aumentado de los 346 expedientes de 2020 a 414, de los que 209 son OEIs y 87 CRI.

A continuación, este año figura la Fiscalía de Vizcaya que sigue un ritmo de crecimiento anual verdaderamente notorio y pasa a 331 expedientes de los 201 que incoó en 2020 y que eran 56 expedientes en 2019, y que lleva a que supere en número a la Fiscalía de las Islas Baleares, que este año incoó 239 expedientes frente a los 253 de 2020.

Seguidamente, se sitúa este año la Fiscalía de Sevilla que aumenta a 245 los 136 del año 2020, igual que aumenta su actividad la Fiscalía de Murcia que alcanza los 202. Pontevedra pasa de 130 a 150 expedientes.

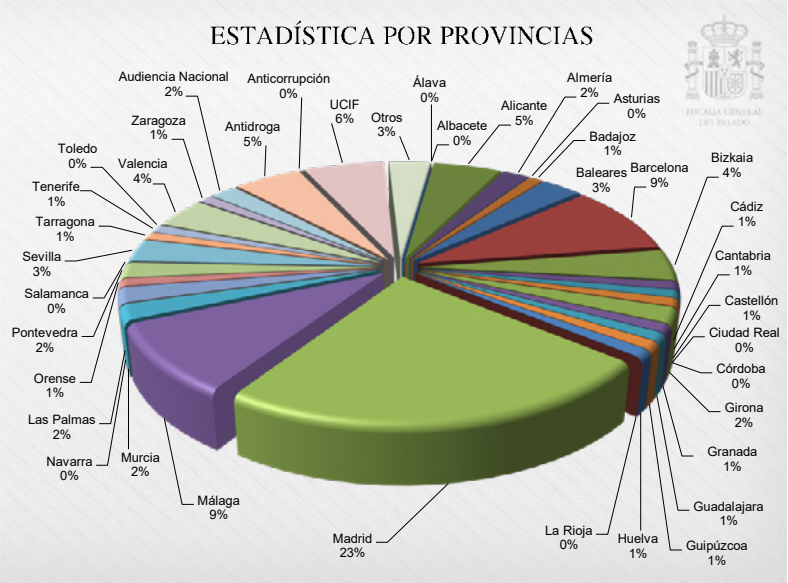
Las Fiscalías de Almería con 136 y las Palmas con 133 expedientes, respectivamente, mantienen un importante nivel de actividad igual que la Fiscalía de Girona con 128 registros.

Con más de 90 expedientes se encuentran las Fiscalías de La Coruña, Orense y Huelva. Las de Cádiz, Granada, Tarragona y Zaragoza se encuentran entre los 90 y los 80, experimentando todas ellas un ligero incremento en relación con años precedentes.

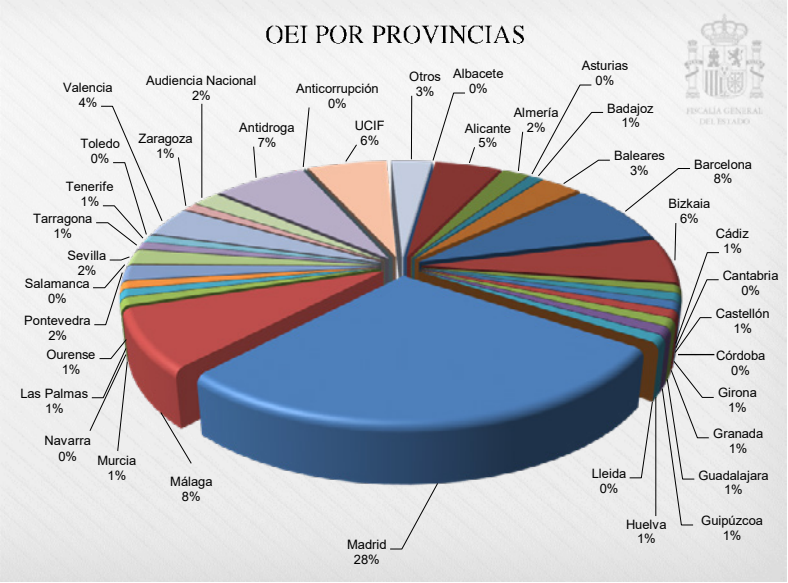
La Fiscalía de la Audiencia Nacional experimenta un ligero aumento, alcanzando 167 expedientes frente a los 134 de 2020, de los que crecen este año las OEIs hasta 110 y, más aún, las comisiones rogatorias que pasan de 9 en 2020 a 24 en 2021. La Fiscalía Antidroga ha incoado 433 expedientes, lo que la convierte en la cuarta fiscalía de España por número de asuntos recibidos; de estos, 319 son OEIs y 97 son comisiones rogatorias pasivas. La Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada ha registrado este año 40 frente a los 34 expedientes del año pasado, de ellas, 17 son OEIs y 19 comisiones rogatorias pasivas.

En la UCIF, el total de expedientes registrados se ha reducido de 604 a 508. Sin embargo, crece la tarea de ejecución operativa que este año supera el número de los 216 OEIs de 2020 pasando a 283 e incrementando también el número 85 comisiones rogatorias de 2020 a 143 comisiones rogatorias que son directamente ejecutadas en la Unidad.

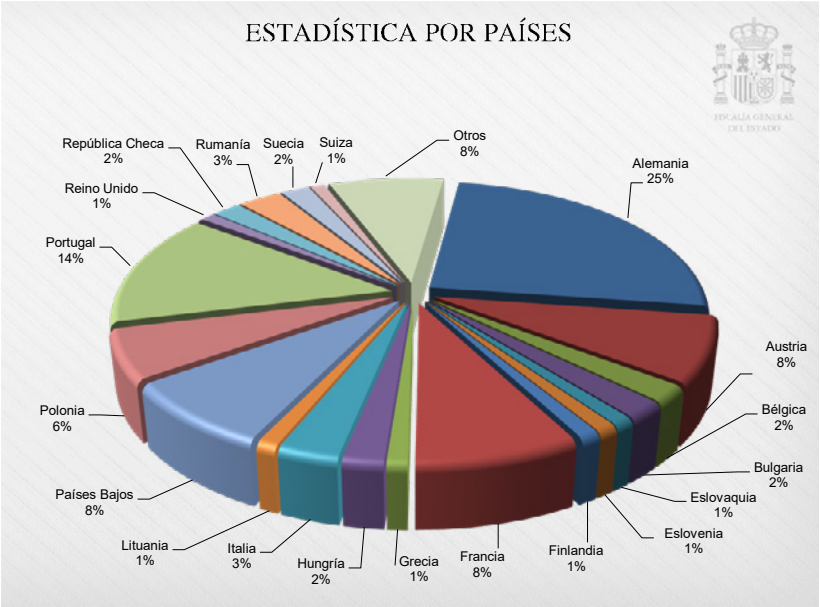
Gráficamente, el trabajo total de las distintas Fiscalías en 2020 queda así:



Centrado solo en OEIs, el gráfico es el siguiente:

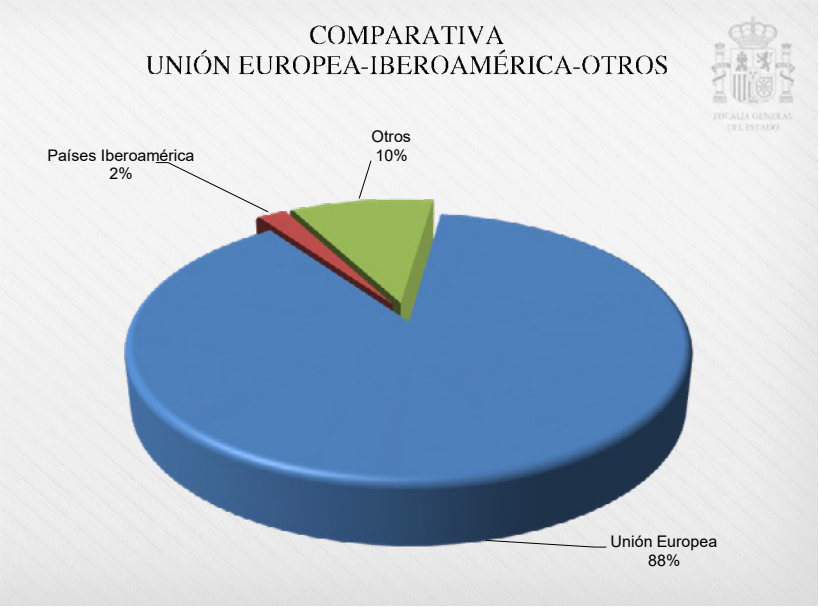


Desde el punto de vista cuantitativo y en relación con el número total de expedientes recibidos, Alemania sigue en primera posición y creciendo en número de solicitudes, que son este año el 25 % del total, de las cuales la mayoría son OEIs. Portugal ocupa la segunda posición entre los Estados solicitantes de cooperación a nuestro país, aumentando a 1.126 las solicitudes remitidas a nuestro país y ha incrementado notoriamente el número tanto de OEIs a 637 como de comisiones rogatorias a 256. Austria aparece el tercero en la estadística con 672 expedientes, de los que 314 son OEIs y 167 comisiones rogatorias. Países Bajos con 680 sigue superando a Francia y ha remitido 648 solicitudes, pero nuevamente es el tercero, tras Portugal, en número de OEIs, que alcanza un número de 511. Como años anteriores, Polonia es uno de los países que más solicitudes envía a nuestro país con 508 OEIs. A continuación, se sitúan Rumanía con 230, Italia con 224 y Bélgica con 201, que mantienen todas ellas un ritmo ligeramente creciente de demandas remitidas a España.

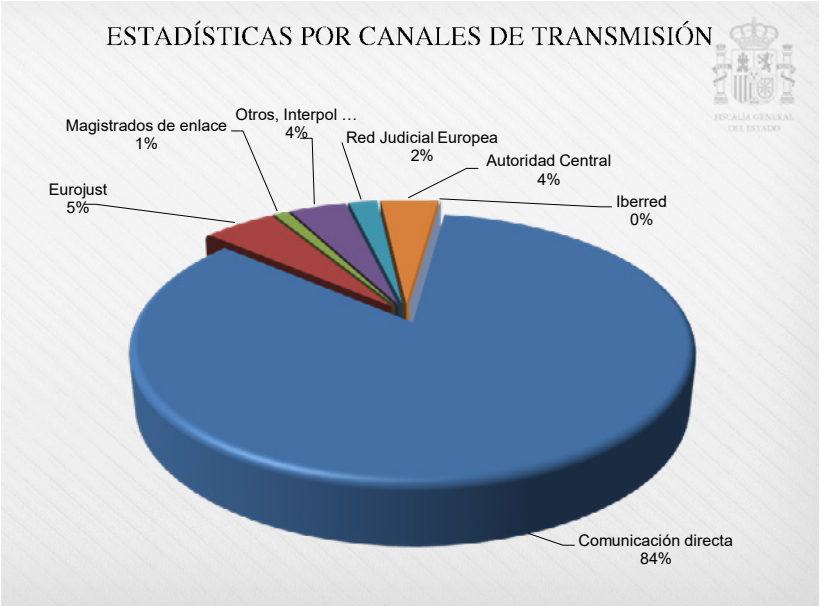


La estadística muestra que han aumentado este año las solicitudes provenientes de países no miembros, de forma que el porcentaje de solicitudes dentro de la UE se reduce al 88 % frente al 91 % de 2020 probablemente como resultado del BREXIT, aunque también probablemente de la recepción con retraso, que afectó especialmente a 2020,

de las comisiones rogatorias que pasan por la autoridad central. El resto de las solicitudes tramitadas provienen el 2 % de Iberoamérica, siendo Perú el país que más demanda, doblando el número a otros países como Argentina, Chile, Ecuador o Colombia. En el 10 % remitido por países ajenos a estas dos regiones, destaca Suiza como el mayor demandante de auxilio que, con 117 solicitudes, supera incluso en número de requerimientos del Reino Unido. Singularmente llama la atención el descenso de las comisiones rogatorias procedentes de los países iberoamericanos, dado que su número ha decrecido anualmente desde el 5 % en 2017 hasta el 2 % actual, una cuestión sin duda merecedora de estudio.



De forma paulatina se va extendiendo la remisión directa procedente de las autoridades competentes, que sigue incrementándose año a año y supone actualmente el 84 % de los casos, y que seguirá creciendo con la implantación de las nuevas plataformas de intercambio electrónico como Iber@ o eEDEs.

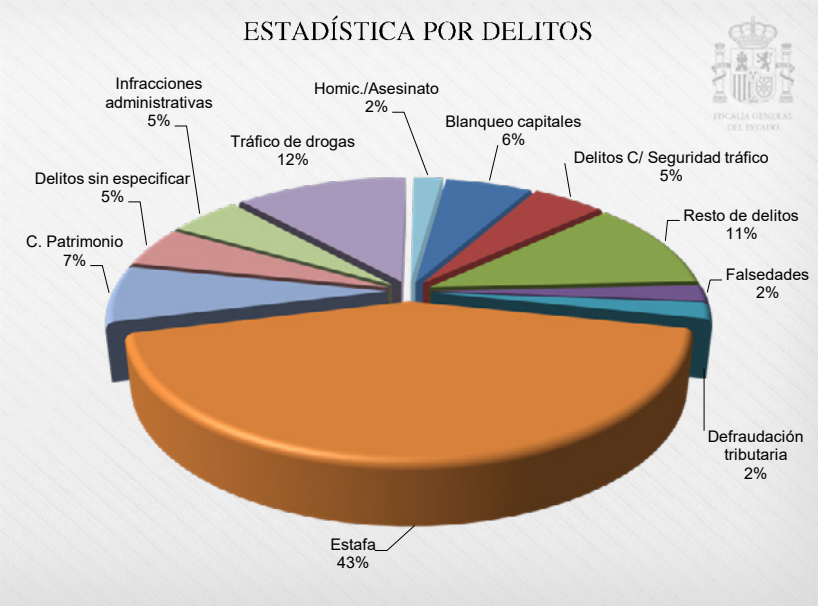


7.2.3.2 *Análisis cualitativo*

Como ya es habitual, el delito al que se refieren más solicitudes es el de estafa, que figura en el 43 % del total de los requerimientos, y en la mayoría de los casos se trata de estafas informáticas en las que las cuentas donde se hacen los ingresos se encuentran en entidades españolas. En muchos casos, más que solicitudes de asistencia, se envían expedientes como denuncias a efectos procesales para que España asuma la jurisdicción del caso. Es un tema que debe ser estudiado y abordado desde otra perspectiva teniendo en cuenta las investigaciones paralelas y la valoración del criterio de la jurisdicción mejor posicionada, ya que en muchas ocasiones la relación con la jurisdicción española es débil, siendo el elemento habitual la existencia de una cuenta abierta en una sucursal bancaria española. Hay que mencionar también que, a la inversa, los juzgados españoles no suelen hacer cesión de sus casos y asumen cualquier denuncia con vinculación con España, sin plantearse la posibilidad de remisión a otro Estado europeo por la vía de esta denuncia a efectos procesales que, sin duda, podría ser más útil en muchos casos en beneficio de una mejor administración de justicia europea. La toma de contacto previo de manera informal con los puntos de contacto de la EJN sería conveniente para

evitar remitir denuncias que con seguridad no van a ser aceptadas, evitando el derroche de recursos en la traducción de documentos.

Los casos del tráfico de sustancias estupefacientes suponen el 12 % de las solicitudes y hay que valorar su entidad, ya que la mayoría de las intervenciones y solicitudes de asistencia se refieren a casos graves con la presencia de delincuencia organizada. Las solicitudes en relación con delitos contra el patrimonio han descendido a un 7 %, seguramente como resultado de la escasa movilidad en la pandemia, mientras aumenta el porcentaje de expedientes en los que se investigan 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 2.225 casos.

Las solicitudes de declaraciones de investigados y testigos a través de la videoconferencia han crecido extraordinariamente y plantean problemas importantes en relación con su práctica y la insuficiencia de regulación nacional, al menos en su uso en cooperación internacional. Por otro lado, la legislación coyuntural en la pandemia, primero a través del 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*, creó una dificultad añadida al introducir limitaciones al uso de la videoconferencia para las declaraciones de acusados de delitos graves, sin introducir matices en relación con su práctica en el auxilio judicial internacional. Se trata de una limitación que no figura en la LOPJ ni en la LECrim y que, además, terminó en el mismo momento de la vigencia de esta Ley por lo que insólitamente no estuvo más que temporalmente en vigor.

Los distintos problemas derivados de esta situación y otros generales planteados en la ejecución de declaraciones por videoconferencia dieron lugar a la emisión del Dictamen 1/21 de la Fiscal de Sala al que nos remitimos y que establece como criterio para la práctica por el/la fiscal de la declaración de acusados en el juicio oral a requerimiento extranjero, la constancia de la existencia de consentimiento del acusado y su letrado, dado que es la falta de este lo que en la LRM y la Directiva 41/2014 permite su rechazo.

Teniendo en cuenta el ámbito temporal de la norma, la UCIF puso de manifiesto al Ministerio que las declaraciones por videoconferencia de acusados en los expedientes de cooperación judicial podrían ser admitidas siempre que cuenten con el consentimiento del acusado y su letrado, teniendo en cuenta que suelen ser menos perjudiciales para el afectado, ya que la otra opción sería la emisión de una OEDE cuando incluso, en ocasiones, se trata solo de prestar consentimiento a una conformidad. Teniendo en cuenta estas consideraciones, el proyecto de ley de eficiencia procesal sí contempla excepciones para la ejecución del auxilio judicial a las limitaciones que establece para el uso de la videoconferencia en juicio oral para acusados de delitos graves, permitiéndolo en relación con la cooperación internacional cuando haya consentimiento del acusado y su defensa letrada.

El número de comisiones rogatorias y OEIs remitidas en relación con infracciones de carácter administrativo es este año de 424 casi la misma cifra de 429 de 2020, lo que no supone afortunadamente menos del 7 % del total de solicitudes.

7.2.4 Orden europea de detención y entrega y extradición

7.2.4.1 *Consideraciones generales.*

Tal y como se hizo constar en la memoria de 2020, el ámbito de la cooperación judicial que por razones obvias ha resultado ser más sensible a los efectos de la pandemia es el del traslado de personas, tanto

en lo que respecta a la OEDE, como a la extradición, e igualmente al traslado de personas condenadas. El proceso de normalización en lo que respecta a los plazos de entrega en OEDE se ha ido produciendo paulatinamente y se normaliza en 2021; los procedimientos de extradición, en particular con algunos terceros Estados, han tardado más en alcanzar dicha normalización.

En cualquier caso, buena prueba de la vuelta a índices previos a la pandemia se muestra en el análisis estadístico de procedimientos, con un incremento del 41 % en las OEDEs y un 34 % en las extradiciones, de forma que los expedientes, tanto de OEDEs como de extradiciones superaron en 2021 incluso a los incoados en 2019, como se expondrá a continuación.

La OEDE es uno de los instrumentos más analizados por el TJUE, que este año ha seguido pronunciándose en varias ocasiones sobre la misma con algunos pronunciamientos de interés, como la sentencia del caso C-414/20, de 13 de enero, donde se reitera la obligación de que la OEDE esté basada en una orden de detención nacional o en otra decisión con similar efecto, correspondiendo a la autoridad nacional establecer dicha condición. El caso C-648/20 *PPU, PI*, de 10 de marzo, donde el TJUE reconoce nuevamente la condición, bajo ciertas exigencias, del fiscal como autoridad judicial de emisión de la OEDE, aunque insiste en la necesidad de que la legislación nacional prevea un mecanismo de recurso contra la orden nacional o contra la emisión de la OEDE ante un órgano jurisdiccional antes de que la entrega se haya producido. La sentencia del Caso C-488/19, JR, de 17 de marzo, indica que una OEDE puede basarse en una petición de entrega para enjuiciamiento cuando se trata de una sentencia dictada en un tercer Estado y transmitida para su ejecución a un Estado Miembro siempre que dicha sentencia cumpla con las exigencias derivadas de la CDF. En los casos acumulados C-428/21 PPU, y C-429/21, Openbaar Ministerie, de 26 de octubre, el TJUE indica que en los casos en que se solicita por el Estado de emisión ampliación para persecución por hechos diferentes de los que motivaron la entrega –ruptura del principio de especialidad–, la persona afectada debe ser oída siempre por la autoridad de ejecución, aunque el derecho puede ejercerse en el Estado de emisión, pudiendo grabarse en ese caso la audiencia para su remisión posterior a la autoridad de ejecución.

En relación con la extradición, es importante plasmar aquí un problema pendiente de resolución definitiva en el Tribunal Constitucional. Efectivamente, el TC, en el conocido como Caso Mattos, de 19 de octubre de 2020, revocó la resolución de la Audiencia Nacional por la

que se acordaba la entrega del reclamado a Colombia, basándose en que la orden internacional de detención estaba expedida por la Fiscalía colombiana, a quien el TC no reconoce las condiciones de independencia exigidas por el TJUE y sin que la decisión de reclamación hubiera sido ratificada o avalada judicialmente. Esta apreciación, que se realizó posteriormente también en relación con la Fiscalía de Angola, ha supuesto que la Sala de lo Penal de la AN haya tenido que resolver múltiples recursos en relación con solicitudes de extradición de otros países que atribuyen la competencia para la emisión de las órdenes internacionales de detención a las Fiscalías, como Marruecos y China. El Pleno de la Sala de la Audiencia Nacional ha terminado resolviendo esta cuestión en autos como el 61/2021 de 20 de septiembre de 2021 autorizando la entrega de reclamados a estos países con distintas consideraciones, aun en ocasiones sometida a la condición de ratificación judicial. Se trata sin duda de un problema serio que deriva de la extensión que hace el TC de la exigencia a terceros países, en sus reclamaciones extradicionales, de las condiciones de independencia exigidas por el TJUE a las Fiscalías de los países de la UE para considerarlas autoridad judicial a los efectos de la emisión de las OEDEs. Dado que en la UE sí se admite la emisión por algunas Fiscalías que reúnen las condiciones de independencia necesarias, la decisión judicial exigiría un examen pormenorizado de las condiciones y funcionamiento de cada una de las Fiscalías del mundo, dado que son estas en muchos países a quienes corresponde la competencia para la emisión de las órdenes internacionales de detención.

7.2.4.2 *Datos estadísticos*

En cuanto a datos estadísticos, de la información facilitada por la Fiscalía de la Audiencia Nacional y de la Fiscalía Antidroga se desprenden las siguientes: se han incoado por los Juzgados Centrales de Instrucción un total de 1.165 expedientes de OEDEs durante el año 2021, una cifra que supone un 41 % más que en 2020 que fueron 828 casos e incluso superior a 2019 con 1.143 OEDEs incoadas; de ellos, 714 fueron competencia de la Fiscalía de la Audiencia Nacional y 451 de la Fiscalía Antidroga. El incremento alcanza el 41 % y obedece a la paulatina recuperación del número de reclamaciones antes de la pandemia hasta la absoluta normalización.

Los principales estados emisores fueron: Alemania (199), seguida de Francia (194), Italia (133) y Rumanía (115). Si desglosamos por Fiscalías, el orden para la Fiscalía de la Audiencia Nacional es Alema-

nia (123), Francia (108) y Rumanía (105)), mientras que para la Fiscalía Antidroga es Francia (86), Alemania (76) e Italia (65).

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 366 expedientes, 264 en asuntos de competencia de la Fiscalía de la Audiencia Nacional y 102 en asuntos de competencia de la Fiscalía Antidroga. Se observa un significativo incremento del 34 % respecto de 2020, año en que se incoaron 272 expedientes, y superando los niveles previos a la pandemia con 335 expedientes en 2019.

Los principales Estados solicitantes son Marruecos (41), Perú (38), Reino Unido (37), Rusia (26) y EEUU (25). En el caso de asuntos de competencia de la Fiscalía de la Audiencia Nacional, los primeros puestos los ocupan Perú (34), Rusia (25), Marruecos (20) y EEUU (18); en asuntos de la Fiscalía Antidroga, el primer puesto lo ocupa Reino Unido (28), seguido de Marruecos (21), Serbia (10) y Suiza (9).

7.2.5 Relaciones con Eurojust

Como ya se mencionó, en 2021 la UCIF informó el *Anteproyecto de ley por la que se adapta el ordenamiento nacional al Reglamento (UE) 2018/1727 sobre Eurojust, y se regulan los conflictos de jurisdicción, las redes judiciales de cooperación internacional y el personal dependiente del Ministerio de Justicia en el exterior* sin que se haya convertido aun en Proyecto del Ley, por lo que la regulación de la Ley 16/2015 sigue vigente en lo que no es incompatible con el Reglamento.

Destaca en la propuesta el refuerzo de la independencia del Miembro Nacional, garantía exigible a la vista de las funciones de Eurojust y de los poderes que aquel ostenta, reforzados bajo el nuevo modelo; la regulación del procedimiento de selección del Miembro Nacional, Adjunto y Asistente; la regulación de su estatuto; el régimen y composición del SCNE; el sistema de las recomendaciones del Miembro Nacional, reproduciendo el mismo mecanismo ya existente y sobre el que se propusieron mejoras; el mecanismo de intercambio de información, que ha generado un alto grado de incumplimiento y respecto del cual se mantiene la vía de transmisión preferente a través de la FGE, dejando cierta indefinición sobre las autoridades que deban ser responsables de la transmisión de la información. Además, se mantiene en el anteproyecto la misma regulación anterior en relación con los conflictos de jurisdicción; se propuso mejorar la norma en algunos

aspectos, especialmente en lo referente a la falta de solución respecto del mecanismo procesal para transferir una causa y para regular las consecuencias en el procedimiento español cuando se ha acordado que otro Estado miembro está en mejores condiciones para llevar a cabo la investigación y el enjuiciamiento conjunto.

Conviene dejar plasmada también una reflexión que ha sido recogida en las conclusiones de las jornadas de especialistas y se refiere a la necesidad de ponderar adecuadamente la intermediación de Eurojust para evitar una sobreutilización en casos innecesarios. Efectivamente, las enormes posibilidades de auxilio a la cooperación y la coordinación que brinda dicha agencia de la UE se deberían focalizar en casos multilaterales y en relación con delincuencia organizada grave. Sin embargo, en España se observa una infrautilización de Eurojust como herramienta útil en los casos activos lo que contrasta con cierto abuso en los aspectos pasivos, de forma que se viene constatando que algunos Estados utilizan de Eurojust con la exclusiva finalidad de remitir a España OEIs u otros instrumentos de reconocimiento mutuo sin ninguna finalidad añadida, cuando podrían hacerlo directamente acudiendo al Atlas Judicial Europeo. Esta práctica, que no se justifica en función de las funciones de Eurojust, es contraria al principio de comunicación directa y conllevan retrasos, además del agotamiento innecesario de los recursos humanos. El abuso de Eurojust como intermediario en casos bilaterales y sencillos preocupa en cuanto que puede provocar la banalización del trabajo de la agencia, restándole medios que deberían estar centrados en su verdadera su misión de coordinación de la cooperación internacional en casos graves.

7.2.5.1 *Reuniones de coordinación*

Eurojust ha sido especialmente útil para mantener de forma sobresaliente sus funciones de coordinación, singularmente a través de las reuniones de coordinación que han experimentado un importante incremento respecto del primer año de la pandemia.

En esta memoria no se analiza la participación de España en las reuniones de coordinación celebradas en Eurojust, labor que corresponde al Miembro Nacional en su memoria anual, pero se examina la participación de fiscales españoles en dichas reuniones.

La tendencia observada durante el primer año de la pandemia, con una drástica reducción de las reuniones de coordinación de 93 en 2019 a 60 en 2020, se ha visto frenada y en 2021 se celebraron 71 reuniones de coordinación, de las que 55 lo fueron con presencia de fiscales

españoles, mayor que en otros años, pero aún insuficiente para asegurar la presencia indispensable de fiscales en todas las reuniones con autoridades judiciales. El formato de las reuniones de coordinación participadas por fiscales ha sido el de la videoconferencia en 49 de las 54 reuniones.

España ha experimentado un ostensible incremento respecto de años anteriores en cuanto a su condición de Estado requirente de reuniones de coordinación y ha sido convocante en el 27 % de los casos en 2021, frente al 18 % en 2020 y el 23 % en 2019.

Las Fiscalías provinciales han participado en 18 reuniones y las Fiscalías especiales en 17 reuniones de coordinación, destacando la Fiscalía Antidroga que es la que mayor número de asistencia a reuniones ha registrado de todas las Fiscalías españolas. El resto las han asumido Unidades coordinadoras de la FGE, especialmente la UCIF y criminalidad informática.

La práctica totalidad de reuniones han sido en relación con grupos organizados de carácter 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 (23), seguidos de blanqueo de capitales (20), estafa (12), fraude de IVA (5), trata de seres humanos (5), homicidio (2), malversación (2) y otros como ciberdelito, extorsión, falsedad documental, apropiación indebida, sedición y terrorismo.

Se constata una preponderancia de ciertos Estados miembros en las reuniones con España apareciendo en primer lugar Francia (14), seguida de Italia (13), Bélgica (11), Rumanía y Países Bajos (7). Un total de 7 terceros Estados han participado en reuniones de coordinación –dos menos que en 2020–, apareciendo, por orden descendente, en primer lugar, Reino Unido (3), Serbia (2), Suiza (2) y Albania, Estados Unidos, Noruega y Panamá (1).

7.2.5.2 *Notificaciones del artículo 13 de la Decisión de Eurojust*

Un año más, se constata el fracaso del régimen de traslado de información obligatoria establecido en el Reglamento de Eurojust, en sus artículos 21 y 22. En 2021 España ha realizado solo cuatro notificaciones. Aunque el déficit es general en todos los Estados miembros y las razones ya han sido analizadas en otras memorias anteriores, la falta de conocimiento de la existencia de tales imperativos legales y la percepción de la ausencia de utilidad del traslado de información, que se concibe como una carga y no como una oportunidad. La situación debería revertirse.

7.2.5.3 *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. En 2021 no se han recibido en la UCIF recomendaciones del Miembro Nacional.

7.2.6 Equipos conjuntos de investigación

Tras la paralización de todos los procesos negociadores y de constitución de equipos conjuntos de investigación (ECIs) en 2020, en 2021 se retomaron las iniciativas, de forma que, en ese año, conforme a la información recabada de los puntos de contacto españoles de la red de equipos conjuntos, se constituyeron cuatro ECIs, tres bilaterales con Francia, Bélgica y Serbia, y uno multilateral con Suecia, Alemania, Finlandia y Letonia. En todos estos ECIs aparece Eurojust como participante y, además, Europol en el último.

Un año más se constata la dificultad por parte tanto de la UCIF como de los puntos de contacto de la red de ECIs de tener acceso a una información actualizada relativa a los ECIs constituidos o en funcionamiento cada año. La obligación de los fiscales de informar a través de la UCIF de la constitución de ECIs es permanentemente incumplida lo que impide prestar la asistencia necesaria en su conformación y funcionamiento.

Este año destaca la negociación con la Fiscalía de Colombia en el que la UCIF participó activamente para la redacción y firma de un ECI que finalmente se concretó en 2022 y que es un reflejo más de las dificultades de constitución de equipos con terceros estados debido a la ausencia de regulación de estos equipos en la vigente Ley de Equipos Conjuntos. Como ya se mencionó, el Ministerio de Justicia trabajó en un borrador de anteproyecto de ley de ECIs que aún no ha sido remitido a las Instituciones para el preceptivo informe por lo que subsisten dificultades que impiden concretar estos equipos cuando es necesario.

La Red de Expertos Nacionales de ECIs actualizó la Guía práctica haciéndola más visual con *infographics*, lanzó de un boletín informativo periódico de difusión de las actividades de la Red. Elaboró un «caso modelo» dirigido a la formación. Se elaboró un nuevo procedi-

miento para obtener financiación en casos de urgencia y se impulsó el proceso de evaluación de los ECIs. En octubre de 2021 se celebró la XVII reunión anual plenaria, centrada fundamentalmente en los ECIs con terceros Estados.

7.2.7 Actividad de la Red Judicial Europea (RJE/EJN) en materia penal

La Fiscalía española mantiene una activa posición en la Red y una estrecha relación con su Secretaría, participando en la actividad operativa de la red y en sus numerosas actividades anuales.

En el año 2021 se celebraron actividades mixtas online y presenciales, del siguiente modo: La UCIF participó en la 42.ª reunión anual de los puntos de contacto el 18 marzo 2021 (online), en la 56.ª reunión plenaria el 29 de junio de 2021 (online) y de forma presencial en la 57.ª reunión plenaria, en Ljublijana (Eslovenia), los días 18 y 19 de octubre. La UCIF participó también virtualmente en diciembre en la III reunión entre corresponsales RJE en la región oeste de los Balcanes, en la que la Fiscalía española siempre tiene notorios protagonismos debido a la especial relación que se mantiene con Fiscalías de países como Albania, Serbia y Croacia, con los que nos unen importantes lazos de confianza creados en el desarrollo de hermanamientos y otros proyectos en estos países.

Deben destacarse algunos de los temas relevantes tratados en los plenarios, asuntos de importancia que van a afectar al desarrollo de la cooperación internacional en años venideros, como son las cuestiones relativas a E-evidence y las dificultades que la UE está encontrando para aprobar el Reglamento de prueba electrónica y la Directiva relativa a los representantes legales de los proveedores de servicios, frente a los avances del Consejo de Europa con la aprobación del 2.º Protocolo al Convenio de Budapest en noviembre de 2021. La UCIF sigue siendo 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, particularmente este último año, en relación con el tema de conflictos de jurisdicción.

Desde el punto de vista operativo, la Fiscalía durante este año 2021 ha registrado un total de 223 consultas activas y 221 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, aunque la fiabilidad ha mejorado con respectos a otros ejercicios.

7.2.8 Actividades de IBERRED

Con la actividad de impulso y recuperación de IberRed desde la asunción de la responsabilidad de la secretaría por el nuevo secretario de COMJIB, D. Enrique Gil Botero, la Red vuelve a trabajar con proyectos sólidos y tener una gran perspectiva y potencialidad de futuro.

El Tratado de Medellín *sobre transmisión electrónica de solicitudes de cooperación internacional entre autoridades centrales,* del que deriva una mejora del sistema de comunicaciones *Iber@* que entra en vigor en 2022, es una de las herramientas que despliega una mayor potencialidad de mejora de la cooperación internacional. 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.

La nueva plataforma *Iber@*, que ha sido desarrollada por la agencia de tecnologías del Consejo General del Notariado –ANCERT–, fue presentada oficialmente en un acto en el Colegio notarial el 22 de marzo, en el que participó la Fiscal General y la Fiscal de Sala de Cooperación Internacional como responsable de la Secretaría de la AIAMP. La seguridad y funcionalidad de *Iber@* han sido notablemente mejoradas, aunque aún sigue pendiente la redacción de una cláusula de protección de datos de forma que sus usuarios aseguren un tratamiento adecuado y conforme a los estándares europeos en el intercambio de datos a través de la plataforma.

La nueva página web de IberRed se encuentra también en funcionamiento y consta de una parte privada para la transmisión segura de solicitudes entre autoridades centrales, y otra para consultas entre puntos de contacto, con un sistema de videollamada incluido, que se espera sea de gran utilidad. En febrero de 2021 se constituyó un grupo piloto para realizar la prueba de la nueva plataforma *Iber@,* donde participó la UCIF realizando algunas sugerencias para mejorar el diseño de algunas pestañas y sugiriendo la necesidad de incorporar un sistema de avisos en los correos electrónicos. También se abordaron cuestiones sobre la creación y el alcance de los foros chats en los que pudieran insertarse la relación entre redes y grupos de trabajo de la AIAMP.

Durante el año 2021, la Fiscalía ha trabajado con la Secretaría de IberRed en varios ámbitos, en la búsqueda de la consolidación de documentos, como el que será el nuevo Reglamento de IberRed, en el que los fiscales y la AIAMP tendrán un nuevo papel y mayor nivel de responsabilidad, y en la redacción de un documento definitorio de los estándares y garantías en que tendrá lugar el intercambio de datos a través de *Iber@*. En este punto, la UCIF ha coordinado su actuación

con el delegado de la protección de datos de la Fiscalía a quien se comunicó, pidiendo informe, los primeros borradores de cláusula de uso de datos en tanto no se logre un texto conforme a las garantías exigidas por la UE en el que actualmente se trabaja con la colaboración del programa el PAcCTO.

7.3 Actividad Institucional: foros, reuniones y conferencias internacionales

7.3.1 Participación en reuniones de fiscales en el ámbito europeo

Como se ha indicado anteriormente, los dos encuentros de las dos principales redes que reúnen directamente a los Fiscales Generales del ámbito de la UE no se celebraron este año, igual que en el 2020; la reunión de la Red Nadal, que reúne a los Fiscales Generales de los Tribunales Supremos o instituciones equivalentes de la UE, y que debía ser convocada por Austria, fue pospuesta y está prevista para mayo de 2022.

Sin embargo, si fue convocado en el mes de octubre el Foro consultivo de Fiscales Generales de la UE, que se organizó en octubre en formato mixto y en el que la Fiscal General de España no participó, haciéndolo en su nombre una fiscal de la Secretaría Técnica.

La Reunión de Fiscales europeos con los Fiscales de los países árabes del Mediterráneo, creada por EuroMed, fue convocada del 24-25 noviembre en Eurojust y se celebró a continuación de una reunión del CRIMEX, el grupo de trabajo sobre temas de justicia penal que se organiza por el programa de la UE EuroMed, que contribuye también a la organización del foro de Fiscales Generales. No pudo tampoco asistir a esta sesión la Fiscal General por lo que la Fiscalía española estuvo representada por la Fiscal de Sala de Cooperación Internacional.

7.3.2 Reuniones de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP)

La AIAMP es una asociación con una actividad muy relevante, cuya actividad se ha visto afectada por las limitaciones de movilidad por lo que este año no ha tenido lugar la Asamblea ordinaria. Sin embargo, la actividad intersesional no se ha resentido debido a la pujanza de las iniciativas y trabajos realizados por las redes perma-

nente y grupos de trabajo. La imposibilidad de celebrar la Asamblea ha generado una prórroga tácita del mandato del presidente y de todo el Comité Ejecutivo, lo que ha permitido al Presidente completar algunos objetivos que se habían visto entorpecidos por las circunstancias de la pandemia.

La Fiscalía española ostenta la Secretaría General de la asociación, que se ejerce por la Fiscal de Sala de Cooperación Internacional, manteniendo así el compromiso permanente con la misma. La Secretaría, siguiendo el mandato del Comité Ejecutivo y de forma coordinada con la Presidencia, alimenta la página y convoca, apoya y acompaña 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.

En 2021, la AIAMP, como se ha expuesto, no pudo celebrar la Asamblea anual, pero ha ejecutado múltiples actividades a través de las redes y grupos de trabajo. Aunque todas las actividades y documentos pueden ser consultadas en www.aiamp.info, destacar algunas de estas reuniones como el encuentro de la Red Especializada en Temas de Género y la Red Iberoamericana de Fiscales contra la trata de personas y tráfico ilícito de migrantes (REDTRAM) el 17 de septiembre de 2021; el webinar sobre «Independencia y autonomía de los Ministerios Públicos» organizado por el grupo de trabajo el 23 de septiembre; el «Taller multipais sobre trata de seres humanos», organizado por el PAcCTO con REDTRAM y la red LYNX de policías, del 4 al 8 de octubre; el «Taller Regional sobre Delitos Medioambientales», con participación de la Red de Protección Ambiental de la AIAMP; la «Reunión de Puntos de Contacto de EUROJUST en América Latina», de 19 al 21 de octubre; el encuentro de trabajo del Grupo de Extinción de Dominio y Decomiso, el 29 de noviembre; el webinario «Criptoactivos y narcotráfico de la RFAI, el 8 noviembre; la V reunión especializada de género de la AIAMP; finalmente, el 6-7 de diciembre, la reunión anual de puntos de contacto de RFAI.

Además de las anteriores, la UCIF, como Secretaría Permanente de la AIAMP, ha participado en otras actividades, de las que se destacan: la reunión de puntos de contacto de la REDCOOP (Red Cooperación Penal Internacional de la AIAMP), el 8 de abril de 2021.

El 8 de julio se organizó desde la UCIF la 11.ª Reunión del Comité Ejecutivo de la AIAMP, en modo virtual, con participación

de la Fiscal General del Estado y donde se presentó el texto del futuro Reglamento de IberRed y se examinó el avance del Plan de Trabajo bianual de la presidencia chilena. Se presentó el Memorándum firmado con UNODC y el informe sobre las actividades de la Secretaría.

Se acordó por la AIAMP unirse a la propuesta de Alianza por la Justicia y se remitió una carta de compromiso al grupo Pathfinder/ Universidad de Nueva York comprometiéndose a trabajar en esa Alianza para la Justicia Regional Interamericana. El objetivo de este proyecto es crear una alianza latinoamericana formada por defensorías públicas, Ministerios Públicos (representados por la AIAMP), Ministerio de Justicia (COMJIB) y otras organizaciones con tres objetivos prioritarios: promover la justicia centrada en las personas en la agenda regional, incidir en estrategias y prioridades internacionales y promover el apoyo político y financiero para la justicia en la región.

La Secretaría representó también a la AIAMP en el seminario online «Interconexión de registros y redes jurídicas de cooperación internacional», celebrado en junio de 2021 y organizado por el Colegio de Registradores de España y en otras actividades, como el encuentro anual de El PAcCTO celebrado en noviembre en 2021 en Panamá y en la gestión para la celebración de las referidas actividades virtuales.

7.3.3 Memorándum, visitas y relaciones bilaterales

Conforme a las Instrucción 1/2011, desde la UCIF se coordinan y organizan las visitas de autoridades extranjeras, ya sea para reunirse con la Fiscal General del Estado, o con otras Unidades de la Fiscalía General o Fiscalías especializadas. En muchas ocasiones, estas visitas tienen el objetivo de explorar una relación más profunda que se suele materializar en la firma de memorandos de entendimiento o se focalizan en conocer el diseño del sistema de especialidades o la estructura del Ministerio Fiscal español.

Concretamente dos Fiscales Generales visitaron nuestra institución en 2021, el presidente del Consejo de la Fiscalía neerlandés D. Gerrit Van Der Burg se reunió con la Fiscal General y la Fiscal de Cooperación Internacional en el edificio de Ortega y Gasset el 15 de septiembre y el Fiscal General de Andorra, D. Alfons Alberca visitó a la Fiscal General, a la UCIF y a varias Fiscalías especiales los días 9 y 10 de diciembre.

7.4 Cooperación al desarrollo. Participación en proyectos internacionales

La gestión de actividades de este ámbito constituye una importante faceta en las funciones de la UCIF que aporta a la Fiscalía General una extraordinaria dimensión exterior con la consiguiente extensión de la visibilidad y el prestigio internacional de la institución y contribuyendo al crecimiento profesional y personal de quienes colaboran en estas actividades.

7.4.1 Proyectos de financiación de la UE con presencia de fiscales a largo plazo

Durante el año 2021 ha seguido aumentado la presencia de fiscales españoles en el exterior en actividades de larga duración, de modo que en el ámbito temporal de esta Memoria hay que destacar, como se mencionó al inicio, que tres fiscales mujeres se encuentran en Proyectos de la UE en el exterior (Ucrania, Marruecos y Albania), a lo que se suma una fiscal que se incorporó al proyecto de Bolivia ya en 2022. A ello se debe añadir el fiscal que ejerce la responsabilidad de Coordinador de Justicia en el Proyecto El PAcCTO y un nuevo fiscal que se incorporará en 2022 al Proyecto EURALIUS en Albania.

El Proyecto UE *Fortalecimiento a la Unidad Especial de Investigación de la Fiscalía General de la Nación en Colombia*, que estaba siendo coordinado por el fiscal Carlos García Andreu desde Bogotá, terminó en el año 2021 y regresó a España a primeros de 2021. El proyecto siguió desarrollándose a distancia y concluyó en octubre con una ceremonia en la Fiscalía colombiana en la que participó la Fiscal de Sala de Cooperación Internacional.

El proyecto Hermanamiento con Marruecos, «MA 18 ENEI JH 01 19» está liderado por la Fiscal de Sala de Cooperación Internacional y cuenta con como Consejera Residente con la fiscal María del Mar Ramos. 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. Este año se ha comenzado su implementación de forma muy limitada y solo con actividades a distancia debido a problemas coyunturales que se verán superados en 2022.

El proyecto de cooperación delegada en Albania IPA 2018/040-211 *Estado de derecho. Lucha contra el crimen organizado y drogas* es de naturaleza principalmente policial, pero tiene un importante componente de desarrollo de la Fiscalía anticorrupción albanesa. La plaza

de coordinador adjunto, la ejerce la fiscal Luisa García Iglesias. Dicho proyecto está implementándose de manera exitosa con la presencia de fiscales españoles en actividades de corto plazo durante el año 2022.

Para la *EU Advisory Mission for Civilian Security Sector Reform Ukraine (EUAM Ukraine)* fue seleccionada por el Servicio Exterior de la UE Dña. Elena Agüero que se incorporó en septiembre de 2021, quien, tras la invasión rusa, en marzo de 2022, continúa en la misión desde España.

7.4.2 Participación de fiscales españoles como expertos a corto plazo en proyectos internacionales

Otros proyectos relevantes, durante el año 2021 en los que la participación de Fiscales españoles se ha concretado en asistencias y misiones a corto plazo son los siguientes:

– El Proyecto UE *Apoyo de la UE a la lucha contra las drogas y el crimen organizado en Perú* ha realizado durante este año 14 actividades con Fiscales españoles; asistencias de muy diversa naturaleza: redacción de malla curricular para la escuela fiscal, razonamiento probatorio, diagnóstico de investigación criminal, extinción de domino etc.

– 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 25 actividades, frente a las 13 de 2021 sin contar con otras intervenciones de la Fiscal de Sala en su condición de secretaria general de la AIAMP.

– El Proyecto CT Mena *Apoyo a la lucha contra el terrorismo en Túnez, Argelia, Marruecos, Libia, Egipto, Líbano, Jordania, Siria, Irak y Palestina* ha realizado en 2021 una sola actividad con fiscales españoles.

– El Twinning *Improvement of the Efficiency of Pre-service Trainings for Candidate Judges and Prosecutors*» en Turquia, que finalizó en 2021, contó con un fiscal en una de sus actividades formativas.

– En el Proyecto de la UE *Programa de apoyo a la Lucha contra la Corrupción en Mozambique* codirigido por FIIAPP y AECID un fiscal español realizó la actividad inicial de exploración e informe.

– En el Proyecto *ICRIME*, de ámbito centroamericano, se han realizado tres convocatorias en las que han participado en actividades virtuales y presenciales 3 fiscales españoles.

– El Proyecto *Action Against Trafficking in Persons and Smuggling of Migrants in Nigeria* tiene un componente IV dirigido al *Fortalecimiento de la investigación, identificación y el enjuiciamiento de*

traficantes de personas e inmigración clandestina, pero no se han realizado en el año 2021 actividades presenciales, aunque se han mantenido reuniones virtuales de naturaleza operativa con los responsables del proyecto y preparatorias de visitas posteriores.

– El Proyecto *EU4FOCAL*, tras la incorporación de la fiscal como coordinadora adjunta, inició sus actividades con la asistencia de dos fiscales, que han comenzado la redacción de un manual sobre lavado de activos.

7.4.3 Actividades AECID

En el marco de la tradicional colaboración con AECID, que se concretó con la firma de un MoU del que se daba cuenta el año pasado, se realizan actividades dentro de programa INTERCOONECTA 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. El programa no ha realizado actividades presenciales en 2021 y este año la única que se celebró fue la reunión del Grupo de Principios Éticos del Ministerio Fiscal, que se organizó con la colaboración de la Fiscalía de Uruguay en julio de 2021, donde se elaboraron unas conclusiones para ser aprobadas en la próxima Asamblea de la AIAMP. Dado que dicha Asamblea se pospuso, no se celebró la reunión de la REDTRAM que iba anudado a dicha asamblea y que tendrá lugar en 2022.

Más allá de INTERCOONECTA y también en colaboración con AECID, en 2021 se han mantenido varias reuniones técnicas con la Fiscalía de Costa Rica para poner en práctica un programa de fortalecimiento de la Fiscalía de dicho país en varias materias: 1.º Fortalecimiento de las capacidades del MP en asuntos de Anticorrupción. 2.º Fortalecimiento de las capacidades del MP en temas de legitimación de capitales. 3.º Fortalecimiento de las capacidades del MP en materia de cibercrimen. Este proyecto se implementará en el primer semestre de 2022.

8. CRIMINALIDAD INFORMÁTICA

8.1 **Introducción**

En el momento de iniciar la elaboración de esta Memoria los habitantes de una buena parte de los países del mundo están percibiendo la progresiva vuelta a la normalidad después de muchos meses someti-

dos inevitablemente a medidas de aislamiento social e incluso de confinamiento más o menos intenso para evitar los riesgos y paliar los efectos de la pandemia causada por el COVID-19. Dicha circunstancia, que determinó que se recurriera a las tecnologías, como medio imprescindible para mantener con la mayor normalidad posible la vida personal y las relaciones con los demás, ha marcado para siempre el planteamiento mismo de la actividad social, económica y política de la humanidad y la propia forma de entender las relaciones personales e institucionales en todos los ámbitos de la actividad humana, ya indefectiblemente vinculada al uso de las herramientas TIC. Esta nueva situación, cuyas ventajas son claramente perceptibles, entraña también importantes riesgos derivados de esa mayor exposición a las ciberamenazas, si, como ocurre frecuentemente, esa intensa penetración de las tecnologías en el entramado social no va acompañada de las medidas de seguridad adecuadas para garantizar, también en el ciberespacio, los intereses individuales y colectivos y los derechos y libertades públicas de todas las personas.

Conscientes de esa profunda digitalización social y de la indiscutible incidencia de las tecnologías en el progreso y desarrollo de la humanidad, en el año 2021 se ha hecho evidente el esfuerzo empeñado por los poderes públicos de todos los Estados del mundo, y en particular los de nuestro entorno más próximo, para promover e impulsar líneas de acción que mejoren la protección frente a los riesgos derivados de un uso irregular del ciberespacio. Se trata de cohonestar el aprovechamiento efectivo de las extraordinarias posibilidades de acción que ofrecen las TIC con el reforzamiento de la ciberseguridad en todos los ámbitos.

Este es el planteamiento que subyace en el documento *Nest Generation EU,* publicado en mayo del año 2021, en el que, al hilo de los trabajos de elaboración de una nueva Estrategia de Ciberseguridad, la Comisión Europea 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 la popularización del teletrabajo y la progresiva implantación de la formación en línea, el comercio electrónico y la Administración digital. En igual sentido, la Resolución del Parlamento Europeo de 10 de junio de 2021, dedicada a ese mismo tema, recuerda que, si bien la *transformación digital es una prioridad estratégica clave de la Unión,* dicha transición se encuentra *asociada a una mayor exposición a las ciberamenazas* tales como los ciberataques contra infraestructuras críticas, las amenazas híbridas o las campañas de desinformación y

exhorta a los Estados y a las Instituciones de la Unión a promover *el desarrollo de redes y sistemas de información, infraestructuras y conectividad seguros y fiables en* todo el territorio comunitario, al tiempo que *subraya que la ciberseguridad debe estar integrada en la digitalización* de los diversos sectores sin olvidar que todos ellos están interconectados y que *las deficiencias en un sector pueden causar dificultades en otro.* En consecuencia, el Parlamento Europeo apuesta por políticas de ciberseguridad en la Unión que sean *coherentes e interoperables en todos los sectores.*

Sería imposible resumir en estas breves líneas las diversas actuaciones que integran el ambicioso proceso legislativo actualmente en curso en el marco comunitario para materializar el planteamiento antes expuesto. Entre las más significativas, y que más directamente se relacionan con la actividad que nos ocupa, hay que citar el Reglamento sobre Servicios Digitales *–Digital Service Act (DSA)–* cuya propuesta ha sido aprobada por el Parlamento Europeo el 20 de enero de este mismo año- con el que se pretende definir con mayor precisión las responsabilidades y obligaciones de los prestadores de servicios digitales y esencialmente de las plataformas en línea, de forma tal que se asegure la protección de los datos personales y de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos y ciudadanas y se facilite la eliminación en la red de contenidos ilícitos, potenciando y mejorando a dicho fin la cooperación entre dichas plataformas y las autoridades nacionales, judiciales y administrativas, con competencia en esas materias. También es de obligada cita el Reglamento *e-Privacy*, *sobre respeto de la vida privada y protección de datos en el sector de las comunicaciones electrónicas,* que sustituirá a la vigente Directiva 2002/58/CE, relativa al mismo tema, adaptando su contenido a los riesgos que generan los actuales canales de comunicación con el objetivo de proteger de forma más estricta la privacidad frente a posibles intromisiones de terceros en los contactos interpersonales.

Otros proyectos en marcha de especial interés son el Reglamento sobre Mercados Digitales *–Digital Markets Act (DMA)–* que pretende regular las prácticas comerciales de las grandes plataformas *online* y su capacidad de control sobre los datos personales de los/las habitantes en Europa y clarificar las atribuciones de las autoridades nacionales de competencia en esta materia; la Directiva NIS 2, que da un paso adelante en la regulación desarrollada por la conocida como Directiva NIS *–Network and Information Security–* (UE) 2016/1148 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de julio, *sobre seguridad de las redes y sistemas de información-* ampliando el espectro de entidades y organismos sometidos a las obligaciones establecidas en materia de

seguridad lógica y notificación de incidentes y apostando por una mayor armonización normativa en temas de prevención, respuesta y detección de las ciberamenazas y ciberataques; o las iniciativas en curso para articular un marco regulatorio común sobre criptomonedas, cuyo más significativo exponente es el Reglamento MICA –*Markets in Crypto Asses*–.

La lucha contra la ciberdelincuencia constituye un aspecto esencial en esta apuesta por la seguridad en el ciberespacio, por lo que el impulso legislativo para dar uniformidad a la normativa de los Estados, tanto en lo relativo a la tipificación de nuevas conductas como a la articulación de medidas de protección, de investigación tecnológica y de cooperación internacional, está siendo particularmente intenso. Al respecto, pueden citarse a modo de ejemplo el Reglamento (UE) 2021/784 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril *sobre la lucha contra la difusión de contenidos terroristas en línea,* recientemente publicado, o los trabajos en curso sobre el Reglamento *e-evidence*, *sobre conservación y entrega de datos informáticos almacenados en otro país miembro de la Unión*, a efectos de facilitar la obtención transnacional de evidencias electrónicas con fines de investigación criminal; y también los relativos a la elaboración de una Estrategia Europea contra el abuso sexual infantil tanto en el entorno físico como virtual, sin olvidar tampoco la Resolución del Parlamento Europeo de septiembre de 2021 que apuesta por considerar la violencia de género, incluida la de carácter digital, como actividad delictiva merecedora de tratamiento unificado en la UE, al amparo del art. 83.1del TFUE.

Por su parte, y en el marco de la cooperación internacional contra la delincuencia en el ciberespacio, constituye un hito esencial la aprobación del Segundo Protocolo Adicional a la Convención de Budapest sobre Ciberdelincuencia del CoE, en el que se regulan nuevos mecanismos jurídicos para la obtención transnacional de evidencias electrónicas con fines de investigación criminal, cuya utilización va a potenciar extraordinariamente la colaboración en esta materia entre los 66 países del mundo que, hasta el momento, han suscrito el indicado tratado internacional.

Este mismo proceso de toma de conciencia e impulso de medidas estratégicas, legales u organizativas para hacer posible la seguridad en el ciberespacio se viene produciendo desde hace varios años en España. De ello da cuenta la publicación en abril de 2019 de la vigente Estrategia Nacional de Ciberseguridad que, sustituyendo a la aprobada en 2013, fijó la posición del Estado ante la nueva concepción de la ciberseguridad en el marco de la Política de Seguridad Nacional.

También en este ámbito interno son muchas las iniciativas adoptadas desde entonces, siguiendo la estela marcada por dicha Estrategia y también por la evolución de la normativa comunitaria y la propia percepción de las necesidades que se han ido generando en esta materia. Entre ellas han de citarse, el Real Decreto 43/2021 de 26 de enero, que culmina el desarrollo legislativo interno para la completa implementación de la Directiva NIS (UE) 2016/1148, antes citada, o la publicación del Real Decreto 1150/2021, de 28 de diciembre, que aprueba una nueva Estrategia de Seguridad Nacional uno de cuyos vectores es precisamente la transformación digital y la necesidad de proteger la seguridad en el ciberespacio.

En este marco, la actuación frente a la ciberdelincuencia se plantea en nuestro país como medio de garantizar la seguridad ciudadana y de salvaguardar los derechos y libertades de los/las ciudadanos/as en el entorno digital. A esos efectos, la Estrategia Nacional de Ciberseguridad de 2019 define la cibercriminalidad como el conjunto de actividades ilícitas cometidas en el ciberespacio contra elementos o sistemas informáticos o contra cualesquiera otros bienes jurídicos siempre que en su planificación, desarrollo o ejecución resulte determinante el uso de herramientas tecnológicas, definición muy similar a la recogida en la Instrucción 2/2011 *sobre el Fiscal de Sala de Criminalidad Informática y las secciones de Criminalidad Informática de las Fiscalías.*

También en esta materia se han producido novedades significativas en el año memorial, entre las que destacamos, por su importancia, la publicación de la Ley Orgánica 7/2021 de 26 de mayo de *protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales,* que incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril, así como la de la Ley Orgánica 8/2021 de 4 de junio *de protección integral de la infancia y adolescencia frente a la violencia* que, en su disposición final sexta, introduce modificaciones importantes en el Código Penal, entre ellas, la tipificación de determinadas conductas online que atentan contra bienes jurídicos de las personas menores de edad e, igualmente, la tramitación del proyecto de ley para la implementación de la Directiva (UE) 2019/713 *sobre falsificación de medios de pago distintos del efectivo*, cuya próxima aprobación, en el presente año, afectará a muchos de los tipos penales actualmente vigentes sobre falsedad y estafa.

Aunque su incidencia en la lucha contra la ciberdelincuencia es más indirecta, no podemos dejar de mencionar el Real Decreto Ley 7/2021 de 27 de abril que, entre otras, transpone al ordenamiento

jurídico español la Directiva (UE) 2018//843 del Parlamento y del Consejo, de 30 de mayo, y modifica la Ley 10/2010 de 28 de abril *sobre prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo,* en el sentido de considerar sujetos obligados a esos efectos a los proveedores de servicios de intercambio de moneda electrónica por moneda de curso legal y a los de custodia de monederos virtuales.

Finalmente, en 2021 también se han producido, en esta materia, otras novedades importantes en el marco de la propia Institución, entre ellas, la publicación en el mes de marzo del *Protocolo para combatir el Discurso de Odio Ilegal en línea,* al que nos referiremos más adelante con mayor detalle; la actualización en septiembre de 2021 de la Instrucción 2/2011 *sobre el Fiscal de Sala de Criminalidad Informática y las secciones de Criminalidad Informática de las Fiscalías* y la participación activa del Ministerio Fiscal en la elaboración del Plan Estratégico contra la Cibercriminalidad, impulsado por la Secretaría de Estado del Ministerio del Interior y en la que también intervinieron, entre otras instituciones, el Consejo General del Poder Judicial, el Consejo General de la Abogacía y diversos organismos policiales (CITCO [1], CNPIC [2], OCC, etc.).

8.2 Análisis de las diligencias de investigación y procedimientos judiciales incoados y acusaciones formuladas por el Ministerio Fiscal en 2021

Al igual que en los años precedentes, resulta obligado en esta Memoria reseñar y analizar los datos estadísticos registrados por la Institución en el año 2021 relativos a las investigaciones judiciales o del MF incoadas por ciberdelitos, así como a los escritos de acusación formulados por la Fiscalía en esa materia. Con ello se da cumplimiento a la encomienda reseñada en el artículo 9 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal de ofrecer nuestra valoración acerca de *la evolución de la criminalidad, la prevención del delito y las reformas más convenientes para una mayor eficacia de la Justicia.* Es decir, lo que se pretende en este apartado es ofrecer un estudio serio y reflexivo de la incidencia de la cibercriminalidad en sus distintas manifestaciones en el último periodo anual y reflexionar acerca de las variaciones cuantitativas y cualitativas constatadas respecto a otros periodos anuales, así como, sobre las dificultades detectadas en su investigación y

[1] Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado.
[2] Centro Nacional de Protección de Infraestructuras Críticas y Ciberseguridad.

persecución penal. Todo ello con el objetivo de promover y facilitar el establecimiento de futuras líneas de actuación, tanto en el ámbito interno de la propia Institución como en lo referente a aspectos legislativos y de carácter estructural u organizativo, que contribuyan a mejorar la eficacia del Estado de Derecho ante un fenómeno criminal extraordinariamente complejo, acusadamente versátil y cuya afectación al interés general y a los derechos de los/as ciudadanos y ciudadanas es cada vez más grave y preocupante.

No obstante, y para garantizar una adecuada interpretación de la información estadística que se ofrece a continuación, es imprescindible recordar que las cifras reseñadas son resultado de la recopilación por parte de esta Unidad especializada de los datos, facilitados por las propias fiscalías territoriales, relativos a las diversas actuaciones jurisdiccionales o del MF correspondientes al año memorial que tuvieron por objeto cualquiera de los delitos competencia del 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,* recientemente actualizada en septiembre del pasado año 2021.

Quiere decirse con ello que estas cifras, y particularmente las referidas a nuevas incoaciones, no tienen por qué coincidir –y de hecho no coincidirán– con la información que anualmente facilita el Ministerio del Interior acerca de la evolución de la cibercriminalidad. En ese sentido, ha de recordarse que los cuerpos policiales, por aplicación de lo dispuesto en el vigente artículo 284 de la LECrim, no están obligados a trasladar a los órganos judiciales y/o a la Fiscalía aquellos atestados en los que no conste autor conocido ni vías para su posterior determinación, salvo que se trate de alguno de los delitos relacionados en el apartado 1.º del mismo precepto –delitos contra la vida, la integridad física, la libertad o indemnidad sexual o relativos a la corrupción– o cuando así lo interese el MF o la Autoridad Judicial. Lamentablemente, son muchas las investigaciones –particularmente por delitos de estafa o defraudación y también relativas a ataques a sistemas informáticos– en las que, por diversas razones que posteriormente se comentarán, no es posible determinar la autoría y que por tanto ni llegan a conocimiento de los órganos de la jurisdicción penal ni existe constancia de ellas en las aplicaciones informáticas.

También se hace necesario aclarar que, a los efectos estadísticos que nos ocupan, se computan todos los procedimientos por ciberdelitos de los que se ha informado a la Fiscalía, cualquiera que sea su gravedad, es decir, sin distinción en atención a su inicial catalogación como delito grave o leve, dado que se pretende ofrecer una visión lo

más próxima posible a la incidencia real que está teniendo el desarrollo tecnológico en las distintas manifestaciones de la delincuencia. Al respecto, no se puede obviar que, en muchas ocasiones, la denuncia inicial de un ilícito *online* aparentemente leve, o que ha causado un perjuicio individual de escasa cuantía, no es sino la toma de conocimiento de una actividad delictiva de mayor envergadura que proyecta sus efectos en distintos territorios, incluso más allá de las propias fronteras del Estado.

Sin olvidar estas precisiones, de la información recabada en los distintos órganos del MF se colige que en el año 2021 se incoaron en España un total de 23.801 procedimientos judiciales y 325 diligencias de investigación del MF por hechos susceptibles de tipificarse en las categorías que nos ocupan, 6.951 más que en 2020 –16.914 y 261 respectivamente–, lo que conlleva un incremento porcentual del 40,47 %. en dicho periodo anual.

Este resultado da cuenta igualmente de un claro aumento de la actividad de los órganos de la jurisdicción penal por esta clase de actividades ilícitas, dato que sin duda alguna es indicativo de la progresiva incidencia de este fenómeno criminal. A efectos de corroborar esta afirmación es significativo el análisis de los datos obtenidos en el último quinquenio, comprensivo de los años 2017 a 2021. Seleccionamos este periodo porque 2017 fue la primera anualidad completa en la que se aplicó el nuevo régimen de traslado de atestados previsto en el artículo 284 LECrim, por lo que los presupuestos que determinan la información remitida a los órganos de la jurisdicción penal sobre investigaciones en curso son homogéneos en dicho periodo temporal. Pues bien, según los datos recogidos en las Memorias de la FGE de dichas anualidades el volumen de actuaciones judiciales por ilícitos de esta naturaleza ha evolucionado desde los 6.676 del año 2017 a los 23.801 del pasado año, dando lugar a un índice de crecimiento de casi el 257 %.

Evidentemente, el incremento interanual ha ido variando en atención a las circunstancias concurrentes en cada periodo. Así, el repunte se concretó en un 35,84 % entre 2017 y 2018 y en casi un 45 % –índice incluso superior al alcanzado en el año memorial– entre 2018 y 2019. Sin embargo, curiosamente, el ritmo de crecimiento acusó una clara ralentización en 2020, anualidad coincidente con la COVID-19, fijándose en un 28,69 %, para incrementarse de nuevo con fuerza en el último periodo anual. Como ya se mencionó en la Memoria del pasado año 2020, aun cuando la actividad delictiva no se redujera en medida alguna durante pandemia, las obligadas medidas de aislamiento, tuvieron una clara repercusión en el traslado de atestados y/o denuncias a los órganos judiciales y a la Fiscalía, así como en el normal desenvol-

vimiento de la actividad jurisdiccional y también de las indagaciones y averiguaciones policiales sobre hechos ilícitos. Superada la excepcionalidad de esa situación, durante el año 2021, han ido aflorando denuncias e investigaciones pendientes de tramitación, dando lugar a los marcados índices de crecimiento de los que da cuenta esta Memoria.

Esta circunstancia hace imprescindible que desde los poderes públicos se adopten las medidas necesarias para promover y fomentar una mayor y más profunda sensibilización de la ciudadanía acerca de los riesgos que entraña el uso de los instrumentos tecnológicos si no se adoptan las medidas de seguridad exigibles y también para reforzar la capacidad de actuación de los investigadores y operadores jurídicos encargados específicamente de lucha contra este fenómeno criminal, mejorando los medios personales y materiales de los que disponen y proporcionándoles la formación y actualización permanente en las técnicas y habilidades que resultan imprescindibles para la investigación de actividades criminales cuya gravedad y peligrosidad es incuestionable.

El examen de los datos estadísticos sobre procedimientos incoados en el año 2021 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 siguientes).	1.890	7,94
	Acoso a través de TICs (art. 172 ter).	490	2,06
Contra la integridad moral.	Trato degradante a través de Tics (art. 173).	102	0,43
Contra la libertad sexual.	Pornografía infantil/ discapaces a través de TICs (art. 189).	777	3,26
	Acosos menores a través de TICs (art. 183 ter).	321	1,35
	Otros delitos c/libertad sexual a través TIC.	412	1,73
Contra la intimidad.	Ataques / interceptación sistemas y datos (art. 197 bis y ter).	97	0,41
	Difusión inconsentida de imágenes íntimas (art. 197.7).	119	0,50
	Descubrimiento/ revelación secretos a través TIC (art. 197).	754	3,17

Delitos informáticos		Procedimientos judiciales incoados	%
Contra el honor.	Calumnias/ injurias autoridades a través TIC (arts. 215 y ss.).	182	0,76
Contra el patrimonio y el orden socio-económico.	Estafa cometida a través de las TICs (art. 248 y 249).	17.969	75,50
	Descubrimiento secretos empresa a través de TIC (art. 278 y ss.).	35	0,15
	Delitos c/ servicios de radiodifusión/ interactivos (art. 286).	23	0,10
	Delitos de daños informáticos (arts. 264,264 bis y 264 ter).	125	0,53
	Delitos c/ propiedad intelectual a través TIC (art. 270 y ss).	86	0,36
De falsedad.	Falsificación a través de las TICs.	147	0,62
Contra Constitución.	Discriminación a través TIC (art. 510).	221	0,93
Otros.		51	0,21
Total.		23.801	100,00

Del análisis de los datos ofrecidos se constata, al igual que en años anteriores, que los delitos de estafa y/o defraudación de los artículos 248 y ss. CP generaron la incoación de un llamativo número de procedimientos judiciales, que en 2021 se concretó en 17.969 expedientes, el 75,5 % del total de los incoados en ese periodo anual por cualquier clase de ciberdelitos. Su incremento respecto del año 2020 se concreta en 5.719 registros, con un índice al alza del 46,68 % respecto de las cifras obtenidas el año precedente.

Estos resultados, dada la escasa entidad de los índices correspondientes a los restantes ilícitos, podrían llevarnos a considerar que la actividad delictiva en el ciberespacio es en gran medida de contenido económico y de carácter defraudatorio ya que, a excepción de los delitos contra la libertad y seguridad que dieron lugar conjuntamente a algo menos del 10 % de las incoaciones, los relativos a la libertad e indemnidad sexual, que generaron un 6,34 % y los que atentaron contra la intimidad que motivaron el 4 % de esos nuevos registros, la incidencia de los restantes ciberdelitos es inferior al 1 %. Además, esta clara preeminencia de los procedimientos relativos a estafas y defrau-

daciones frente a los expedientes relativos a otros ilícitos se ha ido incrementando en los últimos periodos anuales pues si en 2018 ofrecía un índice del 61,54 %, dicha cifra se elevó al 65,51 % en 2019 y al 72,43 % en 2020 hasta alcanzar en el pasado año el 75,50 %.

No obstante, y sin negar la gravedad de las conductas fraudulentas *online* y los importantes perjuicios económicos que de ellas se derivan, la valoración adecuada de las cifras que se aportan en este apartado exige hacer determinadas precisiones. Así, en primer término, es un hecho cierto que estas conductas son generalmente objeto de denuncia, por propia decisión de los afectados o incluso, en ocasiones, porque son instados a ello como condición para ser resarcidos de los perjuicios ocasionados. En consecuencia, son comportamientos que habitualmente «afloran» y llegan a conocimiento de los órganos encargados de la investigación y persecución penal. No ocurre lo mismo con otros tipos de delitos online, como los que atentan contra la libertad e indemnidad sexual o algunos otros, como el acoso, las amenazas o los que afectan a la integridad moral, en los que las víctimas o bien no son conscientes de la agresión o bien su propia situación de vulnerabilidad les impide o dificulta la denuncia del hecho criminal. Lo mismo ocurre, aunque por motivaciones diferentes, respecto de otros ilícitos como los ataques a sistemas informáticos. Es por ello que la cifra oculta de criminalidad en algunas otras actividades delictivas es hoy por hoy incalculable y queda al margen de las estadísticas oficiales.

Por otra parte, es conocido que en muchas ocasiones –porque los/las delincuentes así lo planifican de forma deliberada– una misma acción criminal produce consecuencias en diversos territorios dando lugar de esta forma a un número indeterminado de denuncias que, aunque realmente responden a efectos parciales de esa misma acción ilícita y posteriormente podrían ser acumuladas en un único procedimiento judicial, son respectivamente anotadas en los registros de entrada de múltiples órganos judiciales. Finalmente, otra circunstancia que ha de tenerse en cuenta al analizar las cifras, la categoría correspondiente a las defraudaciones es extraordinariamente abierta y abarca una gran diversidad de comportamientos delictivos que, aun obedeciendo a dinámicas y planteamientos muy diferentes, persiguen el idéntico objetivo de obtener un beneficio en perjuicio de otros a través de una transferencia económica irregular ya sea motivada por engaño, manipulación informática o combinando ambos elementos. Ello explica que acciones criminales muy diversas, cuya investigación y enjuiciamiento plantea problemas diferentes, se cataloguen no obs-

tante de forma conjunta en este apartado, circunstancia que también influye en el abultado resultado expuesto.

Así, dentro del capítulo de las estafas y defraudaciones se incluyen los supuestos en que los/las delincuentes, aprovechando las facilidades de conectividad inherentes a las TIC y su uso habitual en las operaciones comerciales, difunden *online* ofertas fraudulentas de cualquier clase de bienes y servicios, intentando captar la voluntad de terceros que, atraídos por dichas propuestas engañosas, se animan a contratar y a abonar el importe correspondiente viéndose posteriormente perjudicados ya que ni reciben el bien o servicio concertado ni pueden recuperar el desembolso previamente efectuado. Se trata de estafas de corte tradicional, perfectamente encuadrables en el artículo 248-1.º CP, que se han visto favorecidas en su planificación y ejecución por las circunstancias antedichas y cuya incidencia se aprecia en toda clase de actividades mercantiles o comerciales.

Ciertamente, en un principio estas acciones ilícitas respondían a esquemas de actuación muy sencillos, casi artesanales, que se llevaban a efecto a título individual por delincuentes aislados y cuyo esclarecimiento no presentaba mayores dificultades. No obstante, estas actividades se han ido *profesionalizando* con el transcurso del tiempo, a medida que sus responsables, en ocasiones integrados en grupos u organizaciones criminales, se han dotado de habilidades en el uso de los recursos tecnológicos y de conocimientos específicos en las distintas áreas de la actividad económica, comercial o financiera, mejorando de esta forma su capacidad de contactar y convencer a sus futuras víctimas y también de planificar y desarrollar el *iter criminis,* dando lugar a una actuación criminal más elaborada y compleja que ofrece serias dificultades para su investigación e identificación de sus responsables. En particular, es preocupante la frecuencia con que los/as delincuentes usan falsamente la identidad de otras personas en sus contactos con las futuras víctimas, lo que genera graves consecuencias no solo para la determinación de los responsables criminales sino especialmente para aquellos cuya identidad ha sido falsamente usada, que pueden verse seriamente perjudicados por las acciones realizadas en su nombre.

En los últimos periodos anuales se ha detectado un aumento significativo de causas judiciales que abordan investigaciones por estafas y defraudaciones de estas características, fruto de una planificación cuidadosa y muy elaborada técnicamente, que producen efectos en una gran diversidad de lugares del territorio nacional y en muchas ocasiones más allá de las fronteras nacionales o incluso de otras que, planificadas íntegramente desde el extranjero, tienen como objetivo captar

de forma fraudulenta la voluntad de ciudadanos o ciudadanas españoles y de otros países de nuestro entorno más próximo.

Entre ellas van adquiriendo cada vez un mayor protagonismo las que se sirven de la red para publicitar productos financieros que se ofertan engañosamente como inversiones seguras de alta rentabilidad y en condiciones aparentemente muy ventajosas. Quienes planifican estas acciones emplean campañas perfectamente diseñadas, con las que animan a las personas interesadas a efectuar importantes desembolsos económicos confiando erróneamente en conseguir grandes beneficios que nunca llegan a obtener, no logrando tampoco, en muchos de los supuestos, recuperar las cantidades entregadas, dadas las dificultades que plantea incluso la identificación de los delincuentes o la determinación del país desde el que están actuando.

También es cada vez más habitual que quienes cometen estas defraudaciones soliciten o sugieran a los/as inversores que su aportación se realice en activos digitales o más concretamente en criptomonedas, lo que está determinando que un número cada vez mayor de ciudadanos/as, convencidos de la bondad de la propuesta, inviertan en dichas operaciones ingentes cantidades de dinero que los/as delincuentes aprovechan en propio beneficio. De hecho, es significativo el volumen de causas judiciales en tramitación por supuestas operaciones económicas en las que se emplean fraudulentamente como reclamo las ventajas que presuntamente ofrecen estos criptovalores, dado el carácter anónimo de las transacciones y la posibilidad que brindan de obtener rápidas ganancias.

En estos casos a las dificultades inherentes a este tipo de investigaciones se añaden las derivadas de la intervención, en muchos de los supuestos, de proveedores de servicios de intermediación y cambio de monedas virtuales y de custodia de monederos electrónicos radicados frecuentemente en el extranjero, lo que complica significativamente la trazabilidad de los movimientos económicos realizados. No obstante, esta última circunstancia va a poder solventarse, al menos parcialmente, tras la reciente publicación del Real Decreto Ley 7/2021 de 7 de abril, que incorpora al ordenamiento interno la Directiva (UE) 2018/843 *sobre prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo* y atribuye a estas entidades de intermediación la cualidad de sujetos obligados a esos efectos, por lo que quedan sometidos al deber de inscribirse en el Registro creado a dicho fin en el Banco de España y también a informar acerca de aspectos tales como las operaciones económicas que hayan gestionado, los ordenantes y destinatarios de las mismas o los titulares de los correspondientes monederos electrónicos, medidas

que contribuirán, sin duda, a facilitar la investigación de las conductas que nos ocupan.

Sin perjuicio de ello, conscientes de las dificultades para hacer frente a estas formas de defraudación y también de la importancia de fijar, en el seno de la Institución, criterios de actuación que permitan solventar las múltiples cuestiones jurídicas y técnicas que se plantean en la fase de instrucción y enjuiciamiento de estas conductas, una de las conclusiones adoptadas en las últimas Jornadas de Especialistas del pasado mes de noviembre fue, precisamente, la de encomendar a la Unidad especializada el seguimiento pormenorizado de las diversas causas judiciales en curso por ilícitos de esta naturaleza y la toma de contacto con los restantes organismos implicados en esta problemática –tales como la CNMV, la ORGA o el Banco de España– con el objetivo de elaborar un protocolo de actuación que haga posible mejorar la capacidad de respuesta ante estas criminales conductas.

Estas nuevas manifestaciones de la estafa tradicional, basada en el engaño de la víctima, coexisten con otras formas de defraudación que se sirven de la manipulación informática para dar lugar al desplazamiento patrimonial no consentido y también con otras supercherías que combinan ambos elementos para hacer posible la transferencia económica en provecho de los propios responsables criminales o de sus beneficiarios. Del primer grupo es un claro exponente la técnica del *pharming,* que consiste en redirigir la dirección web solicitada por el/la internauta a un sitio web falso controlado por el agresor que imita fraudulentamente aquél al que se pretende acceder –normalmente el correspondiente a una entidad bancaria– para apoderase de esta forma de las claves y contraseñas del perjudicado/a o de cualquier otra información de interés. En estos casos la víctima no se ve abocada a un proceso mental erróneo, basado en un engaño previo, sino que la captación de sus claves se produce como consecuencia de la alteración producida en el funcionamiento del sistema mediante técnicas de ingeniería informática.

No obstante, las conductas más frecuentes en la práctica, y las que determinan la incoación del mayor volumen de causas judiciales, son las que combinan en diversas formas ambos elementos: engaño y manipulación informática. Sin pretensión de exhaustividad, dadas las limitaciones de espacio, citamos a modo de ejemplo los ataques de *Business Email Compromise* (BEC), que afectan generalmente a entidades empresariales y en los que los/las delincuentes, tras obtener por medios diversos información sobre el funcionamiento interno de la empresa atacada, sus responsables y las operaciones comerciales en curso, suplantan la identidad de quienes gestionan el tráfico ordinario

de la entidad, o de alguno de sus clientes o proveedores, y ordenan falsamente en su nombre operaciones económicas *online*, aparentemente justificadas, desviando de esta forma importantes cantidades de dinero en su propio beneficio. E igualmente son objeto de investigación en diversas causas judiciales supuestos de la llamada *estafa del soporte técnico*, actividad en la que los/las agresores/as, tras infectar el dispositivo de la víctima mediante una intrusión irregular, simulan un mal funcionamiento del sistema para posteriormente justificar el ofrecimiento al afectado/a de la posibilidad de contactar telemáticamente con el correspondiente equipo técnico para su subsanación. Esto les permite, haciéndose pasar por encargados de la reparación, tomar el control del sistema y llevar a efecto sus criminales objetivos, ya sea exfiltrar información, obtener datos personales de la víctima o simplemente cobrar reparaciones no realizadas.

Otra forma de defraudación de especial interés, que ha determinado la tramitación en el año memorial de varios procedimientos judiciales es la denominada *SIM Swapping*. El objetivo de los delincuentes es sortear las medidas establecidas para garantizar la seguridad de las operaciones bancarias *online*. Con esa finalidad logran hacerse, por distintos medios, con duplicados de las tarjetas SIM de los/las titulares de las cuentas bancarias contra las que pretenden operar, lo que les permite conocer los códigos de confirmación de las transacciones electrónicas que se comunican a los/as clientes a través de mensajes SMS y, por ende, autorizar directamente las operaciones que ellos mismos han ordenado en su propio beneficio, sin conocimiento alguno por parte de las víctimas.

Sin embargo, el mayor volumen de denuncias y/o investigaciones encuadrables en este apartado sigue correspondiendo a los casos de utilización irregular *online* de numeraciones de tarjetas ajenas de crédito o débito, previamente obtenidas mediante técnicas de *skimming, phishing o hacking,* entre otras, que, según información policial, suponen aproximadamente, el 70 % de las denuncias por defraudación *online*. Buena parte de las investigaciones por hechos de esta naturaleza ni tan siquiera llegan a conocimiento de los órganos de la jurisdicción penal, por mor de lo dispuesto en el artículo 284 LECrim, dadas las dificultades técnicas y jurídicas para la determinación de sus autores que, en muchas ocasiones, operan desde otros países.

Un capítulo importante en la Memoria de Criminalidad informática es, sin duda, el dedicado a las agresiones contra bienes de carácter personalísimo de entre las cuales destacan por su mayor incidencia –que en 2021 se aproxima al 10 % del total de procedimientos por ciberdelitos– aquellas que afectan a la libertad y seguridad de las per-

sonas. En el año 2021 estos delitos dieron lugar a la incoación de 2.380 expedientes judiciales, 670 más que en 2020, con un índice conjunto de crecimiento del 34,50 % respecto del año anterior. No obstante, estos ilícitos, que agrupamos a estos efectos en dos grandes apartados –el relativo a las amenazas y coacciones en el entorno tecnológico y el del acoso permanente u hostigamiento, conocido como *stalking*, del artículo 172 ter CP– presentan marcadas diferencias en su evolución estadística ya que el significativo incremento interanual del primero de ellos, cifrado en más de un 51 % contrasta con la progresión más moderada del segundo, con un 5,8 %. Los procedimientos incoados en 2021 por esta figura del *stalking* confirman una tendencia a la estabilidad, ya detectada en 2020, tras el marcado índice de crecimiento –superior al 100 %– en el volumen de incoaciones registrado en este apartado entre los años 2017 y 2019. En cualquier caso, hemos de precisar que las anotaciones por delitos del artículo 172 ter CP se refieren, en términos generales, a causas seguidas por hechos incardinables con carácter exclusivo en dicho precepto ya que si concurren con delitos de amenazas o coacciones la anotación normalmente se efectúa en el apartado correspondiente a estos últimos dada su mayor gravedad.

Estos comportamientos, en múltiples ocasiones, aparecen vinculados al ámbito de la violencia de género y, por ello, son objeto también de seguimiento en el área de especialización encargada específicamente de dicha materia, pero igualmente se detectan con frecuencia respecto de personas con las que él o la atacante mantiene cualquier otro tipo de relación, ya sea laboral, de amistad o fruto de encuentros esporádicos e incluso, en ocasiones, respecto de personas desconocidas para el/la agresor/a en cuyo caso la selección de la víctima se efectúa de forma aleatoria. Tal es el caso de las denuncias por *sextorsión*, en las que, en ocasiones el/la delincuente ni tan siquiera tiene un su poder imágenes comprometidas de la víctima, sino que se limita a hacerle creer que dispone de ellas o conoce de contactos o intentos de contacto que le pueden comprometer. Aunque son supuestos en los que difícilmente se llega a identificar a sus responsables, generan un volumen considerable de denuncias que tienen su reflejo en los datos expuestos.

Merecen consideración especial, por su afectación a bienes personales de singular relevancia, los expedientes por delitos contra la libertad e indemnidad sexual. El número total de los incoados en el año asciende a 1.510, cifra que da cuenta de un incremento del 5,44 % respecto de los 1.432 registrados, en esta categoría, en la anualidad precedente. Los más numerosos son los relativos a delitos de pornografía infantil y/o de personas con discapacidad que sumaron 777

registros, 70 más que en 2020, lo que implica un índice de crecimiento del 9,90 % que, si bien ha de considerarse moderado, es reflejo de un significativo cambio en la tendencia descendente que veníamos observando desde el año 2018. Como ya se ha mencionado, todos los indicativos nacionales e internacionales dan cuenta de un progresivo aumento en el tráfico online de material de abuso infantil por lo que estos resultados, aunque discretos, apuntan a una mayor capacidad de respuesta de cuerpos policiales y de los órganos jurisdiccionales ante este gravísimo fenómeno criminal.

También evolucionan al alza, con un índice de crecimiento del 7,85 % los procedimientos por otros tipos delictivos contra la libertad e indemnidad sexual –exhibicionismo, abuso y agresión sexual online, provocación sexual, etc.– con la única excepción de los delitos de *child grooming* en los que se detecta un descenso, cifrado en 28 expedientes, respecto de los 349 registrados en 2020. Esta puntual reducción en el número de procedimientos por este delito previsto en el artículo 183 ter CP, cuyo progresivo incremento venía siendo una constante en periodos anuales precedentes, puede estar motivada por la concurrencia, en muchos supuestos, de la conducta sancionada en el apartado segundo de dicho precepto con la de elaboración de material pornográfico infantil del art. 1891.º a) CP, lo que determina que el *child grooming*, por aplicación de las reglas del concurso de normas, quede absorbido por esta última figura.

Por su parte, las causas judiciales por actos que atentan *online* contra la intimidad, los datos personales o la inviolabilidad de las comunicaciones, aumentaron en conjunto en un 28,47 % respecto de los registros obtenidos en 2020. La comparativa parcial entre los distintos tipos penales que encuadramos en este apartado se oscurece ligeramente porque en esta ocasión, por primera vez, ofrece registros independientes sobre la conducta de difusión no autorizada de imágenes íntimas del artículo 197.7 CP que, en consecuencia, no son susceptibles de contraste con los de años anteriores y que, además, han de tomarse con especial cautela dado que algunas Fiscalías provinciales carecen por el momento de información individualizada en relación con ello. No obstante, es interesante reseñar que el crecimiento anual, cifrado en conjunto en 215 expedientes, se integra por los 119 incoados en base al artículo 197.7 y las 59 y 37 anotaciones en que se concreta, en el primer caso, el aumento de las conductas encuadrables en los restantes apartados del artículo 197 y, en el segundo, en las relativas a los artículos 197 bis 1.º y 2.º y 197 ter que tipifican actos relacionados con ataques a los sistemas de información.

Al reflexionar sobre estos delitos llama la atención el número creciente de procedimientos por conductas en las que el atentado contra estos derechos fundamentales se realiza por medios tecnológicos. El almacenamiento generalizado de información reservada o de carácter personal en dispositivos, sistemas informáticos o bases de datos, determina que el acceso no autorizado a dicha información se lleve a efecto, generalmente, a través de dichos medios lo que en consecuencia hace que los órganos de la jurisdicción penal hayan de pronunciarse sobre una gran diversidad de acciones de estas características. Esta circunstancia está dando lugar a una variada e interesante doctrina jurisprudencial, en referencia particularmente a los artículos 197-1.º y 2.º, que resulta de especial utilidad en la interpretación de estos tipos penales.

Los procedimientos por delitos de ataques a sistemas informáticos sancionados en los artículos 197 bis y ter CP tuvieron en 2021 un repunte del 61,66 %, índice considerablemente más alto que el detectado respecto de los delitos de daños informáticos que se fija en un 26,26 %, al aumentar el volumen de expedientes desde los 99 incoados en 2020 a los 125 del año memorial. En conjunto se ha registrado un crecimiento de casi un 45 % en las causas judiciales relativas a estas agresiones informáticas, algunas de las cuales tienen por objeto la investigación de ataques de *ransomware* especialmente relevantes por la naturaleza y funciones de los organismos que se vieron afectados. Por ello, y aunque estos resultados siguen siendo muy reducidos a tenor del número de agresiones contra sistemas de información e incidentes de seguridad registrados anualmente por las entidades responsables de la seguridad en el ciberespacio, el dato ofrecido es esperanzador y da cuenta de la creciente concienciación de la sociedad sobre la importancia de promover la respuesta penal frente a estas agresiones y también de los positivos efectos de la puesta en funcionamiento del sistema establecido por los Reales Decretos 12/2018 y 43/2021 sobre seguridad de redes y sistemas de información para trasladar al MF y a la Policía Judicial las notificaciones que presenten caracteres de delito.

Se cierra este análisis sobre los procedimientos judiciales incoados en 2021 con una breve referencia al destacadísimo incremento en el volumen de los que tuvieron por objeto la investigación de delitos de odio *online*, que ascienden a la cifra de 221, frente a los 80 del año 2020, con un índice al alza de más de un 175 %. Este excelente resultado es el mejor indicativo del esfuerzo del MF en la lucha contra estas gravísimas conductas que atentan no solo contra los derechos e intereses de los afectados sino también contra los principios y valores

en que se sustenta el Estado de Derecho. El trabajo desarrollado conjuntamente por quienes integran sendas áreas ha hecho igualmente posible, en el año memorial, la puesta en funcionamiento del *Protocolo para la retirada de la red de contenidos relacionados con el discurso de odio,* al que nos referimos detalladamente en otro apartado de esta misma Memoria.

8.2.1 Escritos de acusación del Ministerio Fiscal

Los datos derivados de los escritos de acusación, al igual que los relativos a las Diligencias de Investigación del MF, adquieren un especial interés en el estudio sobre la evolución de la ciberdelincuencia en el año memorial que nos ocupa, dado que se trata de información mucho más precisa y depurada que la obtenida a partir de los registros de incoación de procedimientos judiciales. Ciertamente, esta última permite vislumbrar de una forma más completa el conjunto de denuncias y/o atestados policiales que han llegado a conocimiento de los órganos judiciales en los distintos territorios del Estado por lo que su valor, desde el punto de vista cuantitativo, es indiscutible. No obstante, la calidad de dicha información en referencia a las diferentes tipologías delictivas se encuentra profundamente condicionada por las limitaciones derivadas del momento en que se efectúa el registro, al inicio mismo de la investigación, cuando todavía no se ha definido claramente el contenido y alcance real de la infracción criminal.

Por el contrario, los datos que se examinan a continuación se refieren a actuaciones realizadas por la propia Fiscalía y, concretamente se incluyen en este apartado los escritos de acusación elaborados por el MF, una vez finalizada la investigación criminal, a partir del estudio detallado y pormenorizado de los hechos probados y de su valoración técnico jurídica con arreglo a criterios de legalidad e imparcialidad por lo que la trascendencia de la información que de ellos se deriva resulta, sin duda alguna, incuestionable. Sin perjuicio de ello, es importante aclarar que los datos que se examinan a continuación adolecen de algunas carencias dado que, por deficiencias en el registro informático, en los numerosos supuestos en que la acusación se formula por una pluralidad de ilícitos, de igual o diferente naturaleza, por lo general solo se deja constancia estadística del más significativo de los mismos, desechándose la información sobre los restantes. En consecuencia, los datos con los que se cuenta se refieren al número de escritos de acusación presentados y a la figura delictiva principal o más grave que fue objeto de imputación en cada caso, por lo que, sin

negar su valor, no constituyen un reflejo fiel del volumen total de conductas ilícitas –ni de las categorías típicas a las que pertenecen– que fueron objeto de acusación por el Ministerio Fiscal en el año 2021.

A tenor de la información facilitada por los órganos provinciales, el número de escritos de acusación presentados por la Institución en el año 2021, en referencia a ciberdelitos incluidos en el marco de la Instrucción FGE 2/2011 antes citada, fue de 4.104, 897 más que en el año 2020, lo que da cuenta de un incremento porcentual del 27,97 %. El crecimiento progresivo, aun con ligeros altibajos, en los datos correspondientes a los escritos de acusación formulados por el MF en esta materia en los últimos años –que reseñamos a continuación– constituyen un buen indicativo de la expansión de este fenómeno criminal y de la respuesta que se está dando al mismo desde el Estado de Derecho.

Año	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Acusaciones.	906	1092	1262	1275	1242	1648	1715	1955	2847	3207	4104

Como puede observarse, en el año memorial se ha producido un claro repunte en el número de acusaciones, notablemente superior al 12,64 % registrado en el periodo interanual 2019-2020, como consecuencia muy probablemente de la *normalización* en la actividad ordinaria de los órganos de la jurisdicción penal, una vez superadas las circunstancias excepcionales generadas por la pandemia que provocaron una cierta ralentización en la tramitación de los procedimientos judiciales. Se recupera de esta forma el ritmo de constante crecimiento que venimos observando en los últimos años, solo interrumpido muy levemente entre los años 2014 y 2015 en el que detectamos un descenso del 2,5 %.

Los datos parciales en función de las tipologías delictivas son los siguientes:

Delitos informáticos		Calificaciones	%
Contra la libertad.	Amenazas/coacciones a través de TICs (art. 169 y ss. y 172 y ss.).	419	10,21
	Acoso a través de TICs (art. 172 ter).	175	4,26
Contra la integridad moral.	Trato degradante a través de Tics (art. 173).	21	0,51

Delitos informáticos		Calificaciones	%
Contra la libertad sexual.	Pornografía infantil/discapaces a través de TICs (art. 189).	368	8,97
	Acosos menores a través de TICs (art. 183 ter).	114	2,78
	Otros delitos c/libertad sexual a través Tic.	110	2,68
Contra la intimidad.	Ataques / interceptación sistemas y datos (art. 197 bis y ter).	9	0,22
	Difusión inconsentida de imágenes íntimas (art. 197.7).	32	0,78
	Descubrimiento / revelación secretos a través TIC (art. 197).	208	5,07
Contra el honor.	Calumnias / injurias autoridades a través TIC (art. 215).	21	0,51
Contra el patrimonio y el orden socio-económico.	Estafa cometida a través de las TICs (art. 248 y 249).	2282	55,60
	Descubrimiento secretos empresa a través de TIC (art. 278 y ss.).	10	0,24
	Delitos c/ servicios de radiodifusión / interactivos (art. 286).	68	1,66
	Delitos de daños informáticos (arts. 264, 264 bis y 264 ter).	18	0,44
	Delitos c/ propiedad intelectual a través TIC (art. 270 y ss.).	81	1,97
De falsedad.	Falsificación a través de las TICs.	56	1,36
Contra Constitución.	Discriminación a través TIC (art. 510).	70	1,71
Otros.		42	1,02
Total.		4.104	100,00

Siguiendo la tónica de años anteriores, el número más elevado de escritos de acusación corresponde a las estafas y defraudaciones, que sumaron 2.282, el 55,6 % del total de los formulados por la Fiscalía, seguido por los correspondientes a los delitos contra la libertad y

seguridad de las personas –amenazas, coacciones y acoso permanente– que dieron lugar conjuntamente a 594 escritos de conclusiones provisionales, un 14,47 % del total de los elaborados en el año. En relación con las primeras se constata un incremento porcentual de casi el 60 % respecto de las 1.463 calificaciones efectuadas por estafa o defraudación en 2020. Sin embargo, ese crecimiento interanual es mucho más moderado en referencia a los delitos contra la libertad y seguridad, al rebasar levemente el 10 %.

Por su parte, los delitos contra la libertad e indemnidad sexual, en sus distintas manifestaciones, determinaron la presentación de 592 escritos de acusación, 81 más que en el año anterior, repunte que se concreta casi íntegramente en las conductas relacionadas con la elaboración y/o distribución de pornografía infantil o de personas con discapacidad, que suman en el año memorial 80 escritos más que en 2020, con un índice de crecimiento interanual del 27,7 %.

Estas diferencias han de relacionarse con el propio ritmo de evolución del volumen de expedientes incoados por las respectivas tipologías delictivas, aunque el análisis comparativo de uno u otro dato ha de hacerse con especial cautela ya que en un número de supuestos indeterminado –y probablemente elevado– la presentación del escrito de acusación no se efectúa en la misma anualidad de inicio del procedimiento. Sin perder de vista esa precisión, es significativo que el porcentaje de acusaciones presentadas por estafa sea inferior al 13 % en comparación con el número de procedimientos incoados en el año por esa misma categoría delictiva, en tanto que el que se obtiene, fruto de similar contraste, respecto de los delitos contra la libertad y seguridad de las personas se aproxima al 25 % y el correspondiente a los delitos de pornografía infantil supera el 47 %.

Con las salvedades antes indicadas, estos resultados obedecen a la diversa problemática que plantea la actuación frente a las diversas manifestaciones de la delincuencia *online*. Así, por ejemplo, las conductas fraudulentas son habitualmente objeto de denuncia y, por ende, del correspondiente registro, aunque las dificultades que se generan posteriormente en su investigación y en la determinación de sus autores hacen que en muchos supuestos no sea posible concretar la acusación. Por contra en las actividades relacionadas con la pornografía infantil la mayor dificultad estriba en la especial opacidad de estos comportamientos y en la inexistencia de denuncias, pero, una vez los cuerpos policiales o los órganos de la jurisdicción penal detectan –ya sea por propia actuación o por indicación de cuerpos policiales de otros Estados u organismos internacionales– las direcciones IP desde las que se está difundiendo o compartiendo dicho material, a los efec-

tos de formular acusación, la investigación puede orientarse de forma eficaz contra personas concretas, lo que explica que el índice de eficacia sea bastante superior. No obstante, hemos de recordar que las nuevas técnicas de distribución de pornografía infantil a través de archivos compartidos en la *nube* o de aplicaciones de mensajería instantánea están dificultando también de forma importante, en los últimos años, estas indagaciones.

En 2021, los atentados contra la intimidad generaron 249 escritos de acusación, un 6 % del total de los presentados por la Fiscalía, de los que 32 se formularon por el delito sancionado en el art. 197.7 y 208 por cualquiera otra de las conductas sancionadas en los restantes apartados del mismo precepto, lo que da cuenta, por tanto, de un incremento del 16,35 % respecto de los datos obtenidos en la anualidad precedente por esos mismos conceptos.

Finalmente hay que mencionar la marcada evolución al alza de las acusaciones por delitos de odio y/o discriminación, que ascienden a 42 en el año memorial con un índice de crecimiento de más de 300 % respecto de los 8 escritos formulados en 2020 en esta materia. Estos datos son el resultado del esfuerzo empeñado, por los cuerpos policiales, el MF y los órganos judiciales, en la lucha contra esas graves manifestaciones criminales.

8.2.2 Diligencias de investigación del Ministerio Fiscal

Como se apuntó anteriormente, pese al reducido número de estos expedientes el valor de la información que generan no es en absoluto desdeñable, ya que, al incoarse y tramitarse en las propias Fiscalías, es posible un control pormenorizado de su evolución y un conocimiento detallado de la información que de ellas se deriva.

Se trata, como es sabido, de actuaciones de naturaleza preprocesal, dirigidas directamente por el MF, que pueden incoarse de oficio o por denuncia de terceros y que tienen su soporte legal en los artículos 773-2.º de la LECrim y 5 de nuestro Estatuto Orgánico. La tramitación de dichas diligencias se encuentra limitada tanto temporalmente, por el artículo 5 del propio Estatuto Orgánico, como por la previsión del párrafo último del citado artículo 773-2.º, que impone la remisión de lo actuado al órgano judicial competente cuanto se constate la tramitación de procedimiento penal por los mismos hechos que investiga la Fiscalía. Además, la exigencia constitucional y legal de autorización judicial para llevar a efecto la mayoría de las actuaciones que inciden en derechos fundamentales, determina igualmente la necesi-

dad de remitir las diligencias a los órganos judiciales tan pronto como sea necesaria la práctica de las mismas para la prosecución de la investigación.

El número de diligencias de esta naturaleza incoadas el pasado año por los diversos órganos del MF ascendió a 333, cuyo detalle se especifica en la tabla que insertamos a continuación:

Delitos informáticos		Diligencias de investigación	%
Contra la libertad.	Amenazas/coacciones a través de TICs (art. 169 y ss. y 172 y ss.).	7	2,1
	Acoso a través de TICs (art 172 ter).	3	0,9
Contra la integridad moral.	Trato degradante a través de TICs (art 173).	1	0,3
Contra la libertad sexual.	Pornografía infantil/discapaces a través de TICs (art. 189).	7	2,1
	Acoso menores a través de TICs (art. 183 ter).	2	0.60
	Otros delitos c/libertad sexual a través Tic.	11	3,3
Contra la intimidad.	Ataques / interceptación sistemas y datos (art. 197 bis y ter).	2	0,6
	Difusión inconsentida de imágenes íntimas (art. 197.7).	3	0,9
	Descubrimiento/ revelación secretos a través TIC (art 197).	23	6,91
Contra el honor.	Calumnias/ injurias autoridades a través TIC (arts. 215 y ss.).	10	3
Contra el patrimonio y el orden socio-económico.	Estafa cometida a través de las TICs (art. 248 y 249).	181	54,35
	Descubrimiento secretos empresa a través de TIC (art. 278 y ss.).	1	0,3
	Delitos c/ servicios de radiodifusión / interactivos (art. 286).	1	0,3
	Delitos de daños informáticos (arts. 264,264 bis y 264 ter).	5	1,5
	Delitos c/ propiedad intelectual a través TIC (art. 270 y ss.).	4	1,2
De falsedad.	Falsificación a través de las TICs.	2	0,6

Delitos informáticos		Diligencias de investigación	%
Contra Constitución.	Discriminación a través TIC (art. 510).	69	20,72
Otros.		1	0,3
Total.		333	100

Las limitaciones antedichas determinan que el margen de utilización de estos expedientes en materia de ciberdelincuencia sea muy reducido ya que, en muchos casos, las diligencias necesarias para el esclarecimiento de conductas cometidas a través de los medios y sistemas informáticos precisan de la mencionada autorización judicial por afectar a información incluida dentro de lo que se ha venido a llamar el derecho fundamental a la intimidad en el entorno virtual. Pese a ello, el número de diligencias de investigación que se incoan y tramitan en la Fiscalía sigue aumentando año a año para responder a las demandas de los ciudadanos y de los organismos e instituciones que trasladan sus denuncias a la Institución, circunstancia que se corrobora con los datos que ofrecemos indicativos del crecimiento en más de un 27 % respecto de los 261 expedientes de esta naturaleza incoados en 2020.

La cifra más elevada, en coherencia con los resultados obtenidos en otros ámbitos, corresponde a las estafas y defraudaciones, conductas cuya investigación dio lugar a la incoación de 181 diligencias, 85 más que en 2020, que suponen más de un 54 % del total de las registradas en el año. Le siguen en importancia las diligencias relativas a delitos de odio y discriminación cometidos a través de la red, que determinaron la incoación de 69 expedientes, cifra exactamente igual a la obtenida por este concepto en 2020. En este apartado hemos de mencionar igualmente las 70 diligencias incoadas en el año memorial por esta Unidad especializada, que no computamos estadísticamente ya que nuestra intervención se limitó a la determinación, al amparo de lo dispuesto en la Circular 4/2013 FGE, del órgano del MF territorialmente competente para el conocimiento de los hechos. Con un volumen muy inferior, destacan en el año 2021 los 28 expedientes por delitos contra la intimidad y los 20 que tuvieron por objeto presuntos atentados contra la libertad e indemnidad sexual.

Del conjunto de las diligencias de investigación incoadas un 43,54 % fueron remitidas a los órganos judiciales competentes para proseguir la investigación ya fuera por haber constatado la existencia de proceso judicial previo, por precisar la práctica de diligencias de

investigación reservadas a la autoridad judicial o por haberse obtenido indicios suficientes de la comisión de actividades delictivas. Por su parte, 136 fueron archivadas y el resto continuaban en tramitación al iniciarse el año 2022.

8.3 Estructura y funcionamiento del área de especialización

Transcurridos más de 10 años desde su constitución, a día de hoy podemos afirmar que la Red de Fiscales de criminalidad informática es ya una estructura prácticamente consolidada que, en el año memorial, se compone de un total de 148 fiscales/as especialistas. La Red, siguiendo el modelo establecido por la Instrucción 1/2015 *sobre algunas cuestiones en relación con los Fiscales de Sala Coordinadores y los Fiscales de Sala Delegados*, es coordinada por la Fiscal de Sala desde la Unidad de Criminalidad informática de la FGE, con la colaboración de 2 fiscales adscritas. A nivel central también cuenta con 1 fiscal delegado de la especialidad en la Fiscalía de la Audiencia Nacional. La columna vertebral en la que se apoya el funcionamiento de esta estructura son las cincuenta secciones territoriales, distribuidas en cada una de las demarcaciones provinciales y dirigidas por los/las 50 fiscales delegados/as. Actualmente, en las secciones territoriales se integran 59 fiscales colaboradores además de los 32 fiscales de enlace que han sido designados para las Fiscalías de Área constituidas en 17 demarcaciones provinciales. Además, en la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Madrid, se ha designado un fiscal de enlace que asume la coordinación de esta especialidad en dicho ámbito territorial.

En el año 2021, la Red de fiscales especialistas ha experimentado pocos cambios y las escasas variaciones han obedecido, en su mayor parte, a decisiones de los/las Fiscales Jefes/as orientadas a reforzar la capacidad de acción de las secciones. Tal es el caso, por ejemplo, de la Fiscalía de Cádiz en la que se han incorporado al servicio dos nuevos miembros, una fiscal como colaboradora en la Capital y otra como enlace para el Área de Jerez de la Frontera o de la Fiscalía provincial de Valencia cuya plantilla se ha incrementado también con un nuevo compañero. En otras ocasiones el apoyo al servicio se ha materializado en la adscripción a la sección de nuevos/as funcionarios/as para dar una respuesta más eficaz a la creciente incidencia de esta forma de criminalidad. No obstante, como suele ser habitual, algunos cambios han venido motivados ya sea por el traslado de determinados miembros de la red a otros órganos territoriales, como es el caso del reciente nombramiento como fiscal delegada en la Fiscalía de la Rioja de la

Ilma. Sra. Andrea Sanjuán Castrigno o por reorganizaciones internas de los órganos territoriales, como ha ocurrido en la Sección de Valencia, dos de cuyos miembros han sido destinados a otras funciones por lo que han debido ser sustituidos, y también en la Fiscalía de Área de Ferrol cuya fiscal de enlace titular hubo de ser reemplazada provisionalmente, por razones personales, por la Ilma. Sra. Dña. Lucía Formosa Panceiro.

En lo que se refiere a la composición de la Red es de esperar que, en un futuro próximo, se vea ampliada con la designación de fiscales delegados/as en cada una de las Comunidades Autónomas. Al respecto, ha de reseñarse que con ocasión de las Jornadas de especialistas celebradas los días 29 y 30 de noviembre, se ha trasladado a la Fiscalía General del Estado la conveniencia de que dichos órganos de ámbito comunitario cuenten respectivamente con un fiscal delegado para criminalidad informática que, integrado plenamente en la red territorial de fiscales de especialistas, participe de forma activa en su marco de relación y actuación y contribuya con sus conocimientos y experiencias a la labor de unificación de criterios, particularmente en lo relativo a la preparación de los recursos de casación tras las nuevas competencias establecidas por Ley 41/2015 de 5 de octubre.

En lo que concierne al trabajo efectuado desde la Unidad de Criminalidad Informática de la FGE, en el año 2021, se han tramitado un total de 651 expedientes de los que 72 corresponden a diligencias de investigación; 14 a expedientes por consulta Informal; 7 a traslados relacionados con cooperación internacional; 1 a expedientes de coordinación territorial y 227 a expedientes de seguimiento. En este último apartado se incluye los 186 relativos a la supervisión de escritos de acusación que han sido trasladados a esta Unidad por los órganos territoriales en cumplimiento de lo dispuesto en la Instrucción 1/2015 y respecto de los cuales ha de señalarse que un buen número de ellos presentaba una especial complejidad, al referirse a una pluralidad de víctimas y de hechos delictivos y que, por ello, han exigido una atención pormenorizada por parte de los delegados y de la propia Unidad. Por último, tras la puesta en marcha del *Protocolo para combatir el Discurso de Odio Ilegal,* han de incluirse los 2 expedientes tramitados en su ejecución, para la retirada de contenidos *online.*

Desde la Unidad especializada también se impulsa la actualización permanente de conocimientos mediante la recopilación de jurisprudencia tanto nacional como internacional sobre esta materia –por su naturaleza trasnacional una de las más afectadas por el proceso de armonización normativa en el marco UE y que está dando lugar a una doctrina muy relevante del TJUE y el TEDH– así como de otros docu-

mentos jurídicos de interés que llegan a conocimiento de la Unidad. El resultado de este trabajo conforma un valioso fondo documental que se remite con periodicidad a los integrantes de la red junto con las contribuciones que realizan los propios fiscales especialistas que ponen a disposición de los demás cualquier resolución o información, de la que hayan tomado conocimiento, que pueda contribuir a facilitar el trabajo común y a mejorar la preparación en este ámbito. La existencia de una lista de distribución para la Red de Fiscales, de cuya actualización se encarga periódicamente una funcionaria de la Unidad de Criminalidad Informática de la FGE, facilita la remisión de estos archivos, así como la difusión en tiempo real tanto de noticias relacionadas con el cibercrimen como de ofertas de actividades formativas que afectan a la especialidad.

Por su parte, las secciones de criminalidad informática, configuradas según el modelo establecido en la Instrucción 1/2015 FGE, constituyen la piedra angular del correcto funcionamiento del área de especialización y garantía de cumplimiento del principio de unidad de actuación. Como ya se ha manifestado en anteriores Memorias, la estructura y composición de estas secciones, de acuerdo con los parámetros establecidos en la indicada Instrucción, es competencia de los/las Fiscales Jefes provinciales en atención a las circunstancias específicas del respectivo órgano territorial. De ahí, que existan ciertas divergencias en las funciones atribuidas a sus integrantes, de lo que es ejemplo el régimen de exclusividad atribuido a los/las fiscales delegados de las secciones de Madrid, Las Palmas, Valencia o Barcelona, frente a los supuestos más comunes en que los/las fiscales especialistas compatibilizan la atención a la especialidad con el despacho de los asuntos de otra naturaleza que les correspondan por reparto. Por otro lado, con algunas excepciones puntuales, los/las fiscales delegados/as han asumido funciones de visado o pre-visado de las acusaciones por delitos de la especialidad, tarea que, además de facilitar el control de procedimientos, asegurando la aplicación de la unidad de criterio, facilita el cumplimiento de las obligaciones establecidas en Instrucción 1/2015 en referencia a la remisión de determinados asuntos para supervisión de la Unidad especializada. En general, los/las Fiscales Jefes recurren a Notas de servicio para fijar los criterios de organización interna del área a partir de las pautas generales establecidas desde la Unidad, como así ha ocurrido en 2021 en las Fiscalías de Álava, Badajoz, Cádiz, Cantabria, Castellón, Sevilla o Valencia.

La base del buen funcionamiento de la Red está en la comunicación frecuente y fluida entre sus miembros, que posibilita la labor de coordinación y el establecimiento de criterios que garanticen la uni-

dad de actuación en el área de especialización. El espíritu de colaboración y permanente disponibilidad que impregna el funcionamiento de la Red contribuye a ello, no siendo extraño que las cuestiones especialmente relevantes que se plantean, con motivo de la investigación tecnológica o de la interpretación y/o aplicación de los preceptos penales, sean resueltas por la Unidad de criminalidad informática de la FGE tras recabar la opinión de los diferentes servicios territoriales, garantizando de esta forma una respuesta técnico-jurídica de mayor calidad.

Además, la capacidad de trabajo en equipo, que constituye uno de los principales activos del MF, determina que los/las fiscales de plantilla de cada órgano territorial acudan de manera regular a los/las fiscales especialistas para consultar cuestiones relativas a la interpretación y/o aplicación de los preceptos penales relativos a la ciberdelincuencia o sobre la aplicación de medidas de investigación tecnológica en la instrucción de los procedimientos. En 2021, una vez superadas las fases más duras de la pandemia, esta importante labor se ha visto facilitada por la definitiva reincorporación de los/las fiscales a sus sedes de trabajo lo que, sin desdeñar las ventajas de los encuentros virtuales, favorece el intercambio de información y de experiencias y, por ende, revierte en un tratamiento más dinámico y eficaz de las cuestiones planteadas.

La colaboración entre las distintas áreas de actuación de la Fiscalía es especialmente intensa con respecto a las secciones de cooperación internacional, violencia doméstica y de género y de menores, ya que son ámbitos en los que la incidencia del uso de las TIC es cada vez mayor por lo que se hace especialmente necesario el trabajo conjunto con el área de criminalidad informática. En algunos casos esta coordinación se ve facilitada por el hecho de que en una misma sección se integren especialistas de cualquiera de dichas materias permitiendo el intercambio constante de experiencias y la valoración jurídica conjunta de las cuestiones concernidas. Así ocurre en las secciones de las Fiscalías de Sevilla, León, Lleida, Pontevedra o Badajoz en las que se integran especialistas en menores o en la de Castellón en la que dos de sus miembros, además de colaborar en la sección de criminalidad informática son respectivamente delegados de las secciones de violencia doméstica y de género y de la de menores.

En los demás territorios se fomenta especialmente el intercambio de información y experiencias entre quienes integran la sección de criminalidad informática y los pertenecientes a otras secciones especializadas, llegando incluso a la fijación de criterios de actuación comunes como es el caso de la Fiscalía de Ciudad Real, en materia de

menores o la de Girona en la que se ha establecido la obligación de que tanto la sección de menores como la de violencia contra la mujer mantengan informado al delegado de criminalidad informática sobre actuaciones en delitos de su competencia cometidos a través de las TIC.

En lo que atañe a la proyección externa de las secciones especializadas, a medida que han ido ganando en visibilidad, se han ido convirtiendo en punto de referencia para asesoramiento y consulta de otros organismos e instituciones, que por razón de sus funciones se ven involucrados en la lucha contra esta forma de criminalidad. Por esta misma razón cada vez con más frecuencia los/las ciudadanos/as, especialmente cuando han sido víctimas de estas actividades delictivas, se dirigen a los/las fiscales especialistas, bien a través de la Unidad de Criminalidad Informática de la FGE bien directamente a la sección especializada territorialmente competente, para denunciar hechos de esta naturaleza o realizar consultas sobre denuncias ya presentadas.

Como en años anteriores los/las fiscales especialistas, coinciden en denunciar la escasez de medios técnicos y personales para realizar su labor, subrayando especialmente su preocupación por la imposibilidad de llevar a cabo un control estadístico exhaustivo de los asuntos de la especialidad dadas las carencias de las aplicaciones informáticas. En el caso de Fortuny, los/las fiscales delegados/as refieren disfunciones derivadas de la itinerancia de datos judiciales, de la trasversalidad de este tipo de actividades ilícitas o de la dispersión de las distintas sedes de la Fiscalía territorial. Por su parte, en el País Vasco, esta misma situación determinó que desde la Fiscalía de la Comunidad Autónoma se convocaran sendas reuniones, a las que asistieron las tres fiscales delegadas provinciales y también representantes de la Ertzaintza, del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil, para acordar conjuntamente un sistema común de identificación de atestados por ciberdelitos y la remisión mensual por la policía, vía email, de un listado completo de todos los instruidos y judicializados por ilícitos de esta naturaleza. Similares medidas se han ido adoptando en otras muchas secciones territoriales a fin de mejorar el control de los delitos tecnológicos, cuyo detalle se explica pormenorizadamente en algunas Memorias, entre otras, de las Fiscalías de Badajoz, Gerona y León.

Para concluir ha de hacerse referencia necesariamente a la importancia que otorgan los/las fiscales especialistas a las actividades de formación en esta materia, sometida a constantes cambios como consecuencia del propio desarrollo tecnológico. El compromiso asumido por los/las fiscales de la Red para hacer frente a este fenómeno crimi-

nal con garantías de éxito, exige de ellos un importante esfuerzo de capacitación que se concreta en la asistencia a cursos y jornadas –a veces a costa de su tiempo libre– para mantener actualizados sus conocimientos, tanto en lo que afecta a las iniciativas legislativas internacionales o de derecho interno, como en lo que atañe a la aparición de nuevas herramientas y/o medios de comisión de esta clase de ilícitos. Solo así pueden afrontar las nuevas realidades surgidas con el desarrollo tecnológico, de entre las que, a título de ejemplo, podemos mencionar el empleo de las criptomonedas o el uso de la inteligencia artificial al servicio del delito.

Especialmente importantes en este concreto apartado son las Jornadas de Especialistas celebradas en el mes de noviembre, nuevamente de forma presencial, ya que permiten el análisis en profundidad de muchas de estas cuestiones, así como el intercambio de experiencias y conocimientos en las materias más acuciantes.

8.4 Relaciones con Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, otras instituciones y organismos públicos y privados

Las memorias de los/las fiscales delegados son un buen reflejo de que las relaciones con las Fuerzas y Cuerpos de seguridad son fluidas y constantes y también de la dedicación y disponibilidad de sus integrantes ante cualquier petición o consulta. Con dicha disponibilidad se trata de suplir, en la medida de lo posible, las carencias de medios personales y materiales a las que ya se ha aludido. Se ha de destacar en esta anualidad la puesta en funcionamiento en el ámbito de la Guardia Civil de los denominados Equipos @ encargados de reforzar la respuesta en materia de ciberdelincuencia apoyando la labor de los EDITE provinciales.

Los/as fiscales, destacan la habitualidad en la celebración de cuantas reuniones físicas o virtuales han sido necesarias para analizar aquellas investigaciones que por su complejidad generaban problemas jurídicos y técnicos y precisaban del establecimiento de criterios de actuación, usualmente a petición de las unidades policiales a cargo de las mismas. También ha sido frecuente el recurso a otras formas de comunicación interinstitucional, como correos electrónicos o contactos telefónicos, para consultar con la Fiscalía cuestiones concretas relacionadas con investigaciones en curso o para informar sobre su evolución. La remisión a los servicios provinciales de la especialidad de una copia de los atestados sobre ciberdelitos que se iban judicializando, y particularmente de aquellos que por su complejidad deman-

daban mayor atención de los/las fiscales especialistas, ha sido una constante en casi todas las provincias, llegando incluso, en algunas de ellas, a remitirse información por distintos medios a él/la delegado/a de todos los atestados incoados, hubieran sido o no judicializados, como es el caso, entre otras, de las Fiscalías de A Coruña, Almería, Barcelona o Castellón.

Según se colige de las memorias provinciales, el buen hacer de los/las fiscales especialistas hace que sea solicitada su intervención tanto por los propios compañeros, para solventar problemas de carácter técnico-jurídico, como por los cuerpos policiales y otras instituciones y organismos implicados en esta misma materia –como Colegios de Abogados, Centros educativos, ONGs o Asociaciones de Protección a las Víctimas– para asesoramiento o para participar como expertos en cursos y seminarios, organizados por los mismos.

Igualmente son muy habituales las reuniones de la Unidad Especializada con responsables de las distintas unidades policiales responsables de esta materia, que generalmente se articulan a través e nuestras Oficinas de Enlace con el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil, con sede en la propia Unidad. Estos encuentros periódicos proporcionan un conocimiento permanente y actualizado de las investigaciones más relevantes y de los problemas y dificultades que se van planteando con ocasión de las mismas, propiciando de esta forma el análisis conjunto y reflexivo de dichas cuestiones, que implica incluso la necesaria coordinación entre distintos cuerpos policiales en las ocasiones en que se producen confluencias en una misma operación. Este contacto fluido y constante con los grupos y unidades policiales especializadas es también de gran utilidad para analizar conjuntamente las nuevas manifestaciones del cibercrimen, su evolución y la problemática que plantea su investigación.

En el marco del *Acuerdo interinstitucional para colaborar en la lucha contra el racismo, la xenofobia, la LGBTIfobia y otras formas de intolerancia*, en el que la Fiscalía está seriamente implicada, el hito más significativo ha sido, sin duda, la puesta en marcha de la actividad que corresponde a esta Unidad de Criminalidad Informática como *Punto de Contacto* para la retirada de los contenidos de odio *online*, en ejecución del *Protocolo para Combatir el Discurso de Odio Ilegal en Línea* al que anteriormente se ha hecho alusión. Ello ha exigido una intensa actividad orientada tanto a difundir entre los fiscales el objetivo que se pretende con dicho Protocolo como, también, a establecer con los proveedores de servicio los mecanismos más adecuados y efectivos para dar curso a las peticiones de retirada de contenidos, cuyos efectos positivos ya se están constatando.

A su vez, en el marco de ese mismo Acuerdo interinstitucional y en colaboración con el Fiscal de Sala Delegado contra los Delitos de Odio y Discriminación, la Unidad Especializada ha seguido participando en el Grupo de Trabajo dedicado a formación y en las reuniones virtuales de la Comisión de Seguimiento, celebradas el pasado año los días 29 de junio y 13 de diciembre.

Durante el año 2021 también se mantuvieron reuniones y contactos periódicos con representantes de diversas instituciones públicas y privadas, con responsabilidad en este ámbito, para intercambiar experiencias, información e incluso para la planificación y desarrollo de actividades formativas. Entre ellas merece ser desatacada la contribución de esta Unidad en la elaboración Plan Estratégico Nacional contra la Cibercriminalidad, coordinado por la Secretaria de Estado de Seguridad y aprobado por el Ministerio del Interior en febrero de 2021, así como la participación activa en la Comisión de Seguimiento posteriormente constituida para su desarrollo y ejecución.

También han sido habituales las reuniones de trabajo con distintos departamentos del Ministerio de Justicia, así como con el Instituto Nacional de Ciberseguridad (INCIBE), la Oficina de Coordinación de Ciberseguridad (OCC), el Mando Conjunto del Ciberespacio o la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD). Las fluidas relaciones establecidas con este último organismo determinaron el traslado, desde sus oficinas a la Unidad Especializada, de 34 reclamaciones de particulares, presentadas en dicho organismo, referidas a hechos que inicialmente presentaba caracteres de delito, que fueron tramitadas en nuestra secretaría y posteriormente remitidas a las Fiscalías competentes.

Así mismo se ha reforzado la colaboración, ya iniciada en años anteriores, con la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) a efectos del intercambio de información en referencia a actividades publicitarias sobre criptoactivos que pudieran responder a objetivos de carácter fraudulento. La preocupación existente en esta materia ha determinado la reciente publicación por la CNMV de *la Circular 1/2022, de 10 de enero, de la CNMV, relativa a la publicidad sobre criptoactivos presentados como objeto de inversión.*

La colaboración con el sector privado resulta esencial en la lucha contra la ciberdelincuencia. Por ello desde la Unidad Especializada se cuidan especialmente dichas relaciones y, pese a las dificultades derivadas de la situación de pandemia, se han procurado los contactos frecuentes y la participación en reuniones, presenciales o virtuales con integrantes del indicado sector, como las celebradas con el Consejo Asesor de Seguridad de Telefónica; con el Centro de Cooperación

Interbancaria, con las entidades de gestión de derechos de propiedad intelectual más representativas o con algunas de plataformas proveedoras de Servicios como Meta (Facebook/Instagram), Microsoft, Google /YouTube o Twitter.

En el ámbito internacional, aun cuando haya sido en forma virtual, la Fiscal de Sala Coordinadora ha seguido participando en las reuniones semestrales del T-CY de la Convención de Budapest del CoE, celebradas respectivamente en los meses de mayo y noviembre del año memorial, así como en diversas reuniones plenarias, celebradas en ese mismo marco, en las que culminaron los trabajos de elaboración del Segundo Protocolo Adicional a la Convención de Budapest *sobre Cooperación Reforzada y Divulgación de Pruebas Electrónicas***.** Este Protocolo que finalmente ha sido adoptado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en noviembre de 2021 y quedará abierto a la firma de los Estados en mayo del presente año 2022, constituye un documento de gran importancia para fomentar y favorecer la cooperación entre los Estados miembros en la lucha contra la ciberdelincuencia ya que articula mecanismos y herramientas más ágiles y eficaces para la conservación y obtención transfronteriza de evidencias electrónicas con fines de investigación criminal.

Por otra parte, en 2021, también en forma virtual, se han mantenido las habituales reuniones de los puntos de contacto de la CiberRed, integrada por representantes de los Ministerios Públicos de los países miembros de la Asamblea Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP), en las que participa la Unidad Especializada en representación de la Fiscalía española y cuyo objetivo es potenciar la colaboración en las investigaciones y el intercambio de información con el fin de mejorar la eficacia contra el cibercrimen. Así mismo, se ha participado a través del punto de contacto nacional, perteneciente a esta Unidad, en las reuniones del plenario de la Red Judicial Europea de Cibercrimen (EJCN), celebradas en modo online en los meses de junio y diciembre.

En el año memorial, nuestros enlaces en la Red Europea de Fiscales Especialistas en Propiedad Intelectual (EIPPIN) –el fiscal especialista D. Rafael Payá Aguirre y una de las fiscales adscritas de la Unidad– asistieron igualmente a la reunión de la EUIPO celebrada en forma virtual el día 20 de mayo.

No se puede concluir este apartado sin hacer referencia a la frecuente participación de los fiscales especialistas en programas y/o proyectos formativos impulsados desde distintas instancias internacionales para promover, reforzar y obtener una mayor eficacia en la lucha contra la ciberdelincuencia, tanto en el marco de la UE como en

el ámbito iberoamericano. Resultan especialmente relevantes en 2021 las actividades organizadas por EL PAcCTO (programa de cooperación internacional financiado por la UE para mejorar la capacitación de los Ministerios Públicos contra el Crimen Transnacional Organizado) en las que el área de especialización ha prestado su colaboración y que han tenido como objetivo primordial la puesta en funcionamiento de Unidades especializadas en cibercrimen en las Fiscalías de Perú, Ecuador y Bolivia, colaboración que ha permitido compartir con los compañeros de dichos países la experiencia adquirida en la actuación contra ese fenómeno criminal a partir de la unificación de criterios y el trabajo en equipo.

Igualmente, la Unidad especializada ha participado en diversos programas transnacionales de formación, como el organizado *online* por UNODC sobre delitos contra menores en la red, celebrado en el mes de noviembre de 2021, para la capacitación de los integrantes del Ministerio Fiscal peruano, o el encuentro de representantes de las redes iberoamericanas del Ministerio Fiscal y Cuerpos Policiales contra la delincuencia organizada y el cibercrimen celebradas en Quito (Ecuador) en el mes de octubre del 2021, bajo la dirección de EL PAcCTO.

9. ATENCIÓN A PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y MAYORES

9.1 **Unidad Coordinadora de Protección a Personas con Discapacidad y Mayores**

El ejercicio 2021 tiene una importancia reseñable para esta Unidad Coordinadora. 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, cerraba la estructura nacional de los servicios especializados en personas con discapacidad y mayores acompasándola al modelo de éxito de especialización del Ministerio Fiscal.

La actividad de la Unidad se ha desarrollado de manera intensa y dinámica, en sintonía a la desarrollada por la red de fiscales especialistas (delegados/as, coordinadores/as y enlaces), cuyo esfuerzo y compromiso en la promoción y defensa del pleno ejercicio de los derechos que corresponden a estas personas, merece ser puesto en valor.

Los ejes fundamentales de actuación de la Unidad Coordinadora en 2021 pueden resumirse en: i) la coordinación/supervisión de la

actividad desarrollada por los fiscales especialistas; ii) las relaciones institucionales; iii) el contacto permanente con el tercer sector de acción social; iv) atención al público, a través del correo institucional fge.discapacidadymayores@fiscal.es; iv) actividad formativa; v) accesibilidad.

La aprobación de la Ley 8/21, 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, ha demandado una importante actividad coordinadora para orientar la actuación de los fiscales de las secciones especializadas ante una reforma de gran calado. Las conclusiones de las jornadas de fiscales especialistas, que se celebraron los días 27 y 28 de septiembre de 2021, supieron concentrar las cuestiones más problemáticas, previamente identificadas en una reunión operativa, celebrada con los fiscales delegados el día 16 de junio de 2021. La sentida necesidad de extender el conocimiento de la reforma y sus implicaciones a todos los fiscales determinó que se facilitara su seguimiento telemático, en directo y en diferido.

La formación de los fiscales y terceros relativa a la reforma, dando cumplimiento a la DA 2.ª de la Ley 8/2021, ha sido objetivo prioritario para la Unidad. Esta capacitación se ha materializado en intervenciones presenciales, así como en webinarios celebrados en distintos foros: Centro de Estudios Jurídicos, colegios profesionales, entidades del tercer sector o FFCCSE. Se ha cuidado, asimismo, la importante faceta formativa de la carrera fiscal, tanto en la inicial como continuada, en desarrollo de dicha obligación legal, con especial atención a la formación de los fiscales que participan en órdenes jurisdiccionales ajenos al civil, debido al carácter transversal de la discapacidad.

La Unidad se ha esmerado en consolidar y reforzar los lazos que a lo largo de los años se han creado por la Fiscalía de Sala de lo Civil del Tribunal Supremo con diversas entidades del tercer sector. Muestra de ello es el convenio de colaboración suscrito entre la FGE y la Confederación Plena Inclusión el pasado 9 de septiembre de 2021 para favorecer el acceso a la justicia de las personas con discapacidad.

Se han celebrado las oportunas comisiones de seguimiento de convenios vigentes como el de Cruz Roja, el Consejo General del Notariado, CERMI o con el Foro Justicia y Discapacidad.

Al margen de estas, se han sostenido reuniones con las diversas instituciones públicas implicadas en el sector y se han atendido las demandas de numerosas asociaciones y particulares, pues el carácter heterogéneo de la discapacidad implica conocer las dificultades específicas de personas con distintas formas de discapacidad, algunas no

muy conocidas (síndrome de Klinefelter o síndrome alcohólico fetal, entre otros). Asimismo, se ha potenciado la atención al público por medio del buzón ciudadano de nuestra web, respondiendo a 148 solicitudes de información.

Otra de las líneas de trabajo de la Unidad ha sido la atención a la vulnerabilidad de las personas mayores ante la generalización del uso de las nuevas tecnologías por parte de instituciones o entidades. Para mejorar la inclusión y, sobre todo, favorecer el reconocimiento del ámbito de actuación del guardador de hecho (art. 264.3 CC) por parte de las entidades bancarias en relación con la atención a las necesidades cotidianas de la persona, se sostuvo una reunión con el Departamento de Conducta de Entidades del Banco de España el día 2 de diciembre, con la expectativa de obtener su patrocinio en el necesario debate con el sector. Esta iniciativa es reflejo de la preocupación comunicada por los fiscales, siendo necesarios la existencia de protocolos de actuación que permitan evitar el riesgo de judicialización de la guarda de hecho ante los obstáculos que presenta la práctica.

A lo largo del año, la Unidad ha tenido conocimiento de diversos problemas relacionados con la accesibilidad y discriminación de personas con discapacidad en variados aspectos: acceso a la educación inclusiva en centros ordinarios, de titulación en la enseñanza secundaria cuando el alumno ha tenido adaptación curricular significativa o en materia urbanística y de transportes, abriéndose 15 expedientes de seguimiento. Algunos de ellos, no subsanados por la administración tras la comunicación remitida por la Unidad, podrían constituir, una vez judicializados, litigios estratégicos que aborden la plena inclusión en la sociedad de las personas con discapacidad.

A modo de ejemplo se puede mencionar el expediente abierto de oficio ante la situación de un profesor con discapacidad auditiva que no puede ejercer su trabajo como docente en la Comunidad de Madrid, pese a haber superado una oposición que lo habilita, al no proporcionarle la administración los apoyos que precisa para el desempeño de su actividad, especialmente un intérprete en lengua de signos. La coordinación con el Fiscal de Sala de lo contencioso-administrativo ante una previsible intervención del Ministerio Fiscal en este orden jurisdiccional permitirá abordar mejor una posible solución.

En total se han tramitado 40 expedientes de seguimiento, documentando las intervenciones desde la Unidad. Las temáticas se reparten entre los problemas de accesibilidad y discriminación por razón de discapacidad (34,14 %), de accesibilidad de la justicia (7,31 %), coordinación actuaciones de las secciones especializadas (36,58 %) y denuncia de situaciones de abuso o desprotección (14,63 %).

Las expectativas que se forjaron con la creación de la Unidad comienzan a materializarse, lo que nos lleva a ser cada vez más conscientes de la enorme labor que queda por hacer.

9.2 Actividad de los servicios especializados en la protección de las personas con discapacidad y atención a los mayores

9.2.1 Atención al público

Actualmente, está generalizado que las secciones especializadas dispongan de un sistema debidamente publicitado de atención a particulares (personas con discapacidad, familiares y allegados) y profesionales, que acerca el Ministerio Fiscal a la ciudadanía. Esta labor no es una actividad menor de los fiscales, por lo que precisa que sea convenientemente considerada y valorada desde las jefaturas.

No hay fórmulas únicas para una solícita atención al público; las fiscalías han ido diseñando la que mejor conjuga necesidad y disponibilidad. Algunas cuentan con un servicio diario o semanal de fiscales de incidencias de la propia sección; otras reservan un día a la semana; las fiscalías más pequeñas reparten este servicio entre todos los fiscales o delegan en los funcionarios de la sección. En todo caso, los correos electrónicos específicos de las secciones, que se pusieron a disposición de los usuarios con ocasión de la pandemia, son una herramienta eficaz de trabajo; hasta el punto de que como indica Las Palmas, se ha convertido en el cauce principal de comunicación con particulares, organismos públicos y otras entidades.

La Unidad aportó unos documentos de información a familias y a personas con discapacidad en lenguaje accesible y en formato de lectura fácil, respectivamente, sobre los aspectos esenciales de la reforma, que son utilizados en las fiscalías. En esta línea se inserta la iniciativa de la Fiscalía de Tarragona que ha elaborado un documento similar en castellano y en catalán, con las singularidades de la legislación catalana, recientemente adaptada por Decreto-ley 19/2021, de 31 de agosto.

9.2.2 Incidencia de la Ley 8/21, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a la capacidad jurídica de las personas con discapacidad

La función del Ministerio Fiscal referida a la protección y garantía de los derechos de personas vulnerables, especialmente personas con

discapacidad y mayores, ha sido intensa a lo largo del ejercicio. Si el año 2020, marcado por la pandemia, enfatizaba la consideración extensa del Ministerio Fiscal como verdadera magistratura de amparo, el año 2021 ha vuelto a colocar en primera línea a las secciones especializadas en la materia.

La entrada en vigor de la Ley 8/2021 ha supuesto un verdadero hito en la adecuación de nuestro ordenamiento jurídico a la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, hecha en Nueva York el 13 de diciembre de 2006, que entró en vigor en España el 3 de mayo de 2008.

La consideración de que todas las personas tienen la misma capacidad jurídica, aunque algunas puedan precisar apoyos, pues de ello depende el ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas, es la clave de bóveda de la reforma. Con ello, se cierra el paso a las declaraciones o modificaciones de capacidad, así como a las formas sustitutivas en la toma de decisiones.

La reforma comporta la desaparición de las antiguas figuras de guarda legal y concentra en la nueva curatela y en el defensor judicial las instituciones legales o judiciales de apoyo al ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad mayores de edad. Estas medidas tienen un carácter subsidiario respecto de las que pueda constituir la propia persona con discapacidad y de la guarda de hecho. Ello nos conducirá a una progresiva desjudicialización, que en los primeros compases ha de ser «*razonable*».

Los fiscales estamos llamados a respetar la voluntad, deseos y preferencias de la persona, así como a subrayar la importancia de su autonomía en las medidas de apoyo que se soliciten y en los controles que se puedan constituir.

La revisabilidad de las resoluciones judiciales que impone la reforma, tanto de las que se dictaron al amparo de la legislación que se deroga, como de las que se vayan dictando al pairo de la nueva, es una circunstancia que representa un elemento estresor palpado en todas las memorias presentadas por las fiscalías territoriales.

9.2.2.1 *Formación e información*

Entender el cambio, comprender lo que es el «apoyo» y, en definitiva, asumir que la persona con discapacidad tiene y mantiene el derecho a la toma de sus propias decisiones, es la línea que separa el éxito del fracaso del nuevo sistema implantado por la Ley. Con esta frase la Fiscalía de Ávila alude a la ausencia de un proceso de maduración de

la Ley 8/2021. Su breve *vacatio legis* y su coincidencia parcial con la temporada estival han determinado que tanto operadores jurídicos como la sociedad en general se hayan visto sorprendidos por la nueva realidad, sin el bagaje necesario para hacer frente a los sustanciales cambios introducidos.

Y es que, sin información y formación de la comunidad, no será posible la implantación del nuevo modelo que, a menudo se topa con la incomprensión –cuando no el frontal rechazo– de quienes están interpelados por el cambio.

Se debe poner en valor el trabajo realizado por los fiscales delegados, coordinadores y enlaces en aras a buscar en sus respectivas fiscalías territoriales criterios uniformes de actuación. Apunta Valladolid que se han celebrado juntas los viernes, durante los meses de septiembre, octubre y parte del mes de noviembre a tales fines. También se han atendido las necesidades de formación a funcionarios por los propios fiscales para que presten una atención solícita y una orientación idónea a los ciudadanos.

La relevancia que cobra la guarda de hecho como figura informal de apoyo al ejercicio de la capacidad jurídica, frente a su anterior carácter interino, ha sido inmediatamente trasladada a los procedimientos en curso. Esto ha determinado el desistimiento en las demandas interpuestas por el Ministerio Fiscal, la desestimación de las presentadas o el archivo de las diligencias preprocesales del/la fiscal, tras acreditarse la existencia de una guarda de hecho que resulta suficiente y adecuada a las necesidades de la persona.

Sin embargo, el reconocimiento social de esta figura, que acompase al legal, está atravesando por dificultades que recogen las memorias, que alertan del riesgo de judicialización de la acreditación de la guarda. Se recuerda la actuación de la Unidad con el sector bancario para ir clarificando conceptos y definiendo actuaciones, a la que se suman iniciativas de los delegados autonómicos en orden a perfilar las atribuciones del guardador que no precisan de autorización judicial, conforme al artículo 287 CC.

La curatela como medida judicial de apoyo al ejercicio de la capacidad jurídica tiene carácter subsidiario, tanto en relación con las medidas voluntarias que pueda establecer la persona como en relación con la guarda de hecho.

La fórmula representativa como medida de apoyo tiene carácter excepcional en nuestro derecho desde la entrada en vigor de la Ley 8/2021. Por ello, resulta llamativa la constatación de que existan territorios donde la gran mayoría de los procedimientos en tramitación han terminado con la designación de curador con facultades

representativas (Ciudad Real y Cádiz han hecho expresa mención de ello). En relación con los procedimientos que han sido revisados, fiscalías como Ciudad Real, Ourense o Palencia transmiten los mismos datos preocupantes: la inmensa mayoría de los casos de revisión han concluido con la constitución de curatela representativa, siendo escasos los supuestos de curatela asistencial y anecdóticos los que dejan sin efecto las medidas judiciales de apoyo, por existencia de guarda de hecho suficiente y adecuada.

Esta realidad aconseja reflexionar sobre las razones de estas respuestas judiciales y valorar la actuación del Ministerio Fiscal en el procedimiento, incluida la respuesta vía recurso.

Bizkaia introduce un dato muy significativo: los juzgados especializados optan mayoritariamente por el archivo del procedimiento en curso en los supuestos de guarda de hecho suficiente, mientras que en los juzgados mixtos de la provincia sigue siendo tendencia general la constitución de curatelas; lo que constituye una llamada a la especialización de nuestros tribunales, como adelanta la DA 20.ª, LO 8/2021, de 4 de junio, *de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia.*

9.2.2.2 *Accesibilidad. Ajustes para la persona con discapacidad. El facilitador*

Se destaca porfiadamente a lo largo de esta memoria la importancia de la introducción de los artículos 7bis LEC y LJV encabezados con la rúbrica: «*Ajustes para personas con discapacidad*», pues trasladan la toma de conciencia sobre las dificultades de acceso a la justicia que habitualmente tienen las personas con discapacidad ante las barreras del entorno (físicas, comunicacionales, cognitivas, actitudinales y jurídicas). Los preceptos nos convocan a actuar sobre ese entorno, para propiciar la participación de la persona en condiciones de igualdad, garantizando su acceso a la justicia.

Aunque la figura del facilitador cobra carta de naturaleza en dicho precepto, precisa de desarrollo reglamentario, pues no está determinado el perfil ni la cualificación profesional que ha de tener. Son pocas las referencias al facilitador en las memorias, ni siquiera a la hora de contemplar las dificultades para acceder a este nuevo recurso, lo cual lo limita claramente. Estas deficiencias se están supliendo, en parte, a través de la actuación del tercer sector de acción social, precisado de desarrollo reglamentario (DA1.ª Ley 8/2021).

El modelo de «lectura fácil» iniciado en algunos juzgados especializados de Asturias pretende extenderse a los juzgados de todo el terri-

torio. La Fiscalía de Navarra transmite la elaboración de un modelo adaptado a lectura fácil por la entidad ANFAS Navarra para quienes precisan recabar autorización judicial conforme al artículo 287 CC (texto que nace bajo el auspicio del convenio de colaboración firmado entre el CGPJ y Plena Inclusión).

El objetivo de accesibilidad universal ha permitido a esta Unidad Coordinadora colaborar en varias iniciativas con el tercer sector de acción social. Fruto de la cooperación entre la Unidad con la Fundación Esfera y la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid se ha elaborado un documento (en formato físico y digital) sobre la reforma del Código Civil en lectura fácil en el que ha participado como validador un grupo de jóvenes con discapacidad intelectual.

En el año 2021 han arrancado varios proyectos de accesibilidad con Plena Inclusión o con la Fundación ONCE, entre otros. Es propósito de esta Unidad ahondar en la accesibilidad cognitiva de entornos, especialmente en la Administración de Justicia, pero no solo en este ámbito, pues su ausencia provoca un efecto discriminatorio en el ejercicio de derechos fundamentales que debe ser abordado.

Merece ser puesta en valor la reciente aprobación de la Ley 6/22, de 31 de marzo, sobre accesibilidad cognitiva, que supone un paso adelante hacia la accesibilidad universal.

9.2.2.3 *Entrevista con la persona con discapacidad*

La entrevista judicial de la persona con discapacidad constituye el acto central del procedimiento iniciado para la constitución o revisión de medidas de apoyo y supone una garantía para el afectado, en cuanto que permite acceder a la voluntad, deseos y preferencias de la persona (art. 249 CC). Este carácter indisponible e indispensable de la entrevista parece estar perfectamente asentado en la actuación judicial. Sin embargo, informa la Fiscalía de Badajoz que algunos juzgados, alegando razones de «economía procesal», están revisando las antiguas medidas de apoyo sin entrevista de la persona con discapacidad, lo que ha sido recurrido, convenientemente, por la fiscalía.

El Ministerio Fiscal se sitúa preceptivamente en la entrevista de la persona con discapacidad, de acuerdo con el artículo 18.2. 4.ª LJV, en su redacción operada por la LO 8/2021. Algunas fiscalías (Canarias o Cantabria) han mencionado explícitamente la imposibilidad de asistencia a la entrevista de la persona con discapacidad.

Como consecuencia de las restricciones sanitarias derivadas de la pandemia, se ha generalizado la utilización de medios telemáticos en

el ámbito residencial, fundamentalmente con el fin de preservar la salud de los propios afectados (tanto de la COVID-19, como de otras patologías hospitalarias). Son muy comunes las expresiones de utilidad de este sistema por parte de las fiscalías por el ahorro de tiempo empleado y expresan su común utilización en todos los procedimientos sobre provisión de apoyos y de revisión de medidas judiciales de apoyo. Específicamente en los internamientos psiquiátricos, se recurre a una entrevista telemática conjunta del juez, del médico forense y del LAJ (Navarra). En la Fiscalía de Guadalajara se acogió una buena práctica que permitía la presencia en la entrevista de un familiar cercano, trabajador social o trabajador del centro residencial, que proporcionaban información a la persona a la par que se creaba un clima tranquilo que favorecía su desarrollo.

Aunque se optó en general por este mecanismo como algo excepcional ante la pandemia, se ha instaurado como el método más habitual de entrevista de la persona, lo que debe ser corregido. Estas consideraciones no son directamente exportables a los internamientos psiquiátricos o de personas con enfermedades degenerativas en fase avanzada, donde el recurso a medios técnicos puede ser incluso recomendable, tanto por la situación que motiva el internamiento como por los estrictos plazos legales en que ha de resolverse.

9.2.2.4 *Colaboración interprofesional e interinstitucional*

Se ha tomado conciencia de los beneficios que comporta un trabajo en equipo, coordinado y multidisciplinar que dé cabida al tercer sector de acción social, para conseguir que se proporcione a la persona con discapacidad la medida que realmente precisa. Sin embargo, el sistema de colaboración interprofesional o de «mesa redonda» por el que aboga el Preámbulo de la Ley 8/2021, y por el que claman fiscalías como Gipuzkoa, Las Palmas, León o Palencia, con equipos multidisciplinares en los juzgados, no es una realidad actualmente.

Las escasas fiscalías que cuentan con médicos forenses o trabajadores sociales adscritos elogian tales adscripciones, lo que aconseja su exportación a las demás fiscalías.

Señalan las memorias las dificultades que trasladan trabajadores sociales y médicos forenses, referidas la elaboración de los informes que les competen, tanto por su novedoso contenido como por su número –que les sitúan próximos al desbordamiento y provocan dilaciones muy considerables, como expresan las fiscalías abulense o coruñesa. Estos problemas han sido abordados mediante la coordina-

ción, la centralización en su solicitud o la estandarización de la información a remitir a la Fiscalía. Reportan buenos resultados de los esfuerzos desplegados las Fiscalías de Araba, Albacete o Galicia.

La involucración de algunas administraciones públicas está siendo impulsada también por muchos fiscales delegados y coordinadores. Así, el delegado de Galicia reseña que se ha logrado que se coordinen departamentos de la administración como el de política social, el sanitario y el de justicia, implicando también a los servicios sociales municipales de los concellos de Galicia.

9.3 **Actuaciones ante los procedimientos judiciales**

9.3.1 Revisión de los procedimientos (DT 5.ª)

Conviene reseñar que la tarea de revisión es fundamental en cuanto instrumento normativo útil para adecuar las antiguas sentencias de incapacitación o de modificación de la capacidad, dictadas bajo el imperio de la antigua regulación, a la nueva realidad normativa. Por ello, tan importante resulta el número de revisiones como la calidad de las que se efectúan. Debe huirse de fórmulas que pretenden la mera conversión de antiguas tutelas en curatelas representativas, o de las revisiones estereotipadas que impiden un examen cuidadoso de la realidad de la persona, que atienda a su voluntad, deseos y preferencias, y en este esquema el Ministerio Fiscal es pieza esencial para la salvaguarda de los derechos de estas personas.

Como premisa para realizar la tarea de revisión en los plazos legales, parece preciso que los juzgados conozcan el número de procedimientos pendientes de revisión para abordarla de manera planificada. Aunque se remarca en varias memorias la importancia de las reuniones conjuntas con los jueces para unificación de criterios y plantear agendas de revisión (Alicante, Araba o Albacete), lo cierto es que son pocos los territorios que han aportado datos concretos, y se observa que las tareas de cuantificación y planificación no se han realizado mayoritariamente. Tampoco hay reflejo estadístico provechoso respecto de los procedimientos revisados o de sus pronunciamientos, por las deficiencias informáticas de registro.

Algunas Fiscalías (Badajoz, Bizkaia) apuntan la conveniencia de establecer un orden de prelación que permita diseñar una agenda ordenada. Sin embargo, la ley no ha establecido ninguno, por lo que, habida cuenta de que todas las sentencias han de ser revisadas en el plazo de tres años, conviene una actitud activa para atender a dicha obligación legal. Resulta meridiano que es inviable fijar un criterio de

prelación único, dadas las peculiaridades de cada territorio, lo que conduce a una tarea de campo para estudiar cada realidad.

Son minoritarios los juzgados que han iniciado la revisión de oficio, siendo el dato que aportan Ávila o Segovia suficientemente elocuente: todos los expedientes de revisión nacen de la iniciativa del Ministerio Fiscal, con la previa tramitación de diligencias preprocesales.

En las conclusiones de fiscales especialistas se sugería aprovechar el traslado por parte del juzgado en cualquiera de los procedimientos afectados o pieza separada de los mismos (particularmente en rendiciones de cuentas), para emitir el informe interesado e instar por otrosí la revisión de oficio. Esto ha tenido traducción con el consenso judicial en la mayoría de los territorios: Guadalajara, Lleida, Salamanca, Galicia, Navarra, Huelva, Málaga o Cádiz. Trasladan, por el contrario, Jaén o Lugo la oposición de los juzgados de su demarcación a admitir estas peticiones contenidas por otrosí.

Explicita la memoria de Valladolid la divergencia surgida entre la fiscalía y los tres juzgados de familia de la ciudad (que concentran el mayor número de tutelas) quienes denegaron la tramitación de las revisiones instadas, por pretendidos incumplimientos del artículo 14 LJV (referidos a la consignación de los datos y circunstancias de identificación de posibles interesados en el expediente con sus correspondientes domicilios), o bien, por falta de los documentos del artículo 42 bis b) LJV. Tras los oportunos recursos de la Fiscalía, la Audiencia Provincial de Valladolid revocó dichas decisiones.

Las revisiones iniciadas por particulares legitimados, entidades públicas o privadas están siendo prácticamente anecdóticas. No obstante, muestra elocuente y esperanzadora del cambio de paradigma, lo transmite Araba, que reseña que habido varias personas con discapacidad que, con los apoyos necesarios, han promovido directamente el expediente de revisión.

9.3.2 Procedimientos en curso (DT 6.ª)

El Preámbulo de la ley señala que la reforma procesal es ambiciosa y «opta por el cauce de jurisdicción voluntaria de manera preferente (…), sin perjuicio de que el procedimiento se transforme en uno contradictorio». Cabía plantearse, por tanto, si los procedimientos judiciales en curso debían seguir como contradictorios o continuar por los trámites de la jurisdicción voluntaria. Este tema fue debatido en la jornada de fiscales especialistas, fijándose en las conclusiones la pri-

mera opción, criterio que se ha impuesto en la práctica judicial y lo reflejan muchas memorias (Comunidad Valenciana, País Vasco, Castilla-La Mancha). Sin embargo, hay excepciones, como el caso de Palencia que señala que todos los juzgados de la provincia entendieron que los procedimientos en curso debían ajustarse en los aspectos sustantivos y en los procesales a la ley de la jurisdicción voluntaria. En consecuencia, todos los procedimientos han terminado por auto.

Una vez resuelta la cuestión procedimental, no se expresan en las memorias especiales dificultades en relación con los procesos en tramitación ni en primera ni en segunda instancia. Se alude genéricamente al cumplimiento de las garantías que deben acompañar a los mismos, de acuerdo con las nuevas exigencias legales, y la favorable acogida del artículo 7 bis LJV.

En cuanto a las cuestiones sustantivas, se entrevé en las sentencias la desconfianza respecto de la guarda de hecho o el recurso excesivo a la fórmula de curatela representativa, en los términos que hemos señalado en el apartado de esta memoria, referidos a los nuevos procedimientos y los procedimientos revisados, y al que nos remitimos.

Sin embargo, sí muestran preocupación algunas Fiscalías, como Castellón, o Badajoz, en cuanto a la inadmisión de solicitudes por parte de los LAJ (art. 42 bis b] LJV), por exigir informes sociosanitarios de complejidad, que no se cumplimentan con exhaustividad. La dificultad para acceder a ellos por parte de los familiares o letrados, los retrasos por la saturación de los servicios que pueden realizarlos, o la impericia en su confección por lo novedoso de la reforma, se traslada a las familias que se ven inermes ante el problema.

9.3.2.1 *Especialidades en derecho foral*

La entrada en vigor de la Ley 8/2021 supone una situación compleja en los territorios con derecho foral propio. Las memorias de Aragón y Cataluña se han referido expresamente a esta cuestión.

Aragón resalta el problema de su territorio al no haberse adecuado el Código Civil de Aragón al derecho común, lo que condiciona sobremanera la actuación relativa a las medidas de apoyo que se están acordando, así como a la revisión de los procedimientos. Esto llevó al delegado provincial de Zaragoza a emitir una nota de servicio para armonizar la interpretación de la legislación aragonesa con el derecho común. En consecuencia, el fiscal no solicitará una declaración de incapacidad total o parcial, limitándose a solicitar las medidas de apoyo que resulten adecuadas conforme a los principios de necesidad

y proporcionalidad, y atendiendo a la voluntad, deseos y preferencias de la persona, frente al criterio del interés presente en el Código de Derecho Foral Aragonés. Asimismo, se optará por la solicitud de curatela asistencial o representativa, conforme al CC, frente a la tradicional tutela, lo cual encaja además con reiterada y consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo.

También es de reseñar el distinto carácter que tiene la guarda de hecho en ambas regulaciones, pues en el derecho aragonés sigue revestido de la nota de provisionalidad de la que se despoja en la Ley 8/2021 y se permite ser declarada como tal en documento notarial por la Junta de Parientes (art. 159.2 CDFA).

El caso de Catalunya difiere, no solo porque su derecho reconoce la figura de asistencia, sino porque se ha publicado el Decreto Ley 19/21, de 31 de agosto, mientras culmina el proceso de adaptación del Código Civil de Cataluña a la Convención de Nueva York. Dicho decreto ley supone la aprobación de un régimen transitorio que dispone que, a partir de su entrada en vigor, la tutela, la curatela y la potestad parental prorrogada o rehabilitada no se pueden constituir para las personas mayores de edad y se les aplicará, si procede, el régimen de la asistencia. Asimismo, contempla que se pueda designar al asistente, por la tradicional vía judicial y con el otorgamiento de una escritura pública notarial.

9.3.3 Control medidas apoyo

La actividad de supervisión impone cambios derivados de la función de garante que asume el Ministerio Fiscal en relación con la atención y respeto a la voluntad, deseos y preferencias de la persona. Por ello, se entendió por la Unidad que las memorias incluyeran reflexiones sobre las rendiciones de cuentas, controles judiciales o solicitados por el Ministerio Público.

La Ley 8/2021 prioriza la atención personal, sin descuidar la importancia de velar por la integridad patrimonial, en las rendiciones periódicas de cuentas, lo que ya venía siendo práctica habitual en las fiscalías. Se observan comentarios relativos al arraigo de una gestión tutelar centrada en el ahorro (Castellón) lo que obligará a realizar un esfuerzo pedagógico del que no puede sustraerse el Ministerio Fiscal para trasladar a los curadores el carácter prioritario de la atención personal, centrada en el respeto a la voluntad, deseos y preferencias de la persona. En la Fiscalía de Pontevedra se aprovechó el trámite de rendición de cuentas para solicitar que el informe sobre situación perso-

nal hiciera referencia a la vacunación de la persona, y refleja que es anecdótica la falta de vacunación.

Ciertamente, la reforma implica un ejercicio no acomodaticio de la curatela sino mucho más dinámico, exigente y respetuoso con la persona.

Debido a que en muchas fiscalías, como queda explicado, se ha utilizado el traslado de rendición de cuentas como trámite para solicitar la revisión de oficio, en algunos territorios se han visto incrementados los informes emitidos en rendiciones de cuentas hasta en un 80 %, como refleja la fiscalía de Castellón.

A la luz del nuevo artículo 292 CC, que prevé una rendición periódica de cuentas en aquellos casos en que le haya sido impuesta al curador por la autoridad judicial, interesaba conocer la periodicidad con la que se están fijando las rendiciones de cuentas en los nuevos procedimientos. Sincréticamente, se extrae de las memorias que existen juzgados que optan por clasificar los plazos de rendición de cuentas en atención al tipo de medida acordada, más que en criterios singularizados para cada situación que se plantea. Con frecuencia se observa una confusión entre la rendición de cuentas (art. 292 CC), las medidas de control que pueden establecerse en la resolución judicial o posteriormente (art. 270CC) y la revisión de resoluciones judiciales (art. 268 CC).

Resulta de interés la práctica desarrollada por algunas entidades privadas de apoyo, que recoge la delegada del País Vasco, en relación con el control de las medidas de apoyo, que puede pergeñarse desde la fase inicial, es decir, desde la aceptación del cargo, con un «plan de curatela». El plan de curatela permite al curador y a la persona afectada marcar objetivos, diseñar una forma o modo de vida atento, respetuoso con la voluntad de la persona, a la vez que les implica a ambos en su consecución. Para la autoridad judicial y para el/la fiscal resultan asimismo positivos, pues favorecen el seguimiento de la curatela y facilitan enormemente la posterior labor de revisora de la medida de apoyo.

9.4 **Entidades de apoyo y nuevo modelo**

En algunos territorios se puso de manifiesto en los informes relativos al año 2020 que habían detectado problemas de gestión por parte de algunas entidades públicas (hasta ahora tutelares). Por ello, preocupaba conocer la evolución de dicho fenómeno, máxime ante las nuevas exigencias legales que afectan a las entidades prestadoras de

apoyo en orden al trato personal, directo y habitual que debe permitir el progreso personal del afectado con menos apoyos en el futuro (art. 249 CC). Compete al Ministerio Fiscal velar por los derechos de las personas asistidas por ellas y la efectiva aplicación del nuevo enfoque legal.

De acuerdo con esas exigencias legales, de las que es valedor el Ministerio Fiscal, parece preocupante la situación que describe Ceuta, que carece de entidad pública de apoyo. Además, ese hecho impide que la autoridad judicial recabe informe de la entidad pública del territorio sobre eventuales alternativas de apoyo (art. 42 bis b.2). Esta situación ha llevado a la coordinadora de Cádiz a dirigir oficio al consejero de política social, igualdad social y servicios sociales, para que indique el organismo competente sin que hasta la fecha se haya recibido respuesta.

También preocupa la situación de Castilla-León, debido a que una sola entidad pública abarca todo el territorio, lo que compromete el cumplimiento de los fines que como curador le competen en el marco legal vigente.

En relación con los problemas ya detectados en ejercicios anteriores, cabe señalar que la saturación de varias entidades públicas –con riesgo de colapso alerta Navarra–, determina, entre otros problemas, el retraso o insuficiencia de los informes presentados. Así lo comunican Valencia o Galicia.

A pesar de la problemática reflejada, se destaca mayoritariamente la buena relación y colaboración con las entidades públicas, sin perjuicio de ciertos problemas gestión y/o estructurales que deben ser abordados y solventados.

Debe tenerse presente que el apoyo judicial que presta un curador, conforme a la nueva ley, supone un ejercicio que no se sustenta en el tradicional principio del interés de la persona con discapacidad, sino en la atención a la voluntad, deseos y preferencias de la persona. Esto enlaza con que la curatela debe promover la autonomía de la persona y favorecer el pleno desarrollo de la personalidad para que ésta precise de menos apoyos en el futuro. Se trata de una nueva forma de entender y ejercer la curatela a la que no pueden sustraerse las entidades públicas, que precisa un modelo organizativo, de gestión y atención reorientado a los nuevos postulados. En este sentido ensalza Cantabria la labor desarrollada desde hace años por la asociación AMPROS para potenciar la autonomía de las personas con discapacidad.

En esa línea, la Asociación Estatal de Fundaciones Tutelares (ahora Liber) ha elaborado unos protocolos de buenas prácticas para

las fundaciones que se integran en ella, que se basan en una perspectiva orientada a los derechos de las personas. Fueron presentados en acto público en el que intervino la Fiscal de Sala Coordinadora de esta Unidad el pasado día 30 de marzo.

Por su parte, entidades públicas como la Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos han abordado la cuestión desde una reforma legislativa de la normativa que regula dicho organismo conforme a los nuevos principios legales que incluye la elaboración de un Código de Buenas Prácticas, así como la creación de un Comité de Ética.

9.5 **Diligencias preprocesales**

La actuación preliminar del Ministerio Fiscal para determinar la presentación de una solicitud de medidas de apoyo reviste ahora una mayor complejidad por el carácter más elaborado que han de tener los informes y porque es preciso constatar que no son posibles o suficientes otras formas de apoyo.

Coinciden las fiscalías territoriales en analizar el descenso de volumen de las diligencias preprocesales incoadas y tramitadas en el año 2021 frente a anualidades prepandemia. Pese a la normalidad adquirida, los niveles de tramitación de diligencias preprocesales (19.340 incoadas), se mantienen prácticamente iguales al año precedente, en el que se registró un notable descenso en la incoación (–22,5 %). Las fiscalías lo atribuyen a las novedades procesales y especialmente a la restricción en la legitimación del Ministerio Fiscal.

Tras la oportuna tramitación preprocesal y hasta la fecha de entrada en vigor de la Ley 8/21, se interpusieron por las fiscalías un total de 11.243 demandas, volumen algo inferior (–6,09 %) a las formuladas en el año precedente, que no constituye una medida de referencia por sus circunstancias excepcionales. Referido al año 2019, se observa una notable variación del –33,74 %, mientras que se mantiene en términos muy similares la volumetría cuando la iniciativa parte de familiares.

Se puede concluir que prosigue el descenso en la iniciativa del Ministerio Fiscal en la solicitud de provisión de apoyos judiciales, lo que es directamente atribuible a la aplicación de los principios de la Convención, ahora impulsados por la promulgación de la Ley 8/21. La constatación de la guarda de hecho como apoyo suficiente para la persona implica la disminución de las diligencias que finalizan con interposición de demanda y, correlativamente, la propia aminoración de su incoación. Se vaticina la consolidación de esta tendencia en los próximos años.

Los decretos de archivo trasladan una clara información a la sociedad de la razonable desjudicialización que pretende la reforma, aunque el proceso no está exento de dudas e incertidumbres. Por ello, Fiscalías como A Coruña observan la necesidad de atender comparecencias para explicar el sentido de dicho decreto, particularmente cuando las familias precisan acreditar la condición de guardador de hecho ante entidades bancarias e incluso entidades públicas. Dichas explicaciones podrían reducir la actuación de los familiares que, disconformes con el archivo, han acudido posteriormente al juzgado, como refiere la Fiscalía de Palencia.

El seguimiento de la situación en los centros residenciales y sociosanitarios de personas mayores y con discapacidad en la pandemia ha sido otra de las preocupaciones de las secciones. Se incoaron 509 diligencias preprocesales, que se corresponde con el 2,63 % del total incoado, en un acusado descenso respecto el volumen del año precedente (–35,2 %). Pese a ello, se visibiliza cierta estabilización de un trabajo de vigilancia y control que se analizará más adelante.

Para la recepción de las comparecencias en las diligencias preprocesales, algunas fiscalías como la de Zaragoza refieren utilizar el sistema de videoconferencia, pero sin dejar de tener en cuenta los problemas que pudieran derivarse de la brecha digital.

Los confinamientos han roto muchos vínculos sociales, detectando varias fiscalías, como las de Málaga, Lugo y Badajoz, un incremento del número de informes emitidos por los servicios sociales sobre personas mayores con deterioro cognitivo que viven solas, sin apoyo familiar y poco permeables a la recepción de la ayuda social ofrecida.

9.5.1 Mayores, pandemia y seguimiento de centros

La actividad de control, seguimiento y supervisión de los centros residenciales es encomendada a los fiscales en el EOMF (art. 4.2), y desarrollada por las diversas Instrucciones dictadas: Instrucción 3/1990, de 7 de mayo, *sobre régimen jurídico que debe regir para el ingreso de personas en residencias de la tercera edad*; Instrucción 4/2016, *sobre las funciones del Fiscal delegado de la especialidad civil y de protección jurídica de las personas con discapacidad de las Comunidades Autónomas* y la Circular 2 /2017, de 6 de julio, *sobre el ingreso no voluntario urgente por razón de trastorno psíquico en centros residenciales para personas mayores.*

El volumen de trabajo desarrollado por las secciones civiles en la tutela de derechos de las personas mayores y/o con discapacidad ingresadas en recursos residenciales y sociosanitarios con motivo de la pandemia se expresa en cifras en el cuadro adjunto.

Diligencias Preprocesales civiles	2021			Datos acumulados 2020-2021	
	Incoadas	En trámite	Archivadas	Incoadas	Archivadas
Total	509	269	732	1.295	1.026

Existe un volumen constante de diligencias en tramitación a lo largo del año, sumándose nuevas incoaciones por la detección de brotes de contagios o, a iniciativa de la inspección socio/sanitaria (97,83 %). En cada caso, el archivo se produce tras constatarse que se han adoptado las medidas adecuadas.

Sólo un pequeño porcentaje de casos (2,16 %) respondió a la detección de déficits en la atención sanitaria de residentes/trabajadores.

El conocimiento adquirido ha desterrado la idea de que la existencia de contagio dentro de una residencia equivale necesariamente a una mala gestión o a actuaciones negligentes de los responsables y trabajadores de los centros. Evitar la entrada del virus en las residencias y minimizar su expansión ha sido el principal caballo de batalla para las administraciones públicas y las personas responsables de los centros. Las fiscalías han verificado en todas las residencias que existe un plan de contingencia que permite una identificación precoz de los posibles casos entre los usuarios, así como entre sus familiares y contactos, para activar, de ser necesario, los procedimientos de control y coordinación con el sistema de salud. Las guías, directrices y protocolos elaborados han resultado de utilidad a la hora de confeccionar estos planes, aunque han evidenciado las enormes diferencias de recursos que existen entre residencias. El seguimiento puntual de todas las vicisitudes de cada centro, por parte de las secciones especializadas, es especialmente reseñable en las fiscalías de área como las de Madrid y Barcelona, con escasos recursos personales en relación con el volumen de centros en sus territorios.

Todas las fiscalías sin excepción destacan la utilidad de las que se han dado en llamar «visitas telemáticas». Es un objetivo para este año en curso, con el cambio de la situación sanitaria, la recuperación de las inspecciones presenciales. Extraemos de los informes que ambas fórmulas van a coexistir. La cobertura de importantes objetivos de

coordinación y supervisión de centros a través de las conexiones telemáticas ha sido un logro significativo, por lo que están llamadas a consolidarse.

En el ámbito de la pandemia, las video-reuniones se han demostrado especialmente útiles, pues han facilitado un constante contacto de los centros con las fiscalías y han permitido atender sus dudas y quejas. Así ha ocurrido, como expone Ciudad Real, con las medidas de protección por el COVID-19 a la hora de permitir las salidas de los residentes a sus domicilios, pues los centros carecían de pautas concretas. La comunicación telemática también ha permitido transmitir información periódica sobre el incremento del número de casos positivos o de fallecimientos (Cuenca) y resolver dudas sobre la vacunación. Es el caso de Cáceres, que para ello se sirvió de una video-reunión múltiple con todas las residencias y centros de la provincia.

Fuera del marco COVID, se han organizado reuniones telemáticas con los centros para atender otros propósitos, como la información a los directores y personal de los centros de las novedades de la Ley 8/2021, particularmente referidas a la guarda de hecho (art. 250 CC, último párrafo).

En todo caso, se deben seleccionar las visitas, de acuerdo con los objetivos marcados por las distintas fiscalías, ante la desproporción existente entre número de centro y plantilla. Indica Las Palmas que realizaron visitas presenciales en función del reporte telemático recibido, lo que desembocó en la propuesta de cierre de tres centros. Por su parte, la Fiscalía de Área de Ponferrada escogió tres centros porque los residentes eran personas jóvenes, muy directamente concernidas por la Ley 8/2021.

Las fiscalías valoran el indispensable e insustituible complemento que proporcionan las labores administrativas de inspección, al ser conscientes de la imposibilidad de visitar personalmente todos los centros. El aumento de inspectores es valorado positivamente por todas ellas, solicitando que se mantenga, al menos, la dotación actual.

Valoran las fiscalías que el elevado porcentaje de vacunación en centros residenciales, cercano al 100 %, con la inoculación también de una tercera dosis de refuerzo, ha reducido significativamente el número de contagiados, hospitalizados y fallecidos, a pesar de la última ola de diciembre. Ello ha supuesto una progresiva vuelta a la normalidad de los residentes. La Estrategia de Vacunación COVID-19 fue seguida por las fiscalías desde las directrices indicadas en la Nota Interna de 23 de diciembre de esta Unidad Coordinadora, recordando a los fiscales el respeto al principio de la autonomía de la voluntad en cualquier actuación médica, conforme a la Ley 41/2002, de 14 de

noviembre, *básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica*. En desarrollo de esta vigilancia se incoaron 98 diligencias preprocesales a lo largo del año 2021, presentándose la oportuna solicitud al juzgado en el 41,83 % de los casos. En muchas diligencias sobrevino el consentimiento de los familiares durante la tramitación de las mismas, lo que condujo a su archivo.

El bienestar emocional y buen trato en el contexto del COVID-19 han sido objetivos de los planes de humanización, y, consiguientemente, de la actuación inspectora de los servicios sociales en todos los centros residenciales de personas mayores, conforme relata la fiscalía malagueña. En algunas ocasiones las fiscalías (Cáceres y Araba) han intervenido en casos de restricción –o incluso supresión– de las visitas de los familiares, solicitándose que se implantaran las medidas necesarias para asegurar la relación de los internos con sus familiares, así como el mantenimiento de las relaciones sociales, con las limitaciones que fueran adecuadas y justificadas.

El modelo residencial «marco» debería responder a una concepción del servicio basada en un sistema más respetuoso con la persona; estructurado sobre ciertos ejes: i) la idea de «hogar»; compatible, cuando ello sea posible, con la estancia en el propio domicilio; ii) la flexibilidad en el desarrollo de la vida en común; iii) el favorecimiento de las relaciones sociales; iv) la existencia de alternativas suficientes en número y calidad; v) el trato profesional, cercano y humano; vi) la dotación de medios suficientes y adecuados; vi) el respeto a la voluntad, deseos y preferencias de la persona mayor, vii) la priorización de su bienestar y felicidad.

9.5.2 Sujeciones y contenciones

Aun cuando el dictado de la Instrucción 1/2022, de 19 de enero, *sobre el uso de medios de contención mecánicos o farmacológicos en unidades psiquiátricas o de salud mental y centros residenciales y/o sociosanitarios de personas mayores y/o con discapacidad* se ha producido en el inicio del año en curso, el trato digno es una constante preocupación de las fiscalías, por lo que tratan esta importante cuestión en sus informes.

Su abordaje en el ámbito domiciliario, además de en el entorno residencial y hospitalario, es una novedad interesante introducida por el protocolo de buenas prácticas en el uso de medidas de sujeción,

elaborado por el Departamento de Derechos Sociales del Gobierno de Aragón.

En algunos informes, las fiscalías recogen las buenas prácticas de aquellos centros que acometen objetivos de reducción de las contenciones, tanto físicas como químicas, así como el fomento de medidas alternativas. En algunos casos, las fiscalías las incentivan –como la de Las Palmas– que ha resuelto dar formación específica en algunos centros de gestión pública después de verificar un alto e injustificado número de sujeciones.

En otras ocasiones, las fiscalías han presentado denuncias por trato degradante, abandono y lesiones físicas y/o psíquicas ante excesos en la contención, como relatan Cantabria o Badajoz. En Lleida, una actuación similar en colaboración con los servicios de inspección ha determinado la apertura de diligencias de investigación, que se encuentra en trámite actualmente. Por otro lado, ha resultado archivado el proceso penal del que informaba la Fiscalía de Badajoz en la anterior memoria, al entender que la muerte del residente se produjo por causas naturales y no como consecuencia de la contención, tal y como indican los nuevos informes periciales incorporados a los autos.

En general, preocupa el control de la utilización de estos sistemas. Sugiere Ourense que, para mayor garantía en los centros que cuentan con médico propio, el control en materia de sujeciones debería recaer en los facultativos de atención primaria.

9.5.3 Control patrimonial. Patrimonios protegidos

La nueva redacción dada por la Ley 8/21 al artículo 7.2 de la Ley 41/2003, de 18 de noviembre, *de protección patrimonial de las personas con discapacidad*, conlleva una mayor carga de trabajo para las fiscalías que, a menudo, no cuentan con una oficina suficientemente dotada para abordarla. Este precepto obliga a rendir cuentas de la gestión del patrimonio al Ministerio Fiscal cuando este lo determine y, en todo caso, anualmente, siempre que no sea la propia persona con discapacidad y beneficiaria del patrimonio, la administradora del mismo. Con anterioridad, quedaban eximidos de tal obligación de rendición de cuentas, no sólo los beneficiarios administradores del patrimonio, sino también los padres cuando eran administradores, supuesto que constituye la gran mayoría de casos. No deja de llamar la atención, como comenta Valladolid, el contrasentido que se advierte entre este refuerzo de la supervisión y control de la gestión del patrimonio a los padres, con la desjudicialización que impregna, motiva y

se impone por la propia Ley 8/2021, que hace de la guarda de hecho como medida extrajudicial de apoyo uno de los ejes de la misma.

La contradicción se evidencia aún más, indica la misma fiscalía, si se tienen en cuenta las bases o presupuestos para la constitución de los patrimonios protegidos, en la medida que el concepto «persona con discapacidad» es mucho más amplio en la Ley 41/2003 que en la Ley 8/2021, abarcando en la primera (art. 2.2) también la discapacidad física. De esta manera, se llega a la paradoja de que progenitores que administran patrimonios protegidos de hijos sin deterioro cognitivo y/o volitivo tienen que rendir cuentas anualmente. Sin embargo, no tienen que hacerlo, a menos que sean llamados concretamente para ello, padres guardadores de hecho de hijos necesitados de apoyo para el ejercicio de su capacidad jurídica con una relevante discapacidad psíquica o intelectual.

Se resalta como buena práctica la de la Fiscalía de Navarra que ha procedido a requerir a los constituyentes a fin de que remitan, con carácter anual, cuenta general justificada de su administración. En tal trámite, comprueban que se ha inscrito dicho patrimonio en el Registro Civil (Libro IV de «incapacidades, cargos tutelares y administradores de Patrimonios Protegidos») y se ha realizado la anotación correspondiente en el certificado literal de nacimiento.

En otro orden de cosas, merece destacarse la coordinación alcanzada entre la Fiscalía de Palencia, la Delegación de Economía y Hacienda de esa provincia y la Abogacía del Estado, en relación con los fallecimientos de personas sin testar, sin familia y bajo medidas de apoyo, a fin de controlar los saldos resultantes de las cuentas y agilizar la sucesión a favor del Estado, prevista en el art. 956 CC.

9.6 **Internamientos psiquiátricos**

Constan dictaminados 60.253 internamientos involuntarios en el año 2021, cifra que, aunque aumenta respecto del año precedente (+4,62 %), no recupera los niveles del año prepandemia (2019), respecto del que supone un –7,53 %. Es preocupante el dato porque se preveían importantes secuelas por el aislamiento social impuesto, lo que presagia la existencia de patologías ocultas, que aún no han aflorado pese a la progresiva normalización.

No se reseñan novedades en las memorias sobre este tema, aunque echan de menos que se haya perdido la oportunidad representada por la reforma de la Ley 8/2021 para realizar una mejora del artículo 763 LEC o cuando menos un tratamiento diferenciado de los ingresos psi-

quiátricos respecto de los relativos a personas mayores en centros residenciales o sociosanitarios.

Se reiteran problemas expuestos en el ejercicio anterior, que exponemos sincréticamente: i) las dificultades de realizar el seguimiento de los internamientos involuntarios previsto en el artículo 763 LEC en los casos de cambio de residencia de las personas; ii) la necesidad de incorporar al sistema una alerta informática semestral para recabar puntualmente los informes que permitan valorar la necesidad de continuación del internamiento; iii) el control de internamientos de forma rituaria en patologías crónicas o degenerativas que no permiten valorar convenientemente la situación; iv) la exclusiva participación del fiscal en el traslado de informes; v) el heterogéneo tratamiento judicial ante la discapacidad sobrevenida en personas mayores usuarias de centros residenciales; vi) la insuficiencia de recursos en el medio comunitario que atiendan los problemas de salud mental.

Las fiscalías valoran positivamente la concentración y especialización en un mismo juzgado de todos los asuntos, que antes se dispersaban por diferentes órganos judiciales. Del mismo modo, entienden beneficiosa la especialización del Ministerio Fiscal. Las Fiscalías de Lleida y Almería han comunicado la especialización de sendos juzgados de familia y discapacidad y la mejora obtenida en unificación de criterios y organización de los recursos.

La Fiscalía Málaga traslada una interesante experiencia de coordinación con los servicios de inspección, que ha propiciado que los centros residenciales de mayores informen en tiempo y forma.

Finalmente, aborda la Fiscalía de Alicante las deficiencias normativas de la regulación de los tratamientos médicos no consentidos en el hospital psiquiátrico penitenciario y expone la posición adoptada: i) la competencia para su autorización debe recaer en el juez de vigilancia penitenciaria; ii) debe valorarse, previo informe forense, la procedencia, adecuación y necesidad del tratamiento, así como la existencia de alternativas menos invasivas; iii) es obligada la valoración del riesgo/beneficio relativo al tratamiento impuesto; iv) deberá garantizarse la audiencia del representante legal o quien ejerza la medida de apoyo y la defensa letrada; v) el tratamiento debe ser objeto de revisión periódica.

9.7 Necesidades: Carencias en la plantilla y medios técnicos

Persisten los problemas ya relatados en años precedentes, tanto en relación con la plantilla como en relación con los medios técnicos, si

bien la nueva Ley 8/21 los ha acentuado, según el sentir de las fiscalías. Al tiempo de redactar estas líneas (ocho meses después de la entrada en vigor de la ley), persiste la falta de adaptación de las *apps* judiciales y fiscales a la nueva legislación, pese a los esfuerzos realizados desde el grupo de trabajo formado por esta Unidad de forma conjunta con el CGPJ, para transmitir al CETEAJE los requerimientos de la Ley 8/21. Esto lleva consigo un inadecuado registro, falta de control de los procedimientos y ausencia de datos estadísticos, por ejemplo, del importante trabajo de revisión a realizar en desarrollo de la DT 5.ª

Como señala la Fiscalía de Ávila, hace falta una infraestructura, una dotación de medios y recursos que, bien empleados, facilite el desarrollo de nuestro cometido con los niveles de calidad que la sociedad nos demanda.

La mejora formativa de los funcionarios en materia de registro de procedimientos y extracción de los datos estadísticos, pues en muchas ocasiones actúan de forma intuitiva y autodidacta, se identifica también como necesidad desde la Fiscalía de Valencia.

Asimismo, se observa un debate abierto relativo al modelo organizativo de las secciones, con propuestas heterogéneas ante realidades territoriales muy dispares. Convergen en la solicitud de mayor dotación de las secciones en relación con fiscales y personal colaborador (Lleida o Lugo), y la importancia de la especialización. La necesidad de atender un creciente número de intervenciones del Ministerio Fiscal exige un esfuerzo organizativo que involucra a las jefaturas y que, como apunta la coordinadora de Lleida, debería atender el espacio temporal de la DT 5.ª y el ingente trabajo de revisión a desarrollar.

10. PROTECCIÓN Y TUTELA DE LAS VÍCTIMAS EN EL PROCESO PENAL

10.1 **Introducción**

Pocos días antes de la elaboración de esta memoria se celebraron las Jornadas de Delegados de Víctimas que han podido desarrollarse con carácter presencial tras dos largos años de afectación de la pandemia.

La participación ha sido elevada, los temas abordados, unos recurrentes y otros de máxima actualidad, ha permitido mantener el contacto humano, siempre esencial en el desarrollo de un trabajo tan directo y personal como es el ejercicio de la función tuitiva del Minis-

terio Fiscal. Al haber tenido lugar en el año 2022, no se incorporarán en esta memoria, sin perjuicio de adelantar unas pinceladas que sirvan para poner de manifiesto que el trabajo en equipo obtiene a veces soluciones y otras, caminos hacia ellas. El esfuerzo personal, la imaginación, el empuje de los compañeros hace posible seguir actuando positivamente en materia de protección de víctimas. Este esfuerzo es el que posibilita que, pese a la diferencia de medios existentes entre las diferentes fiscalías y, las enormes dificultades de comunicación interna dentro de las mismas, a fin de lograr que el fiscal del caso tenga conocimiento de la existencia de medidas adoptadas respecto de víctimas vulnerables. Por ello, puede resultar de interés tratar de reanudar las reuniones por Comunidades Autónomas, a las que se invite no solo a la Jefatura sino también y a través de ella, a representantes de las administraciones competentes.

Especial interés han suscitado las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica 8/2021 respecto del nuevo artículo 416 de la LECrim que incorpora excepciones a la dispensa a declarar así como la prueba preconstituida cuando el testigo sea una persona menor de 14 años o una persona con discapacidad necesitada de especial protección, ambas materias con una evidente finalidad de protección de víctimas especialmente vulnerables y que han sido objeto de análisis en las Jornadas y de cuyo recorrido se dará cuenta en el memorial de 2022.

10.2 **Actuación de las Fiscalías**

Dada la imposibilidad de trasladar a esta memoria el contenido de las realizadas por los distintos delegados, se procede a reflejar algunos de los datos o sugerencias que aportan algunas de ellas. Desde aquí nuevamente no cabe sino felicitar y agradecer a todos los compañeros su esfuerzo y compromiso con el trabajo bien hecho.

La Fiscalía del Principado de Asturias señala que la pandemia ha generado menos actividad tanto en el ámbito jurídico como en el de los servicios concretos de asistencia. Asturias cuenta con asistencia gratuita a víctimas de agresiones sexuales, siendo el Centro de crisis el que gestiona el servicio de atención inmediata y especializada a mujeres víctimas de agresiones sexuales en el ámbito del Principado, durante las 24 horas del día los 365 días del año. El Centro tiene su sede en Oviedo y lo integran una coordinadora, seis abogados y seis psicólogos. La asistencia se presta desde la interposición de la denuncia hasta el juicio oral. La relación del Centro con la Fiscalía es directa y fluida, habiendo sido atendidas en el año 2021 más de 200 víctimas.

La Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Cantabria, resalta la importancia de la información a la víctima en la fase de ejecución de sentencia, habiéndose reorganizado el sistema de trabajo, concentrándose el despacho en tres fiscales para facilitar la unidad de criterio.

Solo existe en la Comunidad Autónoma una oficia de atención a Víctimas, con sede en el Tribunal Superior de Justicia. Pone de relieve la Fiscalía la necesidad de establecimiento de comunicación bidireccional entre la OAV y las actuaciones con la Oficina de la Dirección General de la Mujer que gestiona los fondos del pacto de estado sobre violencia de género.

Es necesario acometer una extensión de las oficinas a Torrelavega y Laredo. Siendo de destacar la incorporación por parte del Gobierno de Cantabria en su portal institucional de una completa información sobre la Oficina de Asistencia a las Víctimas.

Destaca la labor desarrollada en el último año por la Unidad de Valoración Integral del Instituto de Medicina Legal de Cantabria, habiéndose incoado 178 nuevos expedientes, frente a los 111 del año anterior.

La Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Navarra desarrolla una completa información a la víctima a lo largo del proceso penal. Se significa la modificación de la Ley 8/2021 respecto de las declaraciones de menores.

La Fiscalía Provincial de Madrid inició su nueva andadura en materia de protección de las víctimas por Decreto de 22 de octubre de 2020, dictándose nota de servicio que estableció las pautas de funcionamiento.

Se ofrece un dato muy importante sobre las fuentes de conocimiento, el fiscal coordinador del servicio de guardias comunica y entrega a la fiscal delegada del servicio los atestados por delitos con víctimas vulnerables. Comunicación que se realiza también por los Decanos de las secciones de instrucción y delegados de especialidades, de forma que la comunicación se produce desde el primer momento y siendo la fiscal delegada quien mantiene informado al fiscal del caso concreto de todas las actuaciones e intervenciones realizadas para la protección de las víctimas.

En la Comunidad de Madrid se van implementando diferentes Oficinas, existiendo continua comunicación con la Fiscalía.

Sobre las declaraciones de menores y adolescentes víctimas de delito, se pone de relieve que se han visto favorecidas y facilitadas cuando están presentes perros de apoyo. Perros adiestrados cuya presencia tranquiliza a los menores.

La Fiscalía de Sevilla informa que, durante el año 2021 ha seguido manteniéndose el funcionamiento del servicio de víctimas de la Fiscalía de Sevilla siguiendo el modelo cuya implantación y desarrollo se inició en el año 2015 tras la publicación de la Ley 4/2015. La Fiscalía despliega sus actuaciones tuitivas no solo sobre las víctimas sino también con testigos y peritos cuando es necesario, pero limitadas al ámbito de carácter procesal de actuación propia del Ministerio Fiscal, por un lado, y, por otro, como promotor ante terceros de los mecanismos previstos para que las víctimas reciban la ayuda y asistencia efectivas.

Durante 2021, la Sección de tutela de Víctimas de la Fiscalía de Sevilla se ha integrado por la fiscal delegada, una fiscal de apoyo a la delegada integrada en el servicio de familia, una fiscal del servicio de violencia de género y doméstica, una fiscal de la Fiscalía de área de Dos Hermanas que sirve de enlace con la misma y el SAVA, y sendas fiscales de las Secciones Territoriales de Lora y de Osuna respectivamente, abarcando por tanto, toda la provincia de Sevilla.

Para aquellos casos en los que se detecten necesidades especiales de protección, se ha establecido un sistema de comunicación con la fiscal delegada mediante correo electrónico, en el que los fiscales deben remitir una ficha tipo en la que se recogen los datos fundamentales de víctima, testigos o peritos que requieran medidas especiales de protección a lo largo de la tramitación del procedimiento, en la vista oral o en la fase de ejecución de la pena. Dicha ficha es virtual, registrándose informáticamente en un archivo básico, ya que se carece de un programa informático especifico.

Los fiscales de la Sección de tutela de víctimas actúan realizando funciones de enlace y de coordinación ante los tribunales, ante el SAVA, y en su caso ante los diferentes fiscales.

Para materializar esta tarea de coordinación, se mantienen reuniones de periodicidad mensual con los técnicos del SAVA.

Esta colaboración conlleva una comunicación fluida y rápida y ello permite que los fiscales y el SAVA hayan podido ofrecer respuestas rápidas y eficientes en orden a la protección en el proceso de las víctimas de delitos. La relación que se mantiene entre fiscalía y SAVA es excelente.

Pese a instrucciones de jefatura para que los fiscales de la plantilla encargados de algún procedimiento penal, o diligencia de investigación en el que exista alguna víctima en quien concurra alguna de las circunstancias descritas en el apartado 2.º del artículo 23 EVD lo pongan en conocimiento de la delegada, el sistema no está funcionando adecuadamente sin que exista flujo regular de tales causas, lo que

sería conveniente idear alguna solución informática que facilite estas comunicaciones de manera automática y, que posibilite desarrollar un registro fiable de víctimas vulnerables, así como los casos de aplicación de la Ley Orgánica de protección de testigos 19/1994. De existir esa solución vinculada a Fortuny los datos de víctimas vulnerables se registrarían en la Oficina Fiscal permitiendo identificar fácilmente las carpetillas de estas causas.

Para mejorar el servicio de víctimas en la Fiscalía de Sevilla sería también imprescindible, además de lo expuesto una mayor implicación del resto de los fiscales de la plantilla a la hora de remitir las fichas y actualizarlas en las distintas fases del procedimiento, pues de hecho hay que reconocer que muchos de estos casos llegan a conocimiento de la fiscal delegada de víctimas a través de las comunicaciones del SAVA y no de los fiscales.

Durante el año 2021 se ha atendido por el SAVA 2.977 víctimas, 515 de estas víctimas especialmente vulnerables, por ejemplo, instados por la Fiscalía y solo a juicio oral de la Audiencia Provincial, los técnicos del SAVA han realizado al menos 99 acompañamientos de víctimas vulnerables del total de 260 acompañamientos realizados.

Durante 2021 se ha continuado trabajando en la Sección de tutela de víctimas de Sevilla en el proyecto de Justicia restaurativa en colaboración con Instituciones Penitenciarias y el SAVA. Así, el SAVA, en colaboración con la Fiscalía, ha contactado con las víctimas de delitos cometidos por determinados penados que habían venido siendo preparados en talleres de Instituciones Penitenciarias por expertos en mediación.

Tras haber dado comienzo a estos encuentros restaurativos y haber protocolizado ya unas pautas de funcionamiento ha sido satisfactorio conocer que este proyecto y metodología de trabajo se ha extendido a otras provincias como Córdoba y Málaga, abriendo la posibilidad de ofrecer a la víctima su «reparación» si así lo desea, todo ello siguiendo los principios de la directiva 2012/29/EU y del EVD.

A finales del año 2020, y tras haber venido durante numerosos años insistiéndose desde Fiscalía en la diferencia en la atención entre las víctimas de delitos cuyas causas están tramitándose en los juzgados de instrucción de Sevilla capital con las de delitos cometidos en el resto de la provincia, la Junta de Andalucía amplió la plantilla del SAVA para la atención directa de las víctimas en sus localidades de residencia o al menos lo más cerca posible. Así, se han inaugurado durante 2021 oficinas del SAVA en Dos Hermanas (sede la Fiscalía de Área), Osuna y Lora del Río (sedes de las Secciones territoriales de fiscales en Sevilla).

Es de destacar que, además de la sala Gessell sita en Sevilla también se han establecido estas salas en las localidades de Sanlúcar la Mayor y Morón de la Frontera.

Señala la Fiscalía las dudas que surgen en materia de protección de datos en cuanto a la facilitación del SAVA de información sobre las víctimas en concreto.

La fiscal delegada de Granada señala que la práctica diaria pone constantemente de manifiesto las carencias del sistema de protección instaurado.

La Fiscalía de Córdoba da cuenta de la existencia, desde abril de 2021, de un equipo itinerante del servicio de atención a las víctimas que realiza una visita semanal por partido judicial.

El fiscal delegado de Almería sigue manteniendo una relación estrecha con el Servicio de Asistencia a las Víctimas de Andalucía en Almería (SAVA).

Los contactos entre el fiscal delegado y el SAVA son permanentes tanto en encuentros presenciales como por vía telefónica, teniendo el servicio su sede en la nueva *Ciudad de la Justicia*, y que se puso en funcionamiento en el año 2011. Igualmente, todos los fiscales de esta Fiscalía a través de una nota de servicio en su momento remitida tienen los números telefónicos y otras vías a su disposición para conectar en cada momento con los profesionales del SAVA.

Actualmente dicho Servicio cuenta con dos juristas criminólogas, una psicóloga y una trabajadora social, que se han incrementado con la puesta en funcionamiento de las subsedes de El Ejido y Huércal-Overa.

El fiscal delegado pone de manifiesto el gran compromiso, dedicación, sensibilización e implicación de los profesionales del Servicio. Muestra de ello, es la propuesta concreta que le trasladan de que en los Juzgados de Instrucción se les pregunte a las víctimas de un modo personal, verbal y comprensible si están interesadas en contactar con el Servicio para obtener información.

Se constata que se ha producido un importante incremento de personas que han sido atendidas por el SAVA, 1379 en 2020 y 2959 en 2021. Este considerable aumento se debe a que en el año 2020 han entrada en funcionamiento dos subsedes del SAVA en la provincia de Almería, una para la zona de El Poniente, sita en la sede de los juzgados de El Ejido y otra para el Levante-Norte de la provincia, con sede en Huércal-Overa, con lo cual al facilitarse el acceso a este servicio de potenciales usuarios, se ha producido ese incremento.

El registro de víctimas especialmente sensibles consta con 16 inscripciones en 2021, de las que en fase de instrucción se ha dado cuenta

al SAVA para que le presenten la asistencia que proceda. Con relación a estas víctimas sensibles o vulnerables que se detectan por el/la fiscal durante la guardia o en la instrucción se realizan dos tipos de actuaciones para asegurar que las mismas reciben la ayuda que necesitan por el SAVA. La primera, constatada la existencia de una de estas víctimas, se elabora por el/la fiscal asignado una Nota, que incluye los principales datos de la víctima y de la causa penal, y se remite al SAVA a través de la funcionaria de Fiscalía asignada. A su vez el/la compañero/a deja copia de esa Nota en nuestra carpeta. Una segunda actuación se produce cuando se califica ese asunto. En ese momento lo que hace es colocar una clara señal en el anverso de la carpeta indicando la existencia de una víctima sensible, con la finalidad que cuando se señale ese juicio por el órgano de enjuiciamiento, salte el aviso de tal hecho y se pueda nuevamente comunicar al SAVA la fecha del juicio y el órgano de enjuiciamiento. Con lo cual sobre aquellas víctimas sensibles que detecta el Ministerio Fiscal se realizan al SAVA dos comunicaciones para su debida asistencia.

Existe un 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 de julio de 2014, de la Dirección General de Personas Mayores, Infancia y Familia de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales, que en su apartado 9.3, relativo a la Administración de Justicia, indica que se impulsará la solicitud por los cauces legales correspondientes ante la autoridad judicial de la prueba preconstituida.

Derivado de ese protocolo, en Almería la Fundación Márgenes y Vínculos dependiente de la Consejería de Salud, e igualdad social, ha asumido la tarea de peritación y tratamiento de menores de edad víctimas de atentados a su indemnidad y libertad sexual.

Desde la entrada en funcionamiento de este servicio se ha prestado una inestimable colaboración en el funcionamiento de la administración de justicia y a estas víctimas menores de edad y sus familiares en particular. Y ello lo ha realizado al Fundación Márgenes y Vínculos en cuatro ámbitos. El primero peritando el daño psicológico que ha sufrido la víctima. El segundo sobre la credibilidad de su testimonio. El tercero sobre su condición de víctima vulnerable a los efectos de poder tener criterio técnico para pre constituir la prueba, que era básico hasta la entrada en vigor de la Ley Orgánica 8/21, y que continúa siéndolo para víctimas entre 14 y 18 años. Siendo la cuarta trascendental aportación de la Fundación que presta sus instalaciones para poder realizar pruebas preconstituidas al disponer de dos salas conectadas. No obstante, desde la reciente puesta en funcionamiento

de dos salas Gesell en las ciudades de la justicia de Almería y El Ejido, esta cuarta aportación, aunque ha perdido relevancia, no ha desaparecido, ya que muchas veces es preferible que la víctima ya familiarizada con las instalaciones de la Fundación, se practique en la misma la prueba preconstituida.

En el año 2021, a través de la Fundación Márgenes y Vínculos se hicieron en la provincia de Almería un total de 13 pruebas preconstituidas de menores de edad, de ellas 4 en las propias instalaciones de la Fundación, en Almería capital y otras 9 en la sede de los respectivos juzgados que las acordaron. Igualmente, tal organismo ha participado en dos exploraciones de menores realizadas en sede judicial.

En la provincia de Zaragoza existe una única oficina de atención a la víctima, ubicada en la ciudad de la Justicia de Zaragoza, en el mismo edificio en que se encuentra la Fiscalía de los juzgados, lo que está facilitando enormemente la comunicación. En relación a la citada oficina se dedica muy especialmente a la atención de la violencia de género, doméstica, delitos contra la libertad sexual y delitos de lesiones graves.

La asistencia psicológica especializada se ha venido prestando en virtud de un convenio firmado, entre el Departamento de Política Territorial, Justicia e Interior del Gobierno de Aragón con la Asociación Aragonesa Pro Salud Mental (ASAPME).

La Fiscalía de Zaragoza expone una importante reflexión sobre la especial consideración que merece la dificultad que representa *la toma de exploración* a los menores y personas con necesidad de apoyo y ello, aunque se cuente ya con la sala Gesel desde 2020. Sigue sin conocerse bien *la figura del facilitador*, que ya se mencionaba en el estatuto jurídico de la víctima y que por otra parte no figura como parte de personal de auxilio de la administración de Justicia. En Aragón se cuenta con Unidad De Atención A Victimas Con Discapacidad Intelectual (UAVDI) Aragón, que es una entidad privada puesta en marcha por ATADES y la Fundación Aragonesa Tutelar (FUNDAT), con la colaboración de la *Fundación Carmen Pardo Valcarce* pionera y especialista en casos de abusos a personas con discapacidad intelectual y sus familias con quienes la Fiscalía mantiene una relación fluida y de mutua colaboración.

La Fiscalía de Zaragoza y la oficina de atención a la Víctima se encuentran en el mismo edificio y tienen una fluida comunicación, personal, telefónica y telemática. Desde la oficina de atención a la víctima se está trabajando en un programa informático actualizado para la recogida de datos y que permita tener conexión entre los diferentes servicios de la propia oficina para una mejor coordinación de

datos. Se ha conseguido que para el 2022 se conecte la oficina con el programa *Avantius*, programa con el que trabajan los juzgados y la Fiscalía, lo que se prevé permita un adecuado registro a nivel estadístico y de control de los casos tratados.

En el ámbito de la provincia de Barcelona, con el objetivo de dar cumplimiento a la integral atención a la víctima del delito recogida en la Ley 4/2015 de 27 de abril del Estatuto de la víctima del delito, 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 Telemático de Información y Orientación a personas víctimas de un delito (SIOVD) + 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.

Cuenta la Fiscalía con un Grupo adscrito al Servicio de Protección a la Víctima de la Fiscalía Provincial (GAV) 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 o de Violencia contra la Mujer, y coordinan la tramitación de las protecciones personales a víctimas de violencia doméstica y de género acordadas por la Fiscalía a los grupos de Atención a la Víctima de las ABP's de referencia.

Se ha constatado un año más el progresivo aumento de esta actividad, destacando un notable incremento respecto al año anterior, lo que pone de manifiesto la utilidad e importancia de este acompañamiento y su efecto positivo en el proceso, procurando por una parte el que la víctima acuda al primer llamamiento evitando así suspensiones indeseadas y facilitando, por otra, que al verse y sentirse protegida y arropada por las agentes, su testimonio se preste de forma más tranquila y en términos más claros, precisos y contundentes.

La oficina dispone del Sistema de Información de Ejecución Penal de Cataluña (SIEP). Es una base de datos que integra toda la información relativa a los expedientes personales de los usuarios de los servicios de ejecución penal y atención a la víctima. Además, recoge todas las actuaciones que se realizan con las víctimas y permite hacer un seguimiento de las mismas, así como de las medidas de protección otorgadas. Este sistema está interconectado con otras bases de datos como la de los Servicios Penitenciarios y la de los equipos de Medidas Penales Alternativas: el Sistema de Información Penitenciario Catalán

(SIPC) y el Sistema de Información de Justicia Juvenil (SIJJ) respectivamente. Esta vinculación permite conocer en todo momento la situación del agresor.

El Servicio de Atención a la Víctima de la Fiscalía Provincial de Barcelona se encuentra integrado en el Servicio de Violencia contra la Mujer de la misma Fiscalía. No obstante, cuenta con dos tramitadoras y una auxilio judicial propias, debiendo destacarse especialmente la dedicación y esfuerzo en el desempeño de sus tareas que ha contribuido en gran medida a la eficacia y rapidez con que se han podido poner en marcha las medidas propias del Servicio de Protección.

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. A las víctimas de violencia de género se les han de notificar las resoluciones de prisión, libertad, fuga y medidas cautelares aunque no lo soliciten, salvo que renuncien expresamente.

Señala la Fiscalía de Santa Cruz de Tenerife que la escasa actividad del servicio como tal se debe a su casi integración en el Servicio de Violencia Doméstica y de Género hasta el mes de noviembre de 2020. En el año 2021 se han separado ya dichos servicios, sin perjuicio de que estén interrelacionados por la importancia y trascendencia de las víctimas de violencia en general. Por el momento no se han detectado problemas importantes, si bien resultaría necesario una actualización y mejora de procedimientos para lo que se requeriría en todo caso la coordinación y dirección por la Fiscalía de Sala Delegada, implementando aquellas mejoras que se hayan introducido en el mismo Servicio de Fiscalías similares con igual carga de trabajo.

Se va a proceder a redactar un oficio por esa Delegación a fin de remitirlo a los distintas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, para que en aquellos supuestos en los que se aprecien víctimas vulnerables susceptibles de protección, sea la propia policía quién derive a la víctima a la Oficina de Protección de Víctimas.

Se informa por la Fiscalía de Albacete que ha venido recordando en las sucesivas juntas celebradas en esa Fiscalía Provincial la necesidad y el deber de todos los integrantes de la misma de colaborar con el fiscal coordinador de la sección de víctimas a fin de facilitar su labor reiterando la necesidad de dar cumplimiento a la Instrucción 8/2005, en particular en materia de notificación de sentencias y resoluciones de archivo, así como de información a las víctimas sobre las ayudas

que, para las que lo sean de delitos violentos y contra la libertad sexual, prevé la Ley 35/1995, así como sobre el contenido de las sentencias de conformidad y, en su caso, sobre los motivos que han provocado la suspensión del juicio oral.

Existe en Albacete una oficina de atención a las víctimas que se haya compuesta por un funcionario del Cuerpo de Gestión Procesal y por una psicóloga cuyos despachos se encuentran en la segunda planta del edificio destinado al Palacio de Justicia de la ciudad de Albacete.

En el año 2021, se han realizado por la OAV de Albacete un total de 2170 asistencias, de ellas 1062 de carácter jurídico y 1108 de carácter psicológico.

Analiza la fiscal de Toledo el alcance de la Ley 8/2021.

Tanto de la reforma de 2015, como de las operadas en 2021, deriva la afirmación de que corresponde al Ministerio Fiscal exigir la implementación de los medios que reconoce el Estatuto de la Víctima y la Ley de Enjuiciamiento Criminal a las víctimas menores de edad y personas con discapacidad necesitadas de especial protección.

Tras varios años ya de andadura del Estatuto de la Víctima, es apreciable un mayor grado de implementación de sus previsiones, tanto en los distintos cuerpos policiales como en los órganos jurisdiccionales de la provincia de Toledo, así como una concienciación de los operadores jurídicos acerca de la necesidad de proteger eficazmente a las víctimas, desde una perspectiva multidisciplinar. A pesar de ello, el camino aún es largo y quedan muchos obstáculos por superar. La materialización práctica de las previsiones del Estatuto de la Víctima requiere de una dotación suficiente de medios materiales y personales. Un reconocimiento de derechos necesariamente debe venir acompañado de los recursos necesarios para hacerlos efectivos.

Sigue siendo infrecuente que por parte de los funcionarios policiales se realice la evaluación y resolución provisional de las necesidades de las víctimas, a que alude el artículo 24.1 del Estatuto y el Art. 282 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que sirva de base para la adopción de medidas de protección, con ulterior traslado a las Oficinas de Asistencia a las Víctimas para elaboración de informe y propuesta al órgano jurisdiccional.

Es útil en este punto hacer mención al convenio marco de colaboración entre la Fiscalía General del Estado y la Confederación Plena inclusión España firmado en Madrid, a 9 de septiembre de 2021.

En este Convenio, Plena Inclusión integra a las organizaciones de representación y defensa de derechos de las personas con discapacidad intelectual de todo el territorio nacional, que puede facilitar la asistencia técnico-jurídica de la persona vulnerable para la defensa de

sus derechos no solamente en el orden penal, sino también en otros órdenes jurisdiccionales.

No obstante, antes de la firma de este Convenio existía la Guía de Intervención Policial con Personas con Discapacidad firmada entre la Secretaría de Estado del Ministerio del interior y la FUNDACIÓN A LA PAR, en la que se recogen las consideraciones que han de hacerse desde el primer momento con las víctimas de delitos cuando se tratara de víctimas con discapacidad necesitadas de especial protección.

La forma de actuar y el funcionamiento de la Oficina de Asistencia a las Víctimas de Delitos se sigue desarrollando conforme al patrón tradicional porque no se produce esa evaluación inicial.

Resalta la fiscal la labor y colaboración con la Fundación A LA PAR.

En cuanto a la labor realizada por el Ministerio Fiscal durante el proceso, de acuerdo con lo reflejado en Memorias anteriores, la actuación es diversa, según se trate de delitos tramitados como Juicio Rápido, Procedimiento Abreviado, Sumario Ordinario o Tribunal del Jurado.

La propia regulación del Juicio Rápido favorece el contacto y comunicación directas del/de la fiscal con la víctima o perjudicado, dado que se atiende durante el servicio de guardia.

Aunque se ha puesto de manifiesto un problema recurrente en la tramitación de los Juicios Rápidos durante la guardia. En los distintos edificios judiciales de la provincia no existen dependencias ad hoc para que las víctimas puedan esperar durante la tramitación del procedimiento. Son ubicadas en pasillos internos, salas de comparecencias, sala de matrimonios, etc., con la finalidad de impedir que coincidan con los investigados. Sin embargo, lo que no se puede controlar es que las víctimas (incluidas las de violencia de género) se comuniquen con el letrado del investigado, ni con los familiares de este último. Ello ha dado lugar a situaciones indeseables.

En el ámbito del Procedimiento Abreviado, Sumario Ordinario y Tribunal del Jurado, aunque el contacto directo de víctima o perjudicado con el/la fiscal es menor, sin embargo, se cuida que sus derechos queden preservados en las distintas fases procesales.

En todos los casos, continúa siendo preocupación y ocupación del Servicio de Protección de Víctimas de Toledo, en consonancia con el propio espíritu del EV, las víctimas y testigos menores de edad o con necesidades especiales. Aun cuando, como se ha expuesto, todavía no se ha generalizado en los procesos judiciales la evaluación individual de las mismas, a fin de determinar sus necesidades especiales de protección (arts. 23 y siguientes EV), se intenta dar respuesta a esa nece-

sidades y requerimientos particulares en el momento en que se advierte la situación, incluso por propia iniciativa del Ministerio Fiscal.

Es de esperar, que la asistencia a los juicios de los menores de edad y personas con discapacidad necesitadas de especial protección víctimas o testigos de delitos a los juicios sea menor desde la entrada en vigor de la obligación de preconstituir la prueba de conformidad con el artículo 449 bis de la LECrim.

En el año 2021 se ha seguido consolidando la labor de control de la efectiva notificación a la víctima y/o perjudicado de la sentencia u otra resolución que ponga fin al proceso de forma definitiva.

El Servicio de Protección de Víctimas de la Fiscalía Provincial de Toledo en 2021 se integró por una fiscal delegada y una fiscal adscrita.

Como asistencia a esta delegación se cuenta con la colaboración del psicólogo de la Oficina de Asistencia a las Víctimas de Toledo, que se ubica físicamente en el mismo edificio que la Fiscalía, lo que favorece el contacto. La OAVD está compuesta únicamente por el psicólogo y un gestor procesal.

La OAV de Toledo, aun a pesar de la escasez de dotación de medios personales, cumple una importante función. El psicólogo es proactivo, se esfuerza en amparar y orientar a las víctimas a todos los niveles; incluso en áreas que quedan fuera de su ámbito de actuación, como la de carácter estrictamente legal, y, a tal efecto, promueve contactos informales con distintos órganos y, en especial, con el Colegio de Abogados, con el objeto de obtener información que pueda ayudar a la víctima.

A partir del 1 de julio de 2020 se implementó una aplicación informática creada específicamente para la recogida de datos estadísticos en todas las OAVDs del Ministerio de Justicia. El acceso a tales datos está reservado en exclusiva al Coordinador de Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito del Ministerio de Justicia, y al propio Ministerio de Justicia.

Concluye la fiscal delegada con unas reflexiones generales muy coincidentes con las constatadas por otros delegados.

Se pone de relieve, como otros años, la absoluta necesidad de dotación de medios suficientes; materiales y personales, para alcanzar una eficaz materialización de las previsiones del EV. En concreto, se valora esencial que las víctimas cuenten con dependencias adecuadas en los edificios judiciales. Particularmente en los casos de víctimas de violencia doméstica, mujeres víctimas de violencia de género y víctimas especialmente vulnerables, por su edad o situación.

Asimismo, sería deseable la implantación de cámaras Gesell, para la realización de las pruebas preconstituidas de menores de edad.

Por otro lado, un perito psicólogo, en servicio de guardia, sería enormemente valioso, para fortalecer la posición de esas víctimas, y dotarles de la confianza necesaria para enfrentarse al proceso y a las distintas diligencias en que se requiera su intervención.

Igualmente, es urgente solventar la falta de psicólogo especializado en violencia sobre la mujer que se adscriba a la Unidad de Valoración Forense Integral del IML.

Por otra parte, el personal de la OAVD de Toledo es totalmente insuficiente, como ya hemos referido exclusivamente integrada por un psicólogo y un gestor procesal, materialmente no puede dar cumplimiento a las exigencias del EV, a pesar de su plena disposición a realizarlo. Asimismo, sería deseable que se incorporaran, al menos, un jurista y un trabajador social.

Por la Fiscalía de Burgos se da cumplimiento a la Instrucción 8/2005 sobre información a la víctima.

Al igual que otras Fiscalías, se informa del aumento de víctimas extranjeras.

La existencia de víctimas extranjeras es un hecho cada vez más frecuente (por ejemplo, en materia de violencia de género, contra la libertad e indemnidad sexual, contra libertad, trata seres humanos para fines de explotación sexual y/o laboral…). Sin embargo, con frecuencia no se conoce su intención de abandonar el país y no es factible preconstituir la prueba de forma sistemática ante cada víctima extranjera. Se solicita en el caso de extranjeros en tránsito o cuando el extranjero residente manifiesta su intención de abandonar de forma definitiva el territorio español.

En Burgos, la Oficina de Asistencia a Víctimas está situada en el mismo Palacio de Justicia, estando constituida por una funcionaria de justicia (gestor) y una psicóloga.

De acuerdo con la información suministrada por dicha oficina se han atendido por parte del gestor a unas 344 personas y por parte del psicólogo a unas 55 personas, habiendo realizado acompañamiento a varias actuaciones judiciales.

Si bien la Oficina de Asistencia a Víctimas está situada en la sede de los juzgados de instrucción y de enjuiciamiento penal, los profesionales están a disposición de poder realizar la asistencia y acompañamiento en otras sedes, como por ejemplo en los juicios a celebrar en la Audiencia Provincial de Burgos, sita en otra sede.

Es necesario reclamar la necesidad de más medios materiales y humanos, toda vez que la Oficina de Asistencia a Víctimas se encuentra sita en la capital de provincia, existiendo otros seis partidos judiciales, en los que se carece de esta y por tanto de la asistencia que se precisa.

La Fiscalía interviene en la Mediación penal víctima-infractor, colaborando con la Asociación para la Mediación Penal en Burgos, (AMEPAX).

Es de destacar que si bien se produjo una importante reducción en el número de intervenciones en el año 2020 como consecuencia de la declaración del estado de alarma y de la situación de pandemia generada por la COVID-19, la actual tendencia en el año 2021 es positiva y nuevamente en alza (si bien sin alcanzar aún las cifras de los años anteriores a la pandemia), y se están realizando prácticas restaurativas utilizando tecnologías modernas.

En atención al incremento de procedimientos que requieren la práctica de pruebas preconstituidas, y más aún desde la reforma del artículo 449 ter de la LECrim, por la LO 8/2021, de 4 de junio, así como la existencia de un único equipo (formado por dos psicólogos), para atender a las necesidades tanto de las causas procedentes de los juzgados de instrucción del partido judicial de Burgos (un total de 5) como del resto de los otros seis partidos judiciales (un total de 9), se quiere manifestar la necesidad de más dotación de profesionales así como espacios físicos (sala Gessel) para su práctica, ya que hoy por hoy, solamente se dispone de las instalaciones adecuadas en el partido judicial de la capital, por lo que cuando es necesario practicar dichas exploraciones en causas procedentes de otros partidos judiciales se han de desplazar tanto el personal judicial como los afectados (juez, letrado de la administración justicia, letrados, víctimas, acompañantes…), desde los órganos judiciales con sede en la provincia a la capital.

La Fiscalía de Salamanca informa que las Oficinas de Asistencia a las Víctimas dependientes de los territorios del Ministerio de Justicia disponen de una aplicación informática que ha desarrollado la Subdirección General de Nuevas Tecnologías de la Justicia. Esta herramienta permite integrar los datos que se recogen actualmente de una manera organizada a través de un formulario dinámico y pretende mejorar la atención continua e integral a las víctimas, apostando por la unificación y gestión electrónica del expediente y la informatización, como corresponde a estos tiempos, de la oficina que les presta asistencia.

Expone en su reflexión final que en un campo tan sensible como es el de las víctimas del delito, la ventaja que aporta la informatización en materia de accesibilidad y costes, debe lidiar con la pérdida de un contacto humano que muchas veces es muy necesario para dar auténtico apoyo a las víctimas y por tanto irrenunciable en términos de justicia restaurativa.

La Fiscalía de Cáceres informa que se ha continuado con la estrecha relación que se venía manteniendo con los profesionales del Instituto de Medicina Legal, sobre todo para articular las pruebas preconstituidas. La entrada en vigor de la LO 8/21, y la introducción del artículo 449 ter de la LECrim supuso inicialmente un aumento de las pruebas preconstituidas en supuestos de menores y personas especialmente vulnerables, a pesar de que en estos supuestos ya se venían realizando dichas pruebas preconstituidas siendo algo absolutamente excepcional la presencia de un menor en un acto de juicio oral. Este aumento inicial dio lugar a que por parte de la unidad de Valoración Forense Integral se comunicara a los juzgados (en especial en los asuntos de violencia de género) que no era conveniente llevar a cabo dichas exploraciones en menores de 5 o 6 años o personas necesitadas de especial protección si no contaban con las adecuadas capacidades para prestar declaración. Se recordaba que la asistencia de menores o personas vulnerables al juzgado para prestar declaraciones sobre delitos cometidos en el contexto de la violencia de género era un condicionante altamente estresante lo que supuso se propusiera que las exploraciones se solicitaran atendiendo a criterios de cronicidad y gravedad para evitar efectos nocivos o conflictos de lealtades en menores inmersos en este tipo de delitos. Durante el año 2021 la psicóloga forense ha llevado a cabo un total de 19 pruebas preconstituidas, sola en algunos casos, y en otros conjuntamente con otra psicóloga de los Equipos Técnicos. Por su parte los equipos de familia han contabilizado un total de 22 pruebas preconstituidas (algunas de las cuales se llevaron a cabo junto a la psicóloga forense).

La Unidad de Valoración Forense Integral para los supuestos de violencia de género y violencia sexual está integrada además de por los médicos del Instituto por una Psicóloga (la Trabajadora Social se jubiló este año 2020 y su plaza sigue sin haberse cubierto en la actualidad).

La Oficina de Atención a las Víctimas de Cáceres sigue desempeñando sus funciones de similar forma a la ya señalada en las memorias anteriores. Se siguen necesitando más oficinas de atención a Víctimas en lugares como Navalmoral de la Mata o Coria dado el volumen de población en dichos partidos judiciales. Su inexistencia provoca que necesariamente las víctimas tengan que trasladarse a Plasencia para ser atendidas.

La responsable del Servicio ya no cuenta con fichero manual al estar todos los datos centralizados en el Ministerio de Justicia. Se impuso a finales de 2020 la utilización de una aplicación para las Oficinas de Asistencia a las víctimas de delito Oficina de información y asistencia a

las víctimas del terrorismo de la Audiencia Nacional en la que se introducen los datos de cada víctima lo que permite llevar un control y un seguimiento exacto de la situación de los procedimientos y las víctimas sin necesidad de ese fichero manual que durante años se había estado utilizado. Conforme se desprende de la nueva aplicación informática se han realizado 1465 asistencias en general, de las que 924 asistencias pertenecen al área jurídica y 541 asistencias en el área psicológica.

La Fiscalía de Lugo informa que, con carácter general es el/la fiscal encargado de cada asunto el que vela por el cumplimiento de las normas tuitivas sobre las víctimas de delitos, aunque la delegada realiza una supervisión, en la medida de sus posibilidades, tendente a constatar que efectivamente se cumplen las disposiciones vigentes en la materia y en su caso, trata de poner en común cuestiones que hayan podido suscitar duda o controversia de algún género.

En las sedes de los juzgados de la provincia ha podido constatarse que efectivamente se cuenta con una variada oferta de información, fácilmente visible y expuesta de modo claro y diferenciado.

Se lleva a cabo una amplia y completa información en las diferentes fases del proceso.

Existe una Oficina de Asistencia a las víctimas que funciona desde 2018. El 22 de noviembre de 2019 se ha incorporado a la plantilla con carácter permanente una trabajadora social que ha supuesto un importante avance para la OAV.

El número de usuarios de la OAV en el año 2021 ascendió a 90 personas (73 mujeres y 17 varones) siendo el 63 % víctimas de nacionalidad española y 29 de ellas menores de edad, número considerablemente superior al registrado en el año anterior (donde se habían registrado 56 asistencias).

Por lo que se refiere a la relación de la Fiscalía con la OAV el cauce de comunicación periódico con la Psicóloga y Trabajadora Social por parte de la fiscal delegada suele ser telefónico o mediante correo electrónico, salvo algún caso puntual que requiera un mayor estudio o un especial tratamiento en cuyo caso se concierta una reunión.

Al tratarse de una Fiscalía de pequeñas dimensiones y ser constante la comunicación entre todos los fiscales de la plantilla, cuando cualquier compañero detecta la presencia en una de sus causas de una víctima vulnerable lo pone en conocimiento de la delegada a fin de solicitar de la OAV, a través de las correspondientes Diligencias Informativas, la elaboración de informe determinando las medidas de asistencia y apoyo que deben ser prestadas a la víctima.

Se hace mención a que no existe un fichero específico en la Fiscalía relativo a las víctimas y el seguimiento de los casos, así como la

inspección de aquellos asuntos de cierta entidad se realiza de forma personal, por el/la fiscal encargado del asunto correspondiente, pero en relación directa con la causa penal registrada.

Destaca el fiscal delegado de Pontevedra la amplia actividad de la OAV, siendo solo dos en la provincia, una en la capital y otra en Vigo, con referencia a las víctimas de violencia de género, aunque también respecto de víctimas de extranjería y de agresiones sexuales. Destaca el fiscal que no se ha producido ni un solo supuesto de evaluación de vulnerabilidad, a salvo las realizadas por los cuerpos de seguridad.

La Fiscalía de Murcia informa de un adecuado cumplimiento de la información y notificaciones a las víctimas, salvo los sobreseimientos acordados.

En las tres Fiscalías del País Vasco se confía en avanzar, con la llegada del nuevo sistema de gestión procesal *Avantius*, en mejora de búsqueda de datos y control en los diferentes momentos de los procedimientos. Es habitual la colaboración entre diferentes secciones de la Fiscalía, siendo muy especial la que se mantiene con la de Menores, independientemente de que en la misma se abra el correspondiente expediente de protección del menor.

Se constata una muy buena información a las víctimas por parte de las Fiscalías, que también comprueban la información que se les ha prestado en instancias anteriores. Se valora en este sentido por la fiscal delegada de Bizkaia como positivas las iniciativas de ámbitos policiales de mejora de atención e información como la presentada recientemente por la Policía municipal de Bilbao.

Es compromiso de la Fiscalía, en todo caso, que las víctimas, aun no siendo parte en el proceso, sean informadas de la fecha, hora y lugar del juicio, incluso en las audiencias preliminares que se convocan para alcanzar posibles conformidades (o plantear cuestiones procesales). Asimismo, se les informa de los términos de la conformidad que por parte de los fiscales se alcanza con los letrados de defensa, y de las penas que pueden imponerse, en especial, aquellas que les puedan afectar. Se incide especialmente en que se cumplan también las demás previsiones previstas en la LECrim y Estatuto de la Víctima, en orden a la preservación de su intimidad, instando que, sin perjuicio de las limitaciones que las infraestructuras judiciales pueden presentar, se adopten las medidas oportunas para la protección del derecho de la víctima a preservar su intimidad e identidad y evitar la confrontación visual durante la instrucción, vista oral, antes y después de su celebración.

En la fase de ejecución se comprueba que se les haya dado el traslado previsto en el artículo 80. 6 del CP en los delitos a que se refiere, a fin de que sean oídas antes de resolver sobre la suspensión de la

ejecución de la pena. Durante el año 2021, no consta que se hayan producido incidencias en orden al cumplimiento de las previsiones expuestas.

En las causas con menores implicados y personas con discapacidad, especialmente cuando éstos son víctimas, se insta a que la tramitación sea lo más ágil posible, procurando no volver a tomarles declaración en la vista oral cuando por los expertos se desaconseja su citación y se ha preconstituido la prueba en los términos del artículo 449 bis y siguientes del CP. En este sentido, la obligación de realizar prueba preconstituida respecto de menores de catorce años y personas con discapacidad necesitadas de especial protección en procedimientos por determinados delitos, sin que tengan que volver a declarar, como regla general en la vista oral, ha supuesto un gran avance para clarificar esta cuestión, y reducir el riesgo de victimización secundaria. Especialmente en delitos contra la libertad e indemnidad sexuales o determinados delitos violentos, estas declaraciones preconstituidas se efectúan por lo general a través de psicólogos del equipo psicosocial, procurando concentrar en un único acto o día la declaración, evaluaciones psicológicas y forenses y exploración médica forense, si bien ello plantea mayores dificultades cuando se efectúan las diligencias en el servicio de guardia.

Se plantea la problemática surgida sobre el nombramiento de la defensa judicial cuando hay menores y exista conflicto de intereses, invocada en la STS 225/2020.

La Fiscalía Provincial de Valencia señala que para hacer efectivas una de las principales funciones de esa Delegación, como es la protección de las víctimas especialmente vulnerables durante este año se han abierto 35 Diligencias Preprocesales de víctimas especialmente vulnerables (que no son de violencia de género) y en cuya protección están coordinados la Fiscalía y la OAVD.

Hay dos funciones importantes que realizan las Oficinas de Ayuda a las Víctimas con respecto a las víctimas menores de edad y con discapacidad, que son:

– el acompañamiento a las víctimas de delitos en los juicios competencia de la Audiencia Provincial que así lo solicitan, o incluso a requerimiento de los juzgados de lo penal o de las Salas de la Audiencia Provincial cuando así lo estiman adecuado.

En este caso se contacta con las mismas para que se personen siempre en el Juzgado de Guardia, donde se las recibe y acompaña por los pasillos interiores existentes en la planta baja de la Ciudad de la Justicia hasta la Sala donde se va a celebrar la vista oral.

En total se han atendido a más de 130 víctimas, siendo un 95 % de las mismas por delitos contra la libertad sexual y menores de edad.

– el acompañamiento a estas víctimas especialmente vulnerables cuando acuden a ser explorados en la cámara Gessell como víctimas, la mayoría de las veces, de delitos de agresiones sexuales, aunque también constan casos de delitos de violencia doméstica.

Así, durante el año 2021 se realizaron unos 100 acompañamientos, todos ellos menores víctimas de agresiones sexuales y de violencia doméstica.

Es importante resaltar la elaboración por parte de las oficinas de un informe de evaluación individualizada de víctimas de delitos sexuales elaborado para estas víctimas vulnerables, siendo dicho informe necesario para solicitar por parte de la Fiscalía las medidas necesarias de protección.

Son dos las secciones con las que se mantiene una coordinación en los expedientes preprocesales:

Sección de delitos de odio:

Como bien se manifiesta en el Estatuto de la Víctima cuando estas sean menores de edad o víctimas necesitadas de especial protección, o en la que concurran factores de especial vulnerabilidad, de acuerdo con una serie de delitos, entre los que destacan los delitos cometidos por motivos racistas, antisemitas u otros referentes a la ideología, religión o creencias, situación familiar, la pertenencia de sus miembros a una etnia, raza o nación, su origen nacional, su sexo, orientación o identidad sexual, enfermedad o discapacidad, se procederá a efectuarles una «evaluación individual» para regular sus medidas de protección.

Ambas delegadas están elaborando una propuesta de colaboración que estará terminada el año 2022.

Para conocer los beneficios penitenciarios de los que podría disfrutar el penado existe una estrecha coordinación con la Sección de Vigilancia Penitenciaria, ya que solo a ellos se les comunica por parte del juzgado competente la obtención de los respectivos beneficios penitenciarios.

Una novedad importante –ya han tenido las primeras reuniones con la Secretaría General de Instituciones Penitenciaras– es referente a establecer una coordinación con la cárcel de Picassent con respecto a Justicia restaurativa.

Hay que destacar también la intervención de esta sección de la Fiscalía en la elaboración de un Protocolo de la Conselleria de Sanitat sobre Agresiones Sexuales que se elaboró en el año 2020, existiendo

una Comisión de seguimiento del mismo en el que está incluida la delegada, con reuniones periódicas (de carácter telemático), siendo la última de ellas celebrada el día 30 de junio de 2021.

Con respecto a la atención y seguimiento de víctimas menores de edad hay que destacar:

– La mayor formación para sensibilizar en el ámbito jurídico a las víctimas menores de edad de delitos de agresión sexual.

– Insistir en solicitar la presencia de profesionales en los Centros de Salud y en el Centro Mujer 24 horas.

– Difundir más recursos de esta clase en las Oficinas de Ayuda a las Víctimas de los delitos.

Resulta importante resaltar:

Que sigue sin existir una fluida coordinación entre la Fiscalía de Protección de Víctimas y los compañeros penalistas y la coordinación con la Oficina de Ayuda a las Víctimas de los Delitos aún mantiene problemas que, esperemos, estén en vía de arreglo, empezando a tener reuniones con las altas instancias de la Conselleria para evitar cualquier tipo de descoordinación.

Los objetivos a conseguir para el próximo año serían:

– Que por parte de los fiscales visadores, a la hora de tener para visar calificaciones donde los perjudicados sean víctimas especialmente vulnerables, se envíe copia del escrito de calificación provisional para intentar hacerle seguimiento con anterioridad a la vista oral.

– Coordinación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 282 de la LECrim –reformado por la ley 4/2015– y el artículo 30 del Reglamento, efectuando en el momento de la denuncia una primera evaluación individual de la víctima para la determinación de sus necesidades de protección, informándole de la posibilidad de acudir a una Oficina de Asistencia a las Víctimas y recabando su consentimiento o el de sus representantes legales para que, si procediera, la información de esta primera evaluación pueda ser trasladada a esta oficina.

– Solicitar de los compañeros el cumplimiento de la Nota de Servicio elaborada por esta sección.

– Que por parte del Colegio de Abogados de Valencia se cree un turno de Letrados de Oficio para las víctimas que así lo soliciten y que no sean de Violencia sobre la Mujer.

– Aumentar la coordinación con la Sección de Vigilancia Penitencia para el cumplimiento de la intervención de las víctimas en la vida

penitenciaria del condenado, no sólo acompañándolas a la comparecencia que se debe hacer ante el Tribunal sentenciador (que lo hacen con el personal de las OAVD) sino controlando dicha ejecutoria hasta su llegada a los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria.

11. VIGILANCIA PENITENCIARIA

11.1 **Actividad formativa**

En 2021 por razones sanitarias ante la imposibilidad de una reunión presencial no se ha considerado oportuno celebrar las Jornadas de Fiscales de Vigilancia Penitenciaria. Finalmente han tenido lugar los días 16 y 17 de marzo de 2022.

11.2 **Asuntos más relevantes en el Tribunal Supremo**

El Fiscal de Sala Delegado de Vigilancia Penitenciaria, en su condición también de Fiscal de la Sección Penal del Tribunal Supremo, asume el despacho de todos los recursos que se presentan ante dicho Tribunal para la «unificación de doctrina», «cuestiones de competencia» y en general asuntos que puedan plantearse en materia de vigilancia penitenciaria.

A primeros de 2021 se dictaminaron por el Fiscal ante el TS tres causas en las que se suscitaban cuestiones de enorme importancia práctica y de cuya resolución se estaba pendiente.

A) La primera de ellas, Recurso de casación n.º 8/20847/2020 para la unificación de doctrina, versaba sobre el régimen transitorio de la libertad condicional. La cuestión se centraba en si es posible aplicar el nuevo régimen de libertad condicional 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 si 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).

El fiscal interesó, conforme a la doctrina establecida en las Conclusiones de las Jornadas de 2016, la estimación del recurso y solicitó del TS que señalara como doctrina unificada que «el régimen jurídico de la libertad condicional instaurado por la LO 1/15 no será de aplicación, en los supuestos en que resulte desfavorable, a aquellos internos cuyos hechos delictivos daten de fecha anterior al día 1-7-15, siempre que la

sentencia condenatoria hubiera sido dictada de conformidad con la normativa anterior a dicha Ley y no haya sido revisada».

En el ámbito de la Administración se contaba con distintas soluciones, pues IIPP y la Administración penitenciaria catalana divergían en su solución, que incidía aún más, si cabe, en la necesidad del pronunciamiento.

El TS no había tenido ocasión de pronunciarse directamente sobre esta materia. Lo ha hecho mediante la STS 380/21, de 5 de mayo de 2021, que declara como doctrina legal unificada que «el régimen jurídico de la libertad condicional que resulta de la modificación operada por la Ley Orgánica 1/2015, no será de aplicación, cuando ello sea desfavorable, a aquellos internos cuyos hechos delictivos daten de fecha anterior al 1 de julio de 2015, siempre que la sentencia que se ejecuta haya sido dictada de conformidad con la normativa anterior a la entrada en vigor de dicha reforma».

B) Otra importante cuestión es la de determinación de la competencia para resolver las apelaciones en casos de concesión del artículo 86.4 RP. Se informó por el Fiscal de Sala en la cuestión de competencia n.º 6/20220/2021, en el sentido de considerar competente al tribunal sentenciador. Se señalaba, entre otros argumentos, que tanto el artículo 100.2 cuanto el artículo 86.4 afectan de un modo paralelo al modelo de ejecución de la pena, hasta tal punto que con la aplicación del artículo 86.4 añadida al tercer grado, el penado no permanecerá siquiera las 8 horas en el centro. Se afecta de lleno la ejecución de la pena, al ser una modificación esencial de la misma, hasta el punto de que para su cumplimiento se llega a dispensar a un interno de permanecer siquiera unas horas en el Centro Penitenciario.

El TS ha acogido este criterio mediante Auto de 25 de mayo de 2021. Puede leerse en el mismo: «el art. 86.4 RP permite al interno clasificado en tercer grado permanecer incluso las 24 horas del día fuera de la prisión, siempre y cuando acepte un control telemático o de otro tipo, como pueden ser llamadas telefónicas, quedando así anulada la retención y custodia propia de la actividad penitenciaria recogida en el art. 1 de la LOGP y en el art. 2 del RP, lo que evidencia que afecta de manera directa a la ejecución de la pena. La aplicación del mismo supone de facto una situación similar a la libertad condicional, sin la sujeción a los requisitos legales de ésta (cumplimiento del tiempo de condena y pago de la responsabilidad civil en la medida de las posibilidades del penado) y, por tanto, en muchos casos, más beneficiosa que para el penado. Por ello afecta de lleno a la ejecución de la pena, al suponer una modificación esencial de la misma.

En todo caso, el art. 86.4 RP posibilita una forma específica de cumplir condena en régimen abierto, sustituyendo el tiempo de estancia mínimo obligatorio en el establecimiento por medios telemáticos u otros sistemas adecuados de control.

No cabe duda de que el precepto regula un instrumento tratamental orientado a la rehabilitación y reinserción social de los penados, y en este sentido podemos decir que el régimen previsto en el art. 86.4 RP es tratamiento penitenciario. De hecho, se encuentra regulado en el Capítulo III (Régimen Abierto) del Título III (Del Régimen de los Establecimientos Penitenciarios) del Reglamento Penitenciario. Ello no obstante, la previsión contenida en el citado precepto va más allá y afecta de alguna manera a la clasificación del penado. Supone una modalidad de clasificación en tercer grado (plena, restringida o telemática), o por lo menos una actividad que incide en la clasificación, lo que a su vez determinaría la competencia para el conocimiento del recurso por el órgano sentenciador.

De esta forma, los efectos de su aplicación afectan indiscutiblemente al cumplimiento de la pena, pues, como señala el Ministerio Fiscal, la concesión del art. 86.4 RP supone o puede suponer en la práctica que los internos no deban ir a prisión, ni tan siquiera las ocho horas que como regla general establece el régimen abierto. Anudado a la clasificación en tercer grado, implica la no permanencia en el Centro Penitenciario y afecta de lleno a la ejecución de la pena».

C) Debe señalarse que igual cuestión de competencia sobre el artículo 86.4 RP se ha suscitado en la causa 6/20507/21.

Ha sido resuelta por ATS de 8 de septiembre de 2021 que en una completa argumentación acoge el mismo criterio competencial ya expuesto en el apartado anterior.

D) Como se señalaba al inicio, la tercera de las importantes cuestiones suscitadas durante este año ha sido la de la existencia de efecto suspensivo en los recursos ante el JVP y ante la AP contra decisiones administrativas de clasificación en tercer grado.

La necesidad de unificar la interpretación que se ha de dar a la Disposición Adicional 5 de la LOPJ, para garantizar el derecho fundamental a la igualdad en la aplicación de la ley consagrado en el artículo 14 de la CE, se ha puesto especialmente de manifiesto en la ejecución penitenciaria de la Causa Especial 20907/2017 de la Sala Segunda del TS. Así, los condenados en la causa del «procés» que cumplieron condena en el Centro Penitenciario de Lledoners, al estimar el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria n.º 5 de Catalunya el efecto suspensivo de la impugnación de la resolución de progresión a tercer grado de 2 de julio de 20, 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 citados penados permanecieron en el grado que les correspondía. Por el contrario, las dos mujeres que cumplieron condena en otros centros penitenciarios, al no estimar el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria n.º 1 de Catalunya el efecto suspensivo de la impugnación de la resolución de 2 de julio de 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 citadas, en los últimos seis meses, permanecieron 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.

La necesidad de una interpretación uniforme de esta materia se incrementa en la actualidad atendiendo a que en España existen tres administraciones penitenciarias, la central, la catalana y la vasca, lo que multiplica los problemas de interpretación.

Esta cuestión fue planteada en 2020 por el Ministerio Fiscal ante el Tribunal Supremo ante la denegación de la suspensión realizada por el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria al tramitar los recursos de apelación contra autos por los que se concedía el artículo 100.2 y la clasificación en tercer grado de los condenados por la sentencia del procés. Los recursos sobre el efecto suspensivo no llegaron a resolverse al quedar vacíos de contenido por la resolución del recurso principal, si bien en el Auto del TS de 22 de julio de 2020 se recoge el efecto suspensivo del recurso de apelación interpuesto contra el auto del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria que concedió el artículo 100.2 a unas de las condenadas por la sentencia del procés.

A la vista de lo anterior los fiscales de VP han estado atentos a la posible existencia de resoluciones distintas en esta materia a fin de, en su caso, preparar e interponer el correspondiente recurso de unificación de doctrina.

Con ocasión de esta situación, los fiscales de VP de la Fiscalía Provincial de Barcelona, en un excelente trabajo, han preparado en 2022 dos recursos de unificación de doctrina, que han sido interpuestos por el Fiscal de Sala ante el TS. Se trata de lograr un pronunciamiento unificador del TS y evitar que la ley vuelva a aplicarse de forma dispar en lo sucesivo. De su resultado se dará oportuna cuenta en la próxima Memoria.

E) En el recurso de casación para unificación de doctrina n.º 8/20350/2021 se suscitó la cuestión del abono de preventiva de una causa a otra en casos de delito continuado. El Ministerio Fiscal inte-

resó el abono de dicho periodo de preventiva por cuanto era dable afirmar en el caso concreto, a la luz del tiempo durante el que se prolongaron los hechos de la continuidad delictiva, que el período de preventiva no ha actuado como motor de la continuidad en la comisión delictiva. Es decir, que no podría reconocerse en estas condiciones «la patente de impunidad» a la que se refiere la jurisprudencia (STS 2394/2001).

El TS mediante la sentencia 660/2021, de 8 de septiembre, acoge esa solución. Se condena al acusado, en la causa a la que se pide se aplique la preventiva sufrida en otra causa, como autor de un delito continuado. Parte de los hechos de dicho continuado son anteriores a la adopción de la medida cautelar; y otra parte, posteriores. Procede el abono. Además, no es la fecha de los hechos, anteriores o posteriores a la adopción de la medida cautelar, la que determinará la aplicación del artículo 58.3 del Código Penal. Resulta abonable el período de privación de libertad acordado indebidamente en otra causa siempre que los hechos por lo que se dictó la condena resulten anteriores al conocimiento de la sentencia, absolutoria o que impone una pena menos grave, o de la resolución que pone término sin condena, al procedimiento en el que se adoptaron las medidas cautelares. Solo de este modo se atiende a la finalidad del precepto: evitar el efecto criminógeno que podría producirse en otro caso.

11.3 Actuaciones en relación con la modificación en el régimen de visitas regulado en el artículo 94 CC tras la reforma operada por Ley 8/2021

El artículo 94 del CC, en redacción dada por la Ley 8/2021 (en vigor 3 de septiembre de 2021) dispone:

«No procederá el establecimiento de un régimen de visita o estancia, y si existiera se suspenderá, respecto del progenitor que esté incurso en un proceso penal iniciado por atentar contra la vida, la integridad física, la libertad, la integridad moral o la libertad e indemnidad sexual del otro cónyuge o sus hijos. Tampoco procederá cuando la autoridad judicial advierta, de las alegaciones de las partes y las pruebas practicadas, la existencia de indicios fundados de violencia doméstica o de género. No obstante, la autoridad judicial podrá establecer un régimen de visita, comunicación o estancia en resolución motivada en el interés superior del menor o en la voluntad, deseos y preferencias del mayor con discapacidad nece-

sitado de apoyos y previa evaluación de la situación de la relación paternofilial.

No procederá en ningún caso el establecimiento de un régimen de visitas respecto del progenitor en situación de prisión, provisional o por sentencia firme, acordada en procedimiento penal por los delitos previstos en el párrafo anterior.»

Establece pues la prohibición de régimen de visitas con progenitores presos por delitos de violencia de género y doméstica.

A fin de analizar la mecánica o procedimiento más sencillo y directo para evitar que estas visitas pudieran producirse se han celebrado dos reuniones, en enero y marzo de 2022, de coordinación entre el Secretario General de IIPP y los Fiscales de Sala de Violencia de Género y de Vigilancia Penitenciaria.

Este tema, además, se abordó en las Jornadas de Fiscales de VP de marzo de 2022, con una ponencia muy estudiada a cargo del Fiscal de VP de Ocaña, a quien en estas líneas quiero expresar mi agradecimiento por su trabajo.

Fruto de tales debates y del acuerdo interpretativo logrado el Fiscal de Sala de VP dirigió comunicación a todos los Fiscales de VP (en línea con las enviadas en sus respectivos ámbitos por IIPP y por la Fiscal de Sala de Violencia de Género) en las que, resumiendo a los efectos de no hacer prolija esta memoria y en lo referido a los fiscales de VP se expresaba, que no son los JVP ni los FVP competentes para adoptar decisiones referidas a visitas en relación con el artículo 94 CC. Los FVP trasladarán a los de Violencia de Género las comunicaciones que se reciban de los Centros Penitenciarios a esos efectos.

Los FVP, de conformidad con la Conclusión 26 de las Jornadas de 2015, vigilarán que la actividad penitenciaria se desarrolle en los términos establecidos por la ley y conforme al contenido de las resoluciones judiciales, por lo que la denegación y la restricción de comunicaciones –orales, familiares y especiales del interno– con cónyuge y con familiares dentro de los establecimientos penitenciarios solo se justifica durante la vigencia temporal de la liquidación de la prohibición de comunicación contenida en el fallo condenatorio o la resolución penal o civil que acuerde la restricción como medida cautelar o de derecho de familia.

Por ello y pese a la ausencia de competencia, resulta importante que por los Fiscales de VP se adopten las medidas oportunas para que los órganos judiciales competentes puedan tomar conocimiento de la

situación y tomar las decisiones pertinentes establecidas en el artículo 94 CC sobre régimen de visitas.

11.4 La evolución de la población reclusa

La estadística que se ofrece parte de los datos de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias a 31 de diciembre de 2021.

La disminución de la población reclusa, iniciada en el año 2010, se ha visto estancada en los cuatro años de 2017 a 2020 y vuelve a experimentar una notable bajada en el año 2021, 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
2021	55.097

La población reclusa por sexo se divide del siguiente modo:

Hombres	51.172	92,8 %
Mujeres	3.925	7,2 %
Total	55.097	100,0 %

Respecto del número de personas reclusas extranjeras, 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 %
2021	55.097	16.272	29,53 %

Se adjunta cuadro distributivo de la población reclusa a 31 de diciembre de 2021 por sexo y condición procesal:

Situación procesal-penal:

Situación	Hombres	Mujeres	Total
Preventivos	8.328	521	8.849
Penados	41.639	3.326	44.965
Medidas de Seguridad	469	45	514
Penados con Preventivas	736	33	769
Totales	51.172	3.925	55.097

En cuanto a la distribución por grados a 31 de diciembre de 2021 de los penados:

Grados	Hombres	Mujeres	Total
Primer Grado	547	34	581
Segundo Grado	30.698	1.985	32.683
Tercer Grado	7.670	1.088	8.758
Sin Clasificar	2.852	221	3.073
Totales	41.767	3.328	45.095

La distribución de la población reclusa por Comunidades Autónomas es la siguiente:

CCAA	Hombres	Mujeres	Total
Andalucía	12.405	815	13.220
Aragón	1.690	93	1.783
Asturias	914	91	1.005
Baleares	1.266	122	1.388
C. A. Ceuta	273	13	286
C. A. Melilla	186	7	193
Canarias	3.206	207	3.413

CCAA	Hombres	Mujeres	Total
Cantabria	457	40	497
Castilla La Mancha	1.622	37	1.659
Castilla y León	3.188	231	3.419
Cataluña	7.235	511	7.746
Extremadura	907	63	970
Galicia	2.624	194	2.818
La Rioja	274	17	291
Madrid	5.993	651	6.644
Murcia	1.612	111	1.723
Navarra	317	29	346
País Vasco	1.274	114	1.388
Valencia	5.729	579	6.308
Totales	51.172	3.925	55.097

Respecto de la distribución por edades, adjuntamos dos cuadros representativos de la situación a 31 de diciembre de 2021, respecto de los penados y preventivos:

Edades	Hombres	Mujeres	Total
De 18 a 20 años (Penados)	332	9	341
De 21 a 25 años (Penados)	2.878	178	3.056
De 26 a 30 años (Penados)	4.974	362	5.336
De 31 a 40 años (Penados)	12.758	969	13.727
De 41 a 50 años (Penados)	12.092	1.098	13.190
De 51 a 60 años (Penados)	6.310	525	6.835
De 61 a 70 años (Penados)	1.924	151	2.075
Más de 70 años (Penados)	499	36	535
Totales	41.767	3.328	45.095

Edades	Hombres	Mujeres	Total
De 18 a 20 años (Preventivos	502	20	522
De 21 a 25 años (Preventivos)	1.175	43	1.218
De 26 a 30 años (Preventivos)	1.261	60	1.321
De 31 a 40 años (Preventivos)	2.433	168	2.601
De 41 a 50 años (Preventivos)	1.816	149	1.965
De 51 a 60 años (Preventivos)	861	67	928

Edades	Hombres	Mujeres	Total
De 61 a 70 años (Preventivos) . . .	222	13	235
Más de 70 años (Preventivos) . . .	58	1	59
Totales	8.328	521	8.849

En cuanto a la tipología delictiva de la población reclusa:

Ley Orgánica	Hombres	Mujeres	Total
Homicidio y sus formas	3.120	314	3.434
Lesiones	1.865	132	1.997
Contra la Libertad	605	40	645
Contra la Libertad Sexual	3.689	57	3.746
Contra el Honor	0	0	0
Delitos y Faltas de Violencia de Género	4.442	1	4.443
Contra las Relaciones Familiares.	177	10	187
Contra el Patrimonio y el Orden Socioeconómico.	16.168	1.426	17.594
Contra la Salud Pública	6.642	865	7.507
Contra la Seguridad del Tráfico . .	1.276	35	1.311
Falsedades	413	59	472
Contra la Administración y Hacienda Pública	338	30	368
Contra la Administración de Justicia	682	123	805
Contra el Orden Público.	1.345	114	1.459
Resto de Delitos	774	106	880
Por Faltas	9	2	11
No consta Delito	115	7	122
Totales	41.660	3.321	44.981

11.5 Cuestiones de interés suscitadas por los Fiscales coordinadores

Por razones de espacio no es posible referirnos a todas las cuestiones de interés suscitadas en las Memorias de las distintas Fiscalías sino solamente a las que acumulan mayor carga de preocupación y comentario.

La fiscal de VP de Madrid, indica que el número total de expedientes realizados por la sección de vigilancia penitenciaria, correspon-

dientes a los seis juzgados de vigilancia penitenciaria durante el año 2021 ha sido de 52.646. Se consolida, con ello, el progresivo aumento de informes que ya se había generado durante el año 2020 con 43.784 asuntos, frente a los 38.876 despachados en el año 2019. Han sido notificados a los efectos del artículo 107 del Reglamento Penitenciario, 1.171 acuerdos de clasificación de grado. Es de destacar que se ha producido un significativo aumento de expedientes gubernativos originados por las clasificaciones en tercer grado en relación con el año anterior, que se despacharon 1.001 expedientes.

Entre las cuestiones jurídicas se señala que una de las que mayor incidencia y repercusión ha sido la relativa a la libertad vigilada. Se da cuenta de la necesidad de elaborar un protocolo de actuación para la ejecución de la medida de libertad vigilada. Hay que reseñar que en las Jornadas de 2022 se ha abordado este tema y alcanzado Conclusiones que, junto a las de 2019, servirán de orientación en las distintas fiscalías sobre los problemas, especialmente competenciales, que se suscitan frecuentemente.

Da cuenta, finalmente, del avance en programas de justicia restaurativa. La fiscalía ha tratado de fomentar la implementación de estos talleres. Un total de 170 personas internas han participado en los programas impartidos en los centros penitenciarios y de inserción de la Comunidad de Madrid.

En la Memoria de la Fiscalía provincial de Barcelona, el delegado de Vigilancia Penitenciaria, recoge en su Memoria que la población reclusa en Cataluña (7.738 internos) se mantiene estable prácticamente con el mismo número que el año anterior. Se ha producido un espectacular aumento del trabajo en el servicio; de los 21.544 dictámenes realizados en el año 2020, se han pasado a realizar 25.091 dictámenes en el 2021. Destaca que la cuestión de competencia acerca de quién debe resolver la apelación contra la concesión del artículo 86.4 RP ha sido resuelta por el Tribunal Supremo en Auto de 25 de mayo de 2021, otorgando la competencia al Tribunal Sentenciador y acogiendo, pues, la tesis del Ministerio Fiscal. Posteriormente, dicho criterio fue ratificado por el Tribunal Supremo en el Auto de 8 de septiembre de 2021, siendo esta resolución de enorme transcendencia en el ámbito de Vigilancia Penitenciaria.

En la Memoria de la Fiscalía provincial de Alicante, por el fiscal de VP se señalan diversos temas. De los 16.601 dictámenes, el mayor número se corresponde con los TBC (4185), en consonancia con el mayor número de expedientes incoados por el Juzgado, que ha duplicado los datos de 2020 (de 907 a 1.857), recuperando así la dinámica anterior a la aparición de la pandemia COVID. Destaca también, por

los mismos motivos, el aumento de tramitación de permisos, en los que la suma de los propuestos por las juntas y las quejas de los internos lleva el número total a 3.091 dictámenes, frente a los 1.665 del pasado ejercicio. Se indica que se ha recuperado este año judicial –en lo que es la tónica general de las distintas fiscalías– la normalidad en el despacho de asuntos, pero que se han mantenido los contactos con las autoridades penitenciarias e internos de forma no presencial, por razones sanitarias.

La Memoria recoge la preocupación por dos temas –LV y tratamiento médico inconsentido– que han sido llevados a las Jornadas de 2022 y en las que se han adoptado importantes y clarificadoras Conclusiones.

Respecto de los terceros grados notificados a fiscalía en aplicación de lo previsto en el artículo 107 RP, el número de comunicaciones, bien de los centros penitenciarios de la provincia, en los supuestos del artículo 103.7 RP, o de la SGIIPP en los restantes, asciende a 420, habiendo detectado un uso razonable y razonado de la institución de la semilibertad por la Administración penitenciaria, pues solo han sido recurridos dos de los acuerdos.

Por el fiscal de Castellón, se señala como significativa la actuación que ha tenido el Ministerio Público frente a los acuerdos administrativos de clasificación de los penados con aplicación del artículo 86.4 del RP, evidenciando la diferencia de criterio en esta materia del Ministerio Público frente a la Administración penitenciaria. En 2021 las notificaciones de resoluciones de clasificación en tercer grado fueron 103 y se interpusieron por el Ministerio Fiscal 8 recursos contra tales resoluciones.

Informa el fiscal de Badajoz, que las instalaciones de la Fiscalía de Vigilancia Penitenciaria son insuficientes, puesto que las dimensiones e instalaciones generales de la Fiscalía no permiten la ubicación de instalaciones específicas para esta materia. De otro lado se señala que, si bien la implantación de la Fiscalía Digital en el ámbito de la vigilancia penitenciaria ha sido el acontecimiento más importante del año en la actividad de la fiscalía de vigilancia penitenciaria de Extremadura, la forma de implantarse en la práctica no ha sido acertada. El principal problema se ha suscitado respecto de los expedientes digitales relativos a presos que tuvieron alguna entrada en Centros Penitenciarios de Extremadura antes de la implantación del expediente digital (1.200 expedientes aproximadamente). En estos casos, solo el gran esfuerzo de funcionarios e informáticos han permitido solventar muchos problemas, en la medida que al ser el programa informático del JVP distinto al programa informático de la Fiscalía, en numerosas

ocasiones el expediente remitido por el juzgado no llega correctamente a la FVP, por lo que debe repasarse continuamente el estado de tramitación en que se encuentran múltiples expedientes.

La Fiscalía de Santander, a través de la coordinadora da cuenta de la queja que los trabajadores de los centros penitenciarios transmiten de forma reiterada, esencialmente la Subdirección médica y que influye en la organización de la vida penitenciaria. Se trata de la disminución del personal y la edad cada vez más avanzada de los funcionarios, con varias jubilaciones los dos últimos años no cubiertas, déficit que se ha suplido, parcialmente, a través de telemedicina, sobre todo en consultas de psiquiatría, estomatología y tratamientos de desintoxicación de drogas y alcohol.

Se indica, por otra parte, que el número de expedientes del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria ha descendido ligeramente en relación a años anteriores, alcanzando un total de 1.948, reduciéndose tanto los de permiso de salida (los más numerosos) como los de clasificación, debido al menor número de internos por las obras de acondicionamiento para que las celdas dobles, debido a la antigüedad de más de 100 años de la prisión del Dueso, pasen a ser individuales, así como para aumentar la seguridad.

Por el fiscal de A Coruña, se señala que el grueso del trabajo de la Sección se concentra como en años anteriores en los expedientes de permiso de salida, puesto que en el año 2021 se emitieron un total de 1.746 dictámenes mientras que en el año 2020 la cifra por este concepto fue la de 1.811 dictámenes. A pesar del número elevadísimo de permisos concedidos el número de quebrantamiento de los mismos es muy bajo, puesto que en el año 2021 sólo se han contabilizado 7 casos de no reingreso después de disfrutar de un permiso de salida, frente a los 11 casos del año 2020 y los sólo 4 quebrantamientos que se detectaron el año 2019.

La Fiscalía de Bilbao recuerda que por Real Decreto 474/2021, de 29 de junio, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco, sobre ejecución de la legislación del Estado en materia penitenciaria y Decreto 169/2021, de 6 de julio, tuvo lugar la conocida como transferencia de prisiones al País Vasco, transferencia que se materializó el 1 de octubre de 2021. Por Ley 3/2021, de 30 de septiembre del Parlamento Vasco se creó Aukerak, Agencia Vasca de Reinserción Social, con la finalidad de acometer como empleador, todo lo referente al trabajo, la formación ocupacional o la inserción socio-laboral de las personas condenadas a penas privativas de libertad. Por último, derivado de la transferencia de la competencia en materia de prisiones, se ha

procedido al cambio de denominación de los tres centros penitenciarios, la cual coincide en cada caso con la de la provincia en la que radican. Se indica asimismo que la cifra global de 1.387 internos en esa Comunidad Autónoma es similar a la del año 2020.

Por la fiscal de Las Palmas, se recoge en la Memoria que durante el ejercicio 2021 estuvieron bajo la jurisdicción del Juzgado de Vigilancia Penitenciaria un total de 2.151 internos, frente a los 2.116 internos del año anterior; ligero aumento del número de internos que, sin embargo, distribuidos en tres centros penitenciarios, ha permitido descongestionar en alguna medida el centro de Salto del Negro (CP Las Palmas I), lo que en años anteriores todavía no se había conseguido. El número total de dictámenes emitidos por la Fiscalía en asuntos procedentes de los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria ascendió a 4.486 sin contar con los dictámenes en materia de tercer grado de los internos provenientes del Centro Directivo, que son 233 frente a los 298 del año pasado. Por tanto, han disminuido los dictámenes con respecto al año pasado en que se emitieron un total de 5.074 dictámenes. Sigue pendiente la creación de una Unidad de Madres en la Islas, puesto que no existe ningún módulo específico a tal efecto, de manera que las internas tienen que ser trasladadas a la península y el aumento de medios personales en todos los Centros Penitenciarios de las islas.

La Fiscalía de Tenerife da cuenta de que se emitieron un total de 4.023 dictámenes (por los 3.129 dictámenes del año 2020), un total de 11 visitas de inspección a los Centros Penitenciarios y que se observa estabilidad en el número de internos recluidos en los tres establecimientos existentes.

Por el fiscal de Burgos se señala que durante el año 2021 se ha completado la tramitación digital de todos los asuntos competencia del Juzgado de Vigilancia. El expediente digital ha permitido la desaparición de forma total del papel. El trabajo de esta forma se agiliza notablemente excepto a la hora de revisar las resoluciones finales dictadas por el Juzgado puesto que para ello es necesario acudir caso por caso al Visor documental. Se indica también que durante el año 2021 se ha producido la inauguración del nuevo Centro Penitenciario de Soria abandonando las instalaciones anteriores.

La Fiscalía de Sevilla, por medio del fiscal delegado, informa del elevadísimo número de expedientes (10.008 incoados durante el año 2021) que se registran a diario en la Fiscalía procedentes de los dos Juzgados de Vigilancia Penitenciaria –los núm. 2 y 11 de Andalucía–. Muchos de los expedientes incoados por los dos JVP exigen varios dictámenes sucesivos, por lo que el número de los dictámenes de cada una de las seis fiscales que integran la Sección ha sido eleva-

dísimo en el año 2021 (un total de 26.900). Informa que desde esta Sección se han promovido durante el año 2021 un total de 73 expedientes de acumulación jurídica de condenas.

Por el fiscal de Cádiz se indica que el nuevo régimen de libertad condicional apenas se aplica, dado que la mayoría de los internos a los que les sería propuesta la libertad condicional renuncian a la misma, prefiriendo continuar en régimen de tercer grado. El establecimiento de un plazo de suspensión que en muchos casos sería notablemente superior al tramo de cumplimiento restante y, sobre todo, la circunstancia de que en caso de la revocación de la libertad condicional el tiempo transcurrido en la misma no compute como tiempo de cumplimiento, lo que introduce un elemento de incertidumbre en la fecha de licenciamiento definitivo, determinan a la mayor parte de los internos a optar por continuar en tercer grado, muchos de ellos en régimen de control telemático del artículo 86. 4 del RP. Por ello, tanto en la Fiscalía provincial como en las Fiscalías de área de Algeciras y Ceuta, la mayoría de los expedientes de libertad condicional tramitados en este ejercicio se corresponden con hechos cometidos antes de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2015.

Se da cuenta, por otra parte, de que por Auto de 13 de octubre de 2021 la Audiencia Provincial de Cádiz estimó el recurso interpuesto por la Fiscalía, concediendo el permiso extraordinario de cuatro días, al considerar que el día 17 de agosto de 2021 concurrían los presupuestos para el disfrute del permiso penitenciario aunque no fuera posible la asistencia al sepelio que ya había pasado. La cuestión pone de relieve la importancia de la conclusión 2.ª de las Jornadas de 2022 alusiva a que «Los permisos extraordinarios de internos que deban ser aprobados por razones de urgencia y en los que el Juzgado o Tribunal competente para autorizarlos no se encuentre operativo, ni sea posible esperar a que lo esté, deberán ser autorizados por el Juzgado de Guardia del que dependa territorialmente el Centro Penitenciario donde se encuentre el interno». En este sentido menciona la citada Memoria el Acuerdo de la Comisión de la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 28 de septiembre de 2021, que se pronunció a favor de la competencia de los Juzgados de Instrucción en servicio de guardia en asuntos urgentes en materia de Vigilancia Penitenciaria fuera de las horas hábiles de los días laborables.

De otra parte, se informa de que son frecuentes las quejas de los internos por la prohibición de adquirir determinados objetos del exterior, los cuales deben ser comprados a través del economato de los centros penitenciarios, sobre lo que se ha pronunciado la Sección Pri-

mera de la Audiencia Provincial de Cádiz en el sentido de que dichas prohibiciones son razonables y están fundamentadas en la seguridad de los centros penitenciarios y que las mismas no afectan a los derechos penitenciarios de los internos (Auto de 30 de septiembre de 2021, Expediente de Queja n.º 503/2021 del JVP n.º 10 de Andalucía y Auto de 28 de mayo de 2021, Expediente de Queja n.º 271/2021 del JVP n.º 10 de Andalucía).

Por la fiscal de Huelva, se informa que fueron despachados un total de 5.770 dictámenes (4.913 el año anterior) sin que quepa sino remitirse a su detallada Memoria en la dación detallada de la estadística y causas despachadas. De otra parte, indica que, en relación a la justicia restaurativa, no consta aún el desarrollo de programas específicos de tratamiento en sentido estricto sobre ello, pero sí se han de destacar programas del CP en los cuales, durante al año 2.021, se ha trabajado con los internos el desarrollo de empatía en relación a las víctimas.

La Fiscalía de Navarra, a través de la delegada, destaca el funcionamiento del centro penitenciario de Pamplona que en este año sigue mejorando las prestaciones y tratando de que las actividades que se programan se puedan llevar a cabo. Observa un ascenso de la población interna del Centro con relación al ejercicio 2020 (282 en 2020 y 346 a final de 2021). Da cuenta de que, tras la firma de los correspondientes convenios entre la SGIIPP y la Consejería de Justicia del Gobierno de Navarra, se han implementado el Programa para el Control de la Agresividad Sexual y el de Justicia Restaurativa, desarrollado éste último por Mediación Navarra. Las sesiones del taller han sido individuales y han participado 2 mujeres y 6 hombres, todos ellos clasificados en segundo grado. En tres casos se cerró el programa, ya que no había reconocimiento del delito tras haber realizado 2 o 3 sesiones. Indica que el inicio del programa debería pasar por un mínimo reconocimiento de los hechos. Se concluye que se está en el inicio de una nueva experiencia que será beneficiosa para internos y especialmente para las víctimas.

La Memoria de Toledo con carácter general señala que considera imprescindible afrontar la regulación de un derecho procesal penitenciario superando la consolidada anomalía representada por la disposición adicional quinta LOPJ.

Resalta que se ha avanzado decisivamente y desde enero de 2022 se ha implementado Fiscalía Digital de forma que ya se trabaja plenamente con las aplicaciones vinculadas al sistema integral digital.

De otra parte, da cuenta de que existen tres materias en las que la actuación del Ministerio Fiscal es más intensa: trabajos en beneficio

de la comunidad (con 2112 entradas y 864 dictámenes, más los correspondientes «Vistos») permisos de salida (con 2649 entradas y 1399 informes, más los correspondientes «Vistos») y grado (con 496 entradas, entre Centro Directivo y Juzgado, y más de 300 informes). Es cierto que peticiones y quejas o expedientes disciplinarios son también relevantes, pero el alcance de los dictámenes es de menor intensidad argumental.

Señala que se mantiene lo que en la Memoria del año anterior se describió como «una notable flexibilización tanto de las Juntas de Tratamiento como del 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 114 expedientes recibidos desde el Centro Directivo, frente a los 78 del año anterior, se ha interpuesto recurso en 27, siendo en su práctica totalidad estimados por el Juzgado de Vigilancia Penitenciaria primero y confirmados después vía recurso, sin perjuicio de que la estimación haya sido total o parcial, revocando el tercer grado, pero aplicando un segundo grado flexible conforme al artículo 100.2 RP.

La Fiscalía Provincial de Zaragoza, a través de la fiscal coordinadora da cuenta de que Instituciones Penitenciarias y el Gobierno de Aragón han firmado en 2021 un convenio de colaboración para mejorar la atención sanitaria en los centros penitenciarios aragoneses, se ha abordado el acceso telemático a las historias clínicas informatizadas de los internos y la implementación de la telemedicina que permitirá la realización de consultas a distancia de algunas especialidades mediante un sistema de telecomunicaciones.

12. DELITOS ECONÓMICOS

12.1 **Introducción**

Se inicia este apartado haciendo una sentida mención a la enorme pérdida que en el año 2021 sufrió la especialidad de delitos económicos con el fallecimiento en el mes de diciembre del Fiscal de Sala que hasta ese momento se encontraba al frente de la misma, el Excmo. Sr. D. Juan Ignacio Campos, Teniente Fiscal del Tribunal Supremo. Esta ausencia ha repercutido profundamente no solo en esta materia y en los fiscales a ella dedicados, sino que se hace extensiva a toda la carrera fiscal, al ser Juan Ignacio Campos un compañero tan querido como respetado por sus cualidades humanas y profesionales; una persona que concitó con extraordinaria naturalidad los valores de dimen-

sión personal y los de carácter institucional. Su incontestable valía jurídica, su capacidad de estudio y trabajo, el sesgo reflexivo y mesurado de sus posicionamientos jurídicos y la lealtad que durante muchos años enriquecieron a todos los que con él trabajaron, sin duda facilitarán el que su ausencia no implique el olvido del legado que deja a la carrera y que no es otro que su franca imagen como servidor público, ajena al ruido y a los reconocimientos, lo que constituye, sin duda, la esencia de la función de todo buen fiscal.

El memorial de 2020 se centró en la repercusión que en la vida social y política de la nación supuso la grave crisis sanitaria conocida como COVID-19. Consecuencia de dicha pandemia, como ya se alertó, ha sido un deterioro de la situación económica de muchos ciudadanos, y como ocurre en toda crisis económica, al acrecentamiento de las desigualdades entre los mismos, lo que de suyo afecta a esta materia.

Es por ello que la delincuencia económica en la actualidad ha adquirido una dimensión que no puede ser ignorada, pues afecta a los recursos del Estado y al correcto funcionamiento de la economía en general, y porque procurará un detrimento en el ciudadano que es quien sufre sus últimas consecuencias. Es evidente que la respuesta a estos delitos será esencial para poder mantener el Estado social y democrático de derecho instaurado por la Constitución, norma que proporciona las reglas básicas de convivencia de todo orden, constituyendo el quebranto de las de naturaleza económica, germen no solo de desigualdades individuales sino también del surgimiento de estados sociales de insatisfacción y de rechazo si no se percibe dicha respuesta.

12.2 **Funcionamiento**

No hay uniformidad en el funcionamiento de las distintas secciones de delitos económicos de todo el territorio nacional, dependiendo en gran medida de la organización de las jefaturas provinciales, que distribuyen el trabajo de la Fiscalía en función de los medios personales de que disponen.

Las Fiscalías provinciales grandes y algunas de tamaño medio (según el volumen de causas que tengan en su ámbito territorial), han constituido secciones atendidas por varios fiscales que pueden dedicarse a la materia de forma exclusiva o bien de manera no excluyente, esto es, compaginando la especialidad con otros servicios del orden penal o de otras jurisdicciones. Entre las opciones organizativas está aquella en la que el/la delegado de la sección se dedica en exclusivi-

dad a la especialidad y los/as demás compañeros que integran la sección, compaginan la materia con otros servicios.

Cuando la Sección está compuesta por más de un/a fiscal, suele asumirse por sus integrantes todo el trabajo de la especialidad, tanto las Diligencias de Investigación, como la instrucción en las diligencias previas, la calificación de los hechos y asistencia a juicios, los recursos a que den lugar las sentencias, y en algunos casos también se asume la fase de ejecución de los pronunciamientos judiciales.

Cuando la sección, por lo limitado de los recursos personales y del volumen de trabajo, la forma solo el delgado/a, este/a no trabaja en régimen de exclusividad y lo común es que asuma la coordinación de las causas, que son instruidas por los compañeros que tengan asignado el juzgado donde se investiga.

No obstante, hay que mencionar que queda alguna Fiscalía provincial que no ha constituido la sección de delitos económicos por desaconsejarlo el escaso número de asuntos que tiene, por ejemplo, la Fiscalía de Jaén o Ávila, cuyas Jefaturas refieren que los delitos de carácter económico con trascendencia y complejidad son escasos y ello justifica la ausencia de la sección.

En el caso de las Fiscalías de Área su planteamiento organizativo depende de su dimensión territorial o del número de personas a las que acoge. En ocasiones se constituyen como las secciones de las Fiscalías provinciales, con un/a fiscal de enlace al frente y varios compañeros atendiendo la materia, funcionando con autonomía y en coordinación con el/la provincial, o mediante un/a único/a fiscal de enlace que actúa en su ámbito territorial bajo la cobertura del/de la delegado/a provincial.

Barcelona es un ejemplo de modelo centralizado con un/una fiscal de enlace en cada una de las áreas que participa en las juntas de la sección y traslada los acuerdos adoptados a su lugar de origen.

Se concluye este apartado afirmando que, el grado de complejidad que alcanzan muchos de los asuntos de la especialidad y el elevado número de recursos que se interponen, ha puesto de manifiesto lo acertado de crear secciones de delitos económicos en las Fiscalías Superiores, pues desde la entrada en vigor de la Ley 41/2015 de 5 de octubre, son los Tribunales Superiores de Justicia los competentes para resolver los recursos de Apelación interpuestos contra sentencias dictadas en primera instancia por las Audiencias Provinciales, órgano judicial que conoce de un elevado número de asuntos relativos a esta materia.

12.3 **Planteamiento general**

Integra este subapartado aquellas cuestiones generales que se extraen de las memorias provinciales y superiores, en las que son coincidentes abrumadoramente los fiscales de la especialidad, y que salvando las diferencias organizativas que puedan darse, algunas de ellas ya han sido expuestas con anterioridad pero que se reiteran con el objetivo de proporcionar visibilidad a las necesidades de este sector de la carrera.

El punto de partida es el de un positivo reconocimiento a la especialización en una materia tan compleja y variable. Los cursos de formación para especialistas han permitido que los fiscales alcancen un elevado conocimiento sobre conceptos que son ajenos a otras áreas penales. Se hace referencia en alguna memoria a que los especialistas tienen que seguir avanzando, y que estar siempre actualizados es imprescindible, siendo necesario que se facilite la asistencia a los cursos de formación, al constituir el foro idóneo para poner en común conocimientos y sugerencias.

Es general en las memorias la denuncia que se hace de la carencia de medios tanto personales como materiales con los que hacer frente al trabajo. Se alude a la necesidad de más fiscales dedicados en exclusiva, pues es en esta opción donde se encarna la esencia de la especialización, a lo que se añade lo gravoso del trabajo para todos los fiscales que simultanean la materia con otros servicios, tanto por el tiempo de estudio que exige como por el volumen de las causas.

Otro de los temas a los que se refieren casi en los mismos términos los distintos textos territoriales es el relativo a que la falta de conocimientos de la especialidad de los órganos de instrucción determina que las causa se dilaten de forma extraordinaria en su investigación. La complejidad del asunto de base, el inadecuado tratamiento de las causas en los juzgados al no perfilarse bien los hechos objeto de la instrucción, la forma incorrecta de pedir las diligencias, el órgano al que hay que dirigirse para solicitar información y la necesidad de elaborados informes periciales confluyen a que los tiempos medios de las causas sean en exceso elevados.

Se señalan de forma diferenciada dos momentos en los que la dilación se produce tras concluir la ya de por si dilatada instrucción. El primero es el tiempo desde que se presenta el escrito de acusación hasta su remisión al órgano de enjuiciamiento tras la apertura de juicio oral, y ello por las dificultades para emplazar a los acusados y responsables civiles cuando se trata de un número elevado de responsables, y más aún cuando entre ellos pueden figurar testaferros o mercantiles inacti-

vas de difícil localización. El segundo es el tiempo desde que se recepciona la causa por el órgano de enjuiciamiento hasta que se hace el primer señalamiento, debido al cúmulo de procedimientos que penden sobre los mismos, el retraso en dictar el Auto de admisión de prueba, lo que puede suponer un retraso de años en su efectivo enjuiciamiento.

Tampoco es una mención asilada la que se hace en relación a la AEAT consistente en su tendencia a enviar a la Fiscalía los expedientes con un margen temporal muy cercano a la prescripción de los hechos, con la limitación que ello supone para el estudio que requiere el/la fiscal del asunto y que determina que se judicialicen de forma inmediata con el fin de evitar aquella.

Las relaciones de los especialistas sin excepción, con los órganos e instituciones con quienes trabajan y colaboran en la persecución de estos tipos delictivos son calificadas como excelentes. Tanto con la Administración Estatal de la Agencia Tributaria como con el Servicio de Vigilancia Aduanera, los Letrados de la Seguridad Social y las Fuerzas y cuerpos policiales especializados en delitos económicos.

Algunas Memorias, como la de Galicia o Castilla y León trasladan que, dada la intrínseca dificultad que supone la delincuencia económica, para poder afrontar el problema de la corrupción se hace necesario que los fiscales puedan contar con apoyo externo en el desarrollo de su trabajo al menos a nivel de la Comunidad, por lo que sería deseable contar con el auxilio de un grupo de expertos en materias como contabilidad, derecho tributario, funcionamiento del mundo empresarial u otros.

12.4 **Datos estadísticos**

No ha variado la situación referida en memoriales anteriores y que recoge la crítica de no disponer de un sistema informático normalizado e igual en todas las fiscalías, por lo que los datos sobre la evolución de la delincuencia económica parten de calificarse de aproximados. Algo que afecta a toda la especialidad por referirse a la estadística, y que es mencionado en algunas memorias (v.g. Castilla y León) es que el sistema utilizado registra la causa por un único delito, y por ello es previsible la inexactitud de los datos que proporcionan las estadísticas al poder coexistir las registradas por delito propio de la materia con otras registradas por otro delito distinto pero que concurre con alguno de la especialidad.

El parón que procesalmente implicó la pandemia y los efectos en sí que de la crisis sanitaria se han derivado se reflejan en los datos de

las fiscalías, que si bien han recuperado mucha actividad en comparación con el año 2020, no se alcanza la normalidad de las cifras del 2019.

Como ya se ha reflejado en memorias anteriores, continua a la baja las defraudaciones de IRPF y suben ligeramente las defraudaciones de IVA y del Impuesto de Sociedades y de las defraudaciones a la Seguridad Social.

Algunas Memorias señalan el aumento de infracciones de frustración de la ejecución sancionadas en el artículo 258 del CP y un aumento importante de los procedimientos concursales tanto abreviados como ordinarios en todas aquellas secciones que tienen asumida esta materia.

12.5 **Asunto de interés**

La Fiscalía de Bizkaia recoge en su Memoria un supuesto que merece mención, al referirse a una ejecutoria seguida ante los Juzgados de lo Penal de Bilbao que ha puesto de manifiesto las limitaciones que presenta el artículo 53.5 CP.

El precepto dispone que «si la persona jurídica condenada no satisficiere, voluntariamente o por vía de apremio, la multa impuesta en el plazo que se hubiere señalado, el Tribunal podrá acordar su intervención hasta el pago total de la misma».

En la referida causa han sido condenadas, entre otras, dos personas jurídicas. Una de ellas se encuentra declarada en concurso de acreedores, el cual se tramita por el Juzgado de lo Mercantil competente. Este requirió de inhibición al Juzgado de lo Penal por considerarse competente para conocer de manera exclusiva y excluyente de las ejecuciones sobre los bienes y derechos del concursado, conforme al artículo 52. 2.ª del Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, *por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal*. Previo informe favorable del Ministerio Fiscal, el Juzgado aceptó la inhibición.

A juicio del Ministerio Fiscal y del Juzgado de lo Penal la inhibición dejaba la siguiente situación en la ejecutoria; el Juzgado mantenía la competencia para el cobro de la multa y para determinar las consecuencias en caso de impago, pero ni material ni jurídicamente puede realizar ningún bien titularidad de la persona y tampoco intervenirla, dado que conforme al mismo Real Decreto se encuentra intervenida por la administración concursal y el Juzgado de lo Mercantil.

La misma consecuencia se produce en el caso de la segunda persona jurídica, dado que, si bien no se encuentra declarada en concurso, es insolvente como consecuencia de las acciones de reintegración de la masa activa interpuestas por el administrador concursal de la anterior, por lo que carece de sentido su intervención por el Juzgado de lo Penal.

12.6 **Resumen de las Memorias de las Fiscalías territoriales**

Los Fiscales superiores y provinciales, dedican una parte de su memoria a exponer el trabajo de las secciones de delitos económicos, de donde se infiere con claridad el compromiso de los fiscales especialistas y la extraordinaria calidad de su trabajo.

La imposibilidad de reflejar los datos y textos completos de cada fiscalía en la Memoria anual no excluye el proporcionar unas pinceladas de las circunstancias o datos sugestivos de las mismas, por constituir la esencia del trabajo de los compañeros especialistas en esta materia.

La Superior de Andalucía refiere como, al amparo de las Instrucciones 3/2007 y 1/2015 de la FGE, los especialistas asumen las causas por los delitos contra la Hacienda Pública y contra la Seguridad Social, insolvencias punibles, administración desleal, así como los relacionados con la frustración de procedimientos ejecutivos para el cobro de créditos y delitos societarios.

Dentro de la Superior se observan diferencias provinciales. Así mientras Granada dice que han disminuido las Diligencias de Investigación incoadas este año y que todas lo han sido por denuncia de la AEAT por delito contra la Hacienda Pública, por Almería se alude a un aumento tanto de Diligencias de Investigación como de procedimientos judiciales relativos al mismo delito y que se mantiene el número en obtención de sentencias condenatorias.

Al tiempo que por Cádiz se destaca la importancia de los fiscales de enlace en las Fiscalías de Área del territorio (Jerez de la Frontera, Algeciras y Ceuta) que tienen un volumen y complejidad de trabajo similar a la sección provincial, por Córdoba se refiere la necesidad de crear una autentica sección de delitos de esta naturaleza, que justifica ante el incremento de estas conductas delictivas caracterizadas por la dedicación que exige su complejidad, y alude en esta anualidad a la calificación del PA 33/20 relativa a un fraude a la Tesorería General de la Seguridad Social, cuya tramitación ha durado ocho años, con 489

personas físicas investigadas y 3 personas jurídicas, contando con una pieza principal y 340 piezas separadas.

Por la Fiscalía de Huelva se aprecia un importante aumento de asuntos, y menciona expresamente la dificultad y falta de práctica para introducir en el proceso la responsabilidad de las personas jurídicas, observándose que en ocasiones se deja de dar traslado por los órganos de instrucción de la imputación a las empresas o sociedades contra las que también se dirige el procedimiento.

Jaén refleja nuevamente la situación del PA 413/2018 en el que se formuló acusación contra 300 personas por delito de fraude de prestaciones de la Seguridad Social, causa que fue indebidamente fraccionada por la Audiencia Provincial en distintos procedimientos por cada 10 acusados y remitidos para su enjuiciamiento a los Juzgados de lo Penal, asumiendo para si la Audiencia solo el conocimiento de la acusación contra los empresarios ficticios que facilitaron el cobro fraudulento de las prestaciones. Se incide en que al estar pendiente de casación la sentencia absolutoria dictada por la Audiencia provincial, ha quedado en suspenso el juicio de las otras 30 causas ante los penales, a expensas de lo que resuelva el TS que determinará que las defensas opten por la celebración del juicio o por alcanzar conformidades con la acusación.

Por la Fiscalía de Málaga se reseña el incremento significativo de los asuntos de la especialidad, alcanzando la cifra de 112 casos frente a los 53 de la anualidad anterior. Se asume por los especialistas el reto de combatir las dilaciones de las causas, al no tener los juzgados de instrucción personal ni estructura que permita una instrucción ágil y profunda, y remarca que sería deseable disponer de personal especializado que arrojara luz sobre aspectos técnicos de esta forma de delincuencia. Se insiste en que son delitos que producen un daño importante al tejido social y empresarial, y que socavan las arcas del Estado que necesita ahora más que nunca que los ciudadanos cumplan con sus obligaciones, y que dar una mayor difusión a la labor que hace el Ministerio Fiscal contribuiría a trasladar el mensaje a la opinión pública de que el crimen no compensa.

También Sevilla refiere un incremento importante de asuntos esta anualidad, 48 nuevos casos frente a los 36 del año anterior, en su mayoría por el delito contra la Seguridad Social y fraude de subvenciones, sobre todo por fraude en las subvenciones relacionadas con los Programas de Reindustrialización desarrollados por el Ministerio de Industria Comercio y Turismo en zonas desfavorecidas. Se llama la atención sobre determinados problemas en instrucción derivados de las modificaciones legales introducidas en estos delitos y señala que la

TGSS o la Inspección de Trabajo y Seguridad Social presentan denuncias contra sociedades por impago de cuotas de numerosos años, que están prescritos penalmente o que no alcanzan el mínimo de 50.000€, cuando la fiscalía solo acusa cuando los 4 años a que refiere el tipo lo son consecutivos y alcanzan la cuantía señalada.

De ligero incremento en la incoación de Diligencias de investigación habla la Fiscalía Superior de Aragón, que han sido 9, todas ellas de Zaragoza y en todos los casos relativas al delito contra la Hacienda Pública, pero en todo caso muy lejos de las cifras de 2019.

La Fiscalía Superior de Asturias refleja en sus estadísticas un aumento de los asuntos de la sección en cuanto a las Diligencias de investigación, habiéndose incoado 17 diligencias frente a las 11 del año anterior, pero sin alcanzar las 20 del año 2019. Si bien han disminuido las cifras globales de nuevos procedimientos en un 17 %, han aumentado en relación con la anualidad anterior los delitos contra la Seguridad Social y los delitos societarios, siendo 27 las calificaciones realizadas y 47 sentencias dictadas. Se resalta la dictada en el PA 255/20 contra varios miembros de la comisión ejecutiva de un sindicato por delito de fraude de subvenciones porque se condena al sindicato como persona jurídica.

Informa la Fiscalía Superior de Las Illes Balears, de la creación de una sección de delitos económicos en la que junto al delegado se han asignado tres fiscales más, dada la relevancia y aumento de la actividad delictiva en esta materia. Señala que muchas de las diligencias de investigación y de las causas asumidas e investigada inicialmente por esta sección son remitidas a la Fiscalía Especial contra la Corrupción y Criminalidad organizada, lo que da cuenta de la entidad y extensión de dichas conductas delictivas. Pone el acento en que son numerosos los procedimientos penales contra grupos de delincuentes que operan en el territorio, lo que exige la práctica de intervenciones instadas por Interpol y autoridades judiciales extranjeras, algunas de ellas con relación a grupos organizados que blanquean sus beneficios en territorio balear.

Por Canarias se refleja como la Fiscalía de Santa Cruz de Tenerife alerta sobre la necesidad de utilizar por el órgano judicial con más frecuencia medidas cautelares de carácter real para garantizar la eficacia de la ejecución en caso de sentencias condenatorias, al observar que la Administración Tributaria no ha incrementado las mismas pese a haberse ampliado su repertorio por la Ley 7/2012 de 29 de octubre, cuando con motivo de un procedimiento de comprobación e investigación inspectora, se haya formalizado denuncia o querella por delito contra la Hacienda Pública, pudiendo incluso adoptarlas aun cuando

no sea parte denunciante con posterioridad a la incoación de las diligencias de investigación del MF o la incoación de un procedimiento penal. En esta Fiscalía se han incoado 9 diligencias de investigación frente a las 3 del año precedente, se han formulado 17 escritos de acusación y dictado 30 sentencias.

También Las Palmas refleja el aumento del trabajo de la Fiscalía en relación al año precedente, extensivo a las diligencias de investigación que han sido 14 diligencias frente a 5 el año anterior, pero sin llegar a las 16 de 2019; se ha formulado 48 escritos de acusación y son 37 las sentencias dictadas frente a los 43 escritos y 37 sentencias de 2020. Destaca como novedoso el aumento de procedimientos concursales que requirieron de calificación y que tiene asumida la sección alcanzando los 92, con asistencia a 24 vistas.

El esfuerzo realizado para lograr una mayor agilización en la tramitación de los procedimientos por parte de todos los operadores jurídicos es destacado en la Memoria de Cantabria, que atribuye el elevado grado de defraudación tributaria del IVA y del impuesto de sociedades a la crisis de la actividad de la promoción y construcción inmobiliaria, y que es la materia que constituye el grueso de la investigación de la fiscal. Entiende que la disminución de denuncias de la AEAT se corresponde a que, en el marco de su actividad inspectora, se abstiene de denunciar en vía penal cuando exista la mínima posibilidad de regularizar extrajudicialmente. Se han incoado 2 diligencias de investigación, formulado 3 escritos de acusación y dictado 5 sentencias en 2021.

La Fiscalía Superior de Cataluña refleja unos datos estadísticos muy similares a la anualidad anterior en calificaciones, con una leve disminución de las diligencias de investigación, en un 4,55 %, con aumento en un 56,82 % de los juicios celebrados, lo que parece lógico después de un año de pandemia y que ha supuesto un incremento considerable de sentencias dictadas en primera instancia (en 115,79 %). Se alude por la delegada de Tarragona como ejemplo de la complejidad de la materia y la necesidad de la especialización de los órganos judiciales, a la sentencia de 3 de mayo de 2021 del Juzgado de lo Penal n.º 3, juicio que se celebraba por segunda vez al haber sido anulado el primero por la Audiencia Provincial, en el que la juez apreció la prescripción del delito, cuando esto ya se había planteado por la parte en el recurso y la Audiencia lo había desestimado. El fundamento es que computó el plazo de prescripción referido a una defraudación del IVA correspondiente al ejercicio de 2010 no desde la fecha de la declaración del resumen anual del IVA sino desde la fecha de

cada una de las declaraciones trimestrales, lo que lógicamente ha sido recurrido por la Fiscalía

En el ámbito territorial de Castilla la Mancha**,** hay tres secciones constituidas de delitos económicos, concretamente en Ciudad Real, Albacete y Toledo, mientras que en Cuenca y Guadalajara las causas por estos delitos son asumidas por los respectivos Jefes provinciales. Valora la Memoria que los datos estadísticos expresan la tendencia descendente del último quinquenio en cuanto a las diligencias previas incoadas en casi todos los territorios: 66,66 % en Guadalajara, 60 % en Cuenca, 55,56 % en Ciudad Real y 14,30 % en Albacete, siendo la única excepción el incremento en un 111,10 % de la fiscalía de Toledo.

La delegada de Albacete traslada que si bien no se han incoado diligencias de investigación si ha habido 8 nuevos procedimientos de la especialidad. Por su parte la delegada de Ciudad Real computa 3 escritos de acusación y 6 sentencias dictadas, mientras que Toledo resalta el avance en esta materia desde que se constituyó la sección en el año 2019, siendo 27 las diligencias de investigación asumidas desde entonces. Por su parte Cuenca y Guadalajara refieren un procedimiento de la especialidad y unas diligencias de investigación respectivamente, lo que justifica la ausencia de sección.

El sistema de delgados no se ha visto modificado en 2021 en Castilla y León lo que responde a factores como la escasa población y el correlativo tamaño de las fiscalías provinciales, a lo que se añade el marcado carácter agropecuario de la zona con escaso tejido industrial, y es por ello que no todas las Fiscalías Provinciales cuentan con sección de delitos económicos (no tienen Ávila, Palencia, Segovia y Soria), y aquellas que sí la tienen, en ningún caso se trabaja en exclusividad. Los datos estadísticos la Memoria del Superior reflejan, una ligera disminución de las Diligencias de Investigación pasando de 17 en 2020 a 14 en la presente anualidad, si bien hay un aumento del número de calificaciones en relación con el año anterior que se cifra en un 13,5 % (de 48 a 51), que se produce especialmente en los delitos de frustración de la ejecución y en el delito de blanqueo de capitales. También ha aumentado el dato global de sentencias dictadas en un 11 % pasando de 36 a 40. En la Memoria se sugiere la creación de un delegado de la especialidad en la Fiscalía Superior, así como la creación de grupos de unidades de funcionarios de los cuerpos y fuerzas de seguridad especializados en la materia y a las órdenes de jueces y fiscales.

Ejemplo de organización del trabajo lo encarna el delegado de Salamanca, quien ha elaborado varios libros de registro informáticos para la organización de la entrada, distribución y consulta de toda la

materia de la especialidad, creando también una base de jurisprudencia de los tipos penales que asume la sección a fin de facilitar el trabajo. La memoria recalca la importante relación con la especialidad de Extranjería al ser frecuente que en los delitos de prostitución también se cometan delitos de blanqueo de capitales y también con la fiscal encargada de lo contencioso-administrativo en lo referente a las entradas y registros a instancias de la AEAT.

Por la Fiscalía de Burgos se menciona un supuesto similar al anteriormente referido por la Fiscalía de Jaén, en el que tratándose de enjuiciar un delito de fraude fiscal con 38 investigados y 44 empresas, la Audiencia Provincial ha dividido la causa en tomos separados por tramas hasta un número de 5. León refiere que a diferencia de lo que ocurre con la AEAT que suele presentar sus denuncias ante la Fiscalía para que, si procede, sea el/la fiscal quien active la vía judicial, la Tesorería de la Seguridad Social suele presentar la denuncia directamente por sus grupos de policías especializada o en su caso por los letrados que ejercen la acusación particular, lo que determina que la fiscalía tenga conocimiento de estas causas de modo tardío y solo tras la incoación de las diligencias previas.

La Fiscalía Superior de Extremadura destaca la asunción por la especialidad de delitos económicos de los asuntos del Juzgado de lo Mercantil de Badajoz, cuya conflictividad ha aumentado un 30 %, así como la creación de un segundo Juzgado de lo Mercantil con sede en Mérida, lo que ha dado lugar a 78 intervenciones de la sección en actos procesales diversos. Señala que a las calificaciones de concurso de empresas de gran tamaño, se ha unido la situación de insolvencia creada por la pandemia por lo que la asunción por la sección de delitos económicos del control de lo mercantil es valorada muy positivamente por sus posibilidades de conexión con el objeto de la sección y por la existencia de procesos penales impulsados por la misma que conviven con los concursales, lográndose una visión de conjunto y una solución integral en «clave de legalidad a los intereses sociales en presencia». También se refiere la Memoria a la posibilidad de utilizar los cauces del juicio rápido en los supuestos del artículo 258.2 del CP cuando el deudor en un proceso de ejecución no presente su relación de bienes o patrimonio, y afirma que es evidente la aplicación en los casos de ejecución tributaria que se dilata por falta de colaboración del obligado tributario y se sugiere que en estos casos el atestado sea elaborado por el Servicio de Vigilancia Aduanera. Recalca la idoneidad de esta vía tanto para el interesado porque puede beneficiarse de la rebaja de un tercio de la pena, como para la sociedad al generar un efecto de prevención, así como una reducción del tiempo de tramitación judicial.

Los datos estadísticos que aporta se traducen en un total de 83 escritos de acusación.

En la Memoria de Galicia se reflexiona sobre los efectos que provoca la delincuencia económica, que se extienden no solo a los daños materiales o económico-financieros sino también a los de carácter inmaterial como la pérdida de confianza en el tráfico mercantil, la deformación del equilibrio de mercado y la eliminación de la competencia, lo que puede llevar a quebrantar el sistema financiero. Aporta como datos globales la realización de 40 calificaciones y 34 sentencias, cifras superiores a las de 2020 que fueron 28 acusaciones y 27 sentencias, pero lejos de los reflejados en 2019 (52 y 96 respectivamente). Las Diligencias de Investigación incoadas en la materia ascienden a 26, frente a las 24 del año 2020 y sustancialmente inferiores a las 47 de 2019. Se retoma en la memoria la petición de nombramiento de un fiscal delegado autonómico de delitos económicos y se informa sobre la incorporación de otro fiscal en la Comisión mixta de seguimiento creada por el Protocolo de colaboración entre la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Galicia y el Consello de Contas de Galicia para la prevención de la corrupción en el Sector Público de la Comunidad Autónoma de Galicia.

La Fiscalía Superior de La Rioja expone como las condiciones y estructuras de nuevo sistema social han generado unas conductas criminales muy alejadas de la delincuencia tradicional, en las que a través del fraude y el engaño lo que se ocasiona es un daño real y directo al orden económico de un país, ejecutado por móvil de puro enriquecimiento y bajo el amparo del abuso de las formas societarias, de la internacionalización de la economía y del perfeccionamiento de los medios técnicos. Subraya la extraordinaria utilidad de la ampliación del convenio suscrito entre la FGE y el Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España en orden a facilitar la investigación de hechos delictivos de gravedad, al posibilitar el inmediato conocimiento de la titularidad de las entidades inscritas en el registro que permite determinar quienes sean las personas físicas o jurídicas que en última instancia son beneficiarias de la actividad delictiva. Se han dictado 4 sentencias en 2021 por los juzgados de lo penal, 3 de ellas condenatorias.

Madrid destaca lo positivo de la colaboración con la Agencia Tributaria y la Tesorería de la Seguridad Social que permite establecer una estrategia conjunta en la lucha contra la delincuencia económica, y destaca también la labor positiva que desarrolla el Observatorio del Delito Fiscal. Se ha producido un aumento de diligencias de investigación incoadas, ascendiendo a 106 este año memorial frente a las 85 del año

anterior, interponiéndose 7 querellas y 47 denuncias, lo que implica un incremento del 38,4 %. Se han elaborado 63 escritos de acusación frente a los 31 de 2020, y traslada que no debe olvidarse la carga de trabajo que supone la elaboración de los escritos de sobreseimiento (74 este año) que implican un profundo estudio de causas complejas, que en ocasiones presentan mayor entidad que la formulación de una acusación. El año 2021 ha sido fructífero en la celebración de juicios de esta materia que han dado lugar a un incremento importante en las sentencias dictadas que ascienden a 89, cifra que prácticamente duplica las de 2020. También se han tramitado 2.491 procedimientos concursales en las modalidades de procedimientos abreviados y ordinarios, aumento importante respecto a 2020 que fueron 2.142 y mucho más elevado que la cifra arrojada en 2019 que fue la de 649. Destaca la Memoria el procedimiento del juzgado n.º 2 de Alcobendas por defraudación de IVA intracomunitario de más de 26 millones de euros y que tras 18 meses de tramitación se remitió a la Audiencia Nacional y ha sido finalmente asumida por la Fiscalía Europea.

De normalización habla la Memoria de Murcia en cuanto a los asuntos tramitados por la sección, ascendiendo a 26 las diligencias de investigación incoadas; 12 los escritos de acusación y 14 las sentencias dictadas en delitos económicos. Llama la atención la Memoria en relación a años anteriores respecto al aumento de la incoación de diligencias por infracciones relacionadas con la frustración de la ejecución, tanto las denunciadas por la AEAT al ser detectadas en el curso de actuaciones de recaudación, como aquellas que traen causa en procedimientos concursales, bien sea por testimonio de particulares remitidos por los juzgados de lo mercantil o por comunicaciones de los administradores concursales al apreciar salidas fraudulentas de empresas en situación concursal. Refleja cómo las actuaciones de las Dependencias de Recaudación ya no se limitan a los informes, en trámite de ejecución de sentencias, a que se refieren el artículo 308.bis del CP y 900 de la LECrim, elaborados con la finalidad de valorar la procedencia de la suspensión de la ejecución de la pena privativa de libertad, o sobre la revocación de una suspensión previamente concedida, sino que describen de forma detallada y con toda la justificación documental, todas las maniobras de vaciamiento patrimonial o de ocultación de bienes que hayan podido producirse. Con este sólido sustento se promueven procedimientos judiciales por delitos del artículo 257 del CP que son dirigidos no solo contra los deudores, sino también contra las personas o entidades que han podido colaborar con ellos.

La Fiscalía Superior de Navarra señala que la mayoría de los delitos instruidos en esta Comunidad lo son contra la Hacienda Pública

por supuestos de defraudación del IVA y del Impuesto de Sociedades, dada su diversidad, sin que la dedicación profesional de las personas investigadas haya permitido encontrar un patrón general en la actividad desarrollada por aquellos. También llama la atención sobre la forma de actuar de las representaciones procesales de las administraciones perjudicadas, que al estar acostumbradas a valorar la prueba de cargo en los términos de la jurisdicción contenciosa-administrativa en la que habitualmente se desenvuelven, determina el que haya que trasladar que la prueba de cargo del orden penal es más exigente. Como datos estadísticos, el presente año se han formulado 4 escritos de acusación y se han dictado 3 sentencias.

En la memoria de la Fiscalía Superior del País Vasco, por Bizkaia se informa que se mantiene la tendencia iniciada en años anteriores relativa a que las diligencias de investigación tienen su origen mayoritariamente en denuncias de particulares y no de las administraciones públicas. Así de las 13 diligencias de investigación iniciadas este año, sólo 3 lo han sido por denuncia de la Diputación Foral todas ellas relativas a delitos contra la Hacienda Pública. Han sido 2 los escritos de acusación este año por delito contra la Hacienda Pública y 1 por delito contra la Seguridad Social, y se han dictado 9 sentencias de las cuales 8 han sido condenatorias. Por su parte la sección de Guipuzkoa constata que pese al tiempo transcurrido, subsisten los problemas en la citación en debida forma de las personas jurídicas como investigadas (a lo que también se refiere como ya se ha expuesto la Fiscalía de Huelva). La sección ha incoado 2 diligencias de investigación; se han presentado 6 escritos de acusación y se han dictado 2 sentencias.

La Fiscalía Superior de Valencia proporciona los datos diferenciados de cada una de las provinciales. Alicante ha incoado 27 diligencias de investigación, se han elaborado 19 escritos de acusación lo que supone un aumento respecto de los 11 de 2020, y se han dictado 13 sentencias, número este inferior a las 17 dictadas en el año anterior. Por su parte, la sección de Castellón ha incoado 3 diligencias de investigación, se han formulado 4 escritos de acusación y se han dictado 9 sentencias. Respecto a la Fiscalía de Valencia, se apuntan dos modificaciones de carácter organizativo que enriquecen la sección de delitos económicos. Una es relativa a la asignación de una Gestora cuyas funciones van a suponer un auxilio para los fiscales en cuanto a la descarga de tareas administrativas que hasta el momento eran asumidas. La otra, considerada como una apuesta pionera consiste en la incorporación a la Fiscalía de una licenciada en Derecho y administración de Empresas para prestar auxilio a los fiscales en materia contable y económica. Destaca el dato de que se han reducido en sustancialmente el

número de asuntos pendientes mejorando la tendencia positiva de los últimos años. Se mantiene estable el número de diligencias de investigación que este año ascienden a 44 frente a las 46 de 2020 y 43 de 2019, habiéndose judicializado 26 de ellas; han sido 29 los delitos de acusación presentados frente a los 21 de 2020 y se han dictado 44 sentencias en 2021 frente a las 43 dictadas tanto en 2020 como en 2021. Concluye señalando que se ha mantenido el despacho de ejecutorias centralizado en el delegado, lo que permite mantener un criterio homogéneo en esta fase con la que culmina el procedimiento.

12.7 **A modo de cierre**

Se concluye este apartado de la Memoria reiterando dos clásicas peticiones cuyo logro supondría tanto un reconocimiento expreso al extraordinario trabajo realizado por los compañeros especialistas en delitos económicos, así como una compensación al esfuerzo personal de estudio y dedicación realizado por los mismos, y por otro equilibrar el volumen de trabajo en relación con los miembros de las diferentes áreas de especialización.

«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».

13. DELITOS DE ODIO Y CONTRA LA DISCRIMINACIÓN

13.1 **Introducción. Consideraciones de carácter general**

El año 2021 ha sido un ejercicio especialmente relevante para esta especialidad por diversas razones. Tras la excepcionalidad del año anterior, provocada por la pandemia del COVID-19, la actividad juris-

diccional y del Ministerio Fiscal ha vuelto a una práctica normalidad recuperándose e, incluso, aumentando las cifras de años anteriores. Desde el punto de vista institucional, la especialidad ha sido reforzada mediante el dictado por parte de la Excma. Sra. Fiscal General del Estado del Decreto de fecha 15 de abril de 2021 que delimita el catálogo de delitos competencia de la especialidad y determina las concretas funciones que, conforme a lo previsto en el artículo 22.3 EOMF, se delegan en el Fiscal de Sala Delegado. Igualmente, se ha producido el nombramiento de un nuevo Fiscal de Sala Delegado, responsabilidad que ha recaído en el Excmo. Sr. D. Fernando Rodríguez Rey, a quien corresponde, por tanto, dar continuidad a la importante tarea que desde la creación de la especialidad han desarrollado los Excmos/a Sres/a D. Antolín Herrero Ortega, D.ª Elvira Tejada de la Fuente y D. Alfonso Aya Onsalo. Finalmente, reseñar la modificación de los tipos penales de la especialidad que se ha llevado a cabo por la LO 8/2021, de 4 de junio, *de protección integral de la infancia y la adolescencia frente a la violencia,* y a la que se hará referencia de forma extensa a lo largo de este apartado de la Memoria. Esta Ley avanza, aunque no culmina, la ansiada unificación de los motivos discriminatorios que contemplan los diferentes preceptos del Código Penal.

El Decreto de la Excma. Sra. Fiscal General del Estado de fecha 15 de abril de 2021 ha fijado el listado de delitos que son competencia de esta especialidad. Conforme a dicho Decreto, las Secciones o Servicios de las fiscalías territoriales de esta especialidad extienden su competencia sobre los siguientes:

1. Delito de amenazas dirigidas a atemorizar a grupos determinados de personas (art. 170.1 CP).
2. Delito de trato degradante contra la integridad moral cuando concurra un móvil discriminatorio (art. 173.1 CP).
3. Delito de tortura por discriminación (art. 174.1 y 2 CP).
4. Delito de discriminación en el empleo público y privado (art. 314 CP).
5. Delitos de fomento, promoción o incitación al odio, hostilidad, discriminación o violencia (art. 510.1.a.b y c CP).
6. Delito de lesión de la dignidad por humillación, menosprecio o descrédito (art. 510.2.a CP).
7. Delito de enaltecimiento o justificación de delitos de odio (art. 510.2.b CP).
8. Delitos de denegación de prestaciones en el ámbito de un servicio público o en el de actividades empresariales o profesionales y privadas (arts. 511 y 512 CP).

9. Delito de asociación ilícita para promover, fomentar o incitar al odio, hostilidad, discriminación o violencia (art. 515.4 CP).

10. Delitos contra los sentimientos religiosos y la libertad de conciencia (arts. 522 a 525 CP).

11. Delitos de cualquier naturaleza cuando se aprecie la concurrencia de la agravante del artículo 22.4.ª CP.

12. Delitos de cualquier naturaleza, incluidos los delitos leves, en los que subyazca un móvil discriminatorio análogo a los contemplados en el artículo 22.4.ª CP.

Como se expondrá con detalle más adelante, el número de procedimientos penales seguidos por estos delitos mantienen la tendencia al alza ya detectada en los ejercicios anteriores a 2020. El número de escritos de acusación emitidos por el Ministerio Fiscal registra un significativo aumento del 44,44 % respecto al año precedente.

En cuanto a los tipos penales específicos de delitos de odio más aplicados en la práctica jurisdiccional, el de lesión de la dignidad del artículo 510.2.a CP sigue siendo el más frecuente. En lo que respecta a los tipos penales generales a los que se aplica la agravante de motivación discriminatoria del artículo 22.4.ª CP, los más numerosos son los de lesiones y de amenazas. Se constata, igualmente, un aumento sostenido del número de procedimientos y escritos de acusación en los que la conducta se ha materializado a través de redes sociales o TICs.

La motivación discriminatoria más frecuente en procedimientos y acusaciones sigue siendo la relacionada con el racismo y la xenofobia (racismo, etnia, origen nacional y nación). Ahora bien, las motivaciones discriminatorias referidas a la orientación e identidad sexual y de género registran un aumento que ya venía apreciándose en años precedentes. Otro tanto ocurre con el motivo por ideología. La polarización del debate político y la radicalización de las posiciones ideológicas tienen su reflejo en los delitos de odio. Y de nuevo hay que llamar la atención sobre el carácter nocivo del discurso de odio. La experiencia acumulada en la especialidad permite comprobar que la palabra precede a la acción, que la creación de un clima de hostilidad, odio o rechazo hacia los colectivos favorece que, más tarde, se ejecuten acciones violentas contra las personas individuales. Nos corresponde, pues, dar una respuesta penal a las conductas de delito de discurso de odio que ha de ser rigurosa y firme al tiempo que ponderada y atenta a las exigencias que se derivan del ejercicio de la libertad de expresión.

La importancia de la especialidad está fuera de toda duda. En estos delitos no solo se ven afectados derechos personales o individuales de

los sujetos pasivos, algunos básicos y relevantes como son la vida, integridad física, libertad o seguridad, sino que de forma indirecta se pone en cuestión valores y principios básicos de nuestro modelo democrático de convivencia como son la dignidad, la igualdad, la no discriminación y la tolerancia (arts. 1, 9 y 14 CE). Prueba de ello es la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 9 de diciembre de 2021, para ampliar la lista de los delitos UE a los delitos de incitación al odio y delitos de odio a los efectos previstos en el 83.1 TFUE. De esta forma, se pone en marcha el proceso de producción legislativa que habrá de alumbrar una Directiva que establezca las normas mínimas comunes sobre definición de las conductas penales y sanciones a imponer en esta materia.

13.2 Fiscal de Sala Delegado. Actividad de la Fiscalía General del Estado

Conviene comenzar este apartado de la Memoria con una nueva referencia al citado Decreto de la Excma. Sra. Fiscal General del Estado de fecha 15 de abril de 2021 que da contenido funcional a esta Delegación. Según dispone, las funciones que se delegan en el Fiscal de Sala Delegado son las siguientes:

1. Coordinar, supervisar y procurar la unidad de actuación en la materia por parte de las fiscalías territoriales y secciones especializadas de las mismas.
2. Reforzar la actividad de las secciones especializadas de las fiscalías territoriales y proporcionar el apoyo técnico necesario para la formación de criterio y elaboración de escritos y dictámenes en las diligencias y procedimientos que se siguen por delitos competencia de la delegación.
3. Facilitar a las secciones especializadas y fiscales encargados de los procedimientos los correspondientes resúmenes actualizados de doctrina y jurisprudencia sobre la materia.
4. Supervisión y seguimiento individualizado de los procedimientos de mayor relevancia, trascendencia o complejidad técnica, llevando al efecto los correspondientes expedientes de seguimiento.
5. Proponer a la/el Fiscal General del Estado la elaboración de Circulares o Instrucciones y formular propuestas de resolución de Consultas, todo ello en el ámbito de los delitos de su competencia.
6. Canalizar la dación de cuenta sobre procedimientos que se haya de elevar a la/el Fiscal General del Estado conforme a lo dispuesto en el artículo 25 EOMF.

7. Promover y dirigir la celebración de Jornadas de Fiscales Especialistas y supervisar la elaboración de sus conclusiones en los términos indicados en la Instrucción FGE 1/2015.

8. Promover la celebración de actividades formativas, cursos y seminarios de especialización en la materia –Instrucción FGE 1/2015– dirigidos a fiscales en colaboración con la Secretaría Técnica y dentro de los planes de formación inicial y continuada de la carrera fiscal.

9. Impulsar y participar en la adopción de protocolos y convenios de colaboración y coordinación con aquellos organismos e instituciones implicados en la prevención, investigación y persecución de los delitos propios de esta especialidad.

10. Supervisar el anuncio y participar con preferencia en la interposición de recursos de casación ante el Tribunal Supremo en procedimientos que tengan por objeto delitos competencia de la delegación.

11. Coordinarse con el resto de las fiscalías de ámbito estatal y unidades especializadas de la FGE, especialmente, con la Fiscalía del Tribunal Supremo, Fiscalía de la Audiencia Nacional, Fiscalía ante el Tribunal Constitucional y Unidad de Criminalidad Informática, para el mantenimiento de criterios comunes.

12. Mantener, en nombre y por delegación del FGE, las relaciones interinstitucionales con los organismos e instituciones con competencia en la materia, con las entidades y asociaciones representativas de los colectivos afectados por estos delitos, muy especialmente, con las entidades representadas en el Acuerdo interinstitucional de lucha contra el racismo, la xenofobia, la LFTBIfobia y otras formas de intolerancia.

Este catálogo de funciones delegadas ha supuesto un apreciable refuerzo de la posición orgánica del Fiscal de Sala Delegado y, por ende, del conjunto de la especialidad. Se sitúa a los delitos de odio y contra la discriminación entre las materias propias de la denominada «unidad de actuación especializada del Ministerio Fiscal» y como objeto de atención prioritaria de nuestra Institución en la actualidad. Las funciones que se encomiendan al Fiscal de Sala configuran una Delegación con competencias y funciones muy próximas a las de las Unidades Coordinadoras de la FGE.

En el ejercicio de tales funciones delegadas se han remitido a los/las fiscales delegados/as y de enlace repertorios doctrinales actualizados sobre la materia, así como las sentencias de interés y con incidencia en los delitos competencia de la especialidad que se dictan por los

Tribunales territoriales, Tribunal Supremo, Tribunal Constitucional y Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Igualmente, mediante oficio de fecha 7 de junio de 2021 se ha solicitado de los/las fiscales delegados/as la remisión de todos los escritos de acusación y todas las sentencias dictadas en primera y segunda instancia sobre los delitos de odio y contra la discriminación. Con ello, se crea en la Delegación un repositorio actualizado de los escritos de acusación y sentencias que permite un seguimiento diario de la respuesta que en el ámbito de la jurisdicción penal se está dando a este fenómeno delictivo. Por otro lado, por el Fiscal de Sala Delegado se emitió la Nota Interna/Dictamen n.º 1/2021 analizando la reforma de los tipos penales de odio producida con la LO 8/2021, *de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia.*

También destacar la confluencia de competencias de esta Delegación con las que corresponden a la Unidad de Criminalidad Informática (UCI) de la FGE cuando los delitos de odio se materializan a través de redes sociales o TICs. De hecho, buena parte de los/las fiscales delegados/as de Delitos de Odio y contra la Discriminación lo son también de Criminalidad Informática. La confluencia de competencias no representa obstáculo o inconveniente alguno, pues la colaboración entre ambas especialidades es del todo satisfactoria y la actuación de ambas se lleva a cabo de forma coordinada o conjunta. En este sentido, desde la UCI y por parte de la Excma. Sra. Fiscal de Sala Coordinadora y de las Ilmas. Sras. Fiscales Adscritas se presta un valioso apoyo a la labor del Fiscal de Sala Delegado.

13.2.1 Diligencias y expedientes de seguimiento

Durante el año 2021 se incoaron un total de 102 Diligencias por denuncias por delitos de odio presentadas directamente ante esta Delegación de la FGE. Significar que, en su mayor parte, se correspondían con hechos acaecidos en el anterior año 2020 durante los periodos de confinamiento y restricciones por la COVID-19.

Sobre ese total de 102 denuncias, 97 lo fueron por delito de discurso de odio del artículo 510.1 del Código Penal y la práctica totalidad de ellas por hechos cometidos a través de las redes sociales (TICs).

De las 102 denuncias: 53 fueron archivadas directamente por tratarse de hechos que de forma evidente y *ab initio* carecían de relevancia penal; 27 fueron remitidas a la Fiscalía Provincial de Madrid; 20 fueron remitidas a otras fiscalías territoriales; y 2 fueron objeto de acumulación a diligencias de investigación ya existentes.

En cuanto a los expedientes de seguimiento, se incoaron un total de 13 expedientes respecto de diligencias de investigación y procedimientos judiciales por delitos de odio seguidos en las fiscalías territoriales y juzgados de instrucción. Los 13 expedientes se corresponden a los siguientes territorios: 5 a Madrid, 3 a Gran Canaria, 1 a Cantabria, 1 a Álava, 1 a Lugo, 1 a A Coruña y 1 a Barcelona.

13.2.2 Acuerdo de Cooperación Interinstitucional

Como es sabido, 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 representada por el Fiscal de Sala Delegado de Odio y contra la Discriminación y por la Unidad Coordinadora de Criminalidad Informática (UCI) que intervienen en el ámbito de sus respectivas competencias. Al mismo tiempo, se han formado diversos grupos y subgrupos de trabajo entre los que destacan, por afectar de forma directa a la actuación del Ministerio Fiscal, los siguientes: «Grupo de Análisis de sentencias y recogida de datos estadísticos», «Subgrupo de Respuesta penal a los delitos de odio», «Grupo de Discurso de Odio on line», «Subgrupo del Protocolo para combatir el discurso de odio ilegal en línea» y «Grupo de Formación y Sensibilización». A los dos primeros grupos ordinariamente asiste, en representación de la FGE, el Fiscal de Sala Delegado y a los tres restantes acuden de forma conjunta y coordinada la Fiscal de Sala Coordinadora de la UCI y el Fiscal de Sala Delegado. La Comisión de Seguimiento celebró en el año 2021 sus dos reuniones semestrales los días 29 de julio y 15 de diciembre. También han tenido lugar las correspondientes reuniones de trabajo de cada uno de los grupos y subgrupos antes mencionados.

En el seno de esta Comisión y Grupos se lleva a cabo un intercambio de iniciativas, experiencias y conocimientos entre todas las

instituciones y entidades participantes a fin de mejorar la respuesta legal ante las conductas de odio y discriminación. Particularmente, en el ámbito penal se trabaja sobre un documento de «Recomendaciones de mejora de la respuesta penal ante los delitos de odio y su trazabilidad» que se centra, fundamentalmente, en el perfeccionamiento de los registros existentes sobre estos delitos en el ámbito de los órganos jurisdiccionales y del Ministerio Fiscal y en procurar un sistema de control que posibilite la trazabilidad de las causas penales por estos delitos desde el inicio del procedimiento hasta su completa finalización.

Finalmente, hay que señalar que, en marzo de 2021 y por parte de todas las instituciones firmantes del Acuerdo, se suscribió y presentó públicamente el «Protocolo para combatir el discurso de odio ilegal en línea». Es un documento de especial relevancia en esta materia y para el Ministerio Fiscal por cuanto la Unidad de Criminalidad Informática de la FGE se constituye en Punto de Contacto Nacional. El Protocolo se inspira, esencialmente, en el *Código de conducta para la lucha contra la incitación ilegal al odio en internet* de mayo de 2016, elaborado bajo los auspicios de la Comisión Europea con la participación de países miembros de la UE y determinadas empresas TIC (Facebook, Microsoft, Twitter y Youtube), y también en la Recomendación (UE) 2018/334 de la Comisión, de 1 de marzo, *sobre medidas para combatir eficazmente los contenidos ilícitos en línea.*

El Protocolo tiene por finalidad dotar de agilidad y eficacia a las decisiones que se adopten sobre bloqueo y/o retirada de contenidos de incitación ilegal al odio evitando que permanezcan accesibles en la red y prolonguen sus efectos perniciosos. Aun cuando su ámbito de aplicación es más extenso, puesto que también alcanza a decisiones administrativas y a solicitudes de los denominados «comunicantes fiables», en lo que respecta a la actuación del Ministerio Fiscal se aplica a contenidos *online* cuya elaboración o difusión pueda incardinarse en alguno de los supuestos previstos en el artículo 510 CP o en cualquiera de los actos delictivos *expresivo-comunicativos* en los que sea de aplicación la agravante prevista en el artículo 22. 4.ª CP. En este concreto ámbito, la UCI de la FGE asume el papel de Punto de Contacto Nacional con los prestadores de servicios de alojamiento a los efectos de canalizar y hacer llegar a esas entidades prestadoras de servicios las resoluciones que se hayan dictado por las autoridades competentes –órganos de la jurisdicción penal– sobre la retirada y/o bloqueo de tales contenidos –al amparo de lo dispuesto en el artículo 510.6 CP; con carácter cautelar en base a lo dispuesto en el artículo 13 LECrim y de las previsiones del artículo 8 de la Ley 34/2002, de 22 de julio, de *ser-*

vicios de la sociedad de la información y del comercio electrónico–. A fin de poder ejecutar eficazmente el Protocolo se han mantenido contactos y reuniones del Fiscal de Sala Delegado y de la Fiscal de Sala Coordinadora de la UCI con las plataformas de servicios de alojamiento de datos en internet (Instagram, Facebook, Twitter, Google).

13.2.3 Comisión de Seguimiento del Plan de Acción de Lucha contra los Delitos de Odio del Ministerio del Interior.

Los días 27 de enero y 28 de julio tuvieron lugar la Tercera y Cuarta reunión ordinaria de esta Comisión. Forman parte de la misma los máximos responsables del Ministerio del Interior (Ministro y Secretario de Estado), del Área de sistema estadístico y atención a las víctimas, de la Oficina de Nacional de Lucha contra los Delitos de Odio, de la Guardia Civil y de la Policía Nacional. También asisten representantes de las organizaciones civiles de colectivos víctimas de estos delitos. En representación de la Fiscalía General participa el Fiscal de Sala Delegado de Delitos de Odio y contra la Discriminación.

En dichas reuniones se trató del estado de aplicación del Plan de Acción, del seguimiento de sus indicadores, de la encuesta a realizar sobre delitos de odio y de la elaboración del Segundo Plan de Acción de Lucha contra los delitos de odio que habrá de ser aprobado en el año 2022.

Además, el 10 de septiembre se celebró una reunión extraordinaria de esta Comisión de Seguimiento, presidida por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, en la que cada responsable, incluido el Fiscal de Sala Delegado, tuvo la oportunidad de informar sobre la actividad que desarrolla su respectiva institución y proponer líneas de actuación para mejorar la respuesta penal frente a este tipo de delitos. Por parte del Excmo. Sr. Presidente del Gobierno se anunció la próxima creación de grupos especializados en delitos de odio dentro de la Comisaría General de Información y Brigadas Provinciales de Información del Cuerpo Nacional de Policía y en la Jefatura de Información y unidades periféricas de la Guardia Civil.

13.2.4 Relaciones interinstitucionales y con asociaciones y colectivos

Al margen del Acuerdo de Cooperación Interinstitucional, se han mantenido reuniones o encuentros con instituciones y entidades para

tratar diversas cuestiones relacionadas con los delitos de odio: OBERAXE (Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia); Dirección General de Diversidad Sexual y Derechos LGTBI (Ministerio de Igualdad); Observatorio Cívico de la Violencia Política en Cataluña; Fundación Secretariado Gitano; y Proyecto Vivre Ensemble («Convivir sin discriminación: un enfoque basado en los derechos humanos y la dimensión de género»; proyecto AECID/FIIAP/OBERAXE dirigido a funcionarios, periodistas y profesionales de los medios de comunicación de Marruecos). También se ha participado en las «II Jornadas de Derechos Humanos del Cuerpo Nacional de Policía» que tuvieron lugar el día 2 de diciembre del 2021 y fueron organizadas por la Dirección General de la Policía.

13.3 Datos estadísticos sobre la actividad jurisdiccional y del Ministerio Fiscal en delitos competencia de la especialidad

13.3.1 Procedimientos judiciales y atestados policiales

Resulta muy difícil o casi imposible una cuantificación exacta del número de procedimientos penales que se sustancian por estos delitos en los Juzgados de Instrucción de toda España. Ninguna de las aplicaciones informáticas de registro actualmente en funcionamiento tiene capacidad para ofrecer información fiable al respecto.

Pese a ello, puede hacerse un cálculo aproximado mediante la combinación de diversas fuentes de información. Los Atestados policiales que se instruyen por delitos de odio y que se remiten a los Juzgados es una información muy valiosa a tal efecto. Disponemos de los datos centralizados y tratados que se generan en la Oficina Nacional de Lucha contra los Delitos de Odio del Ministerio del Interior y que se nutren de los que proporcionan todos los cuerpos policiales, estatales y autonómicos, del país. Estos datos, combinados con los de los registros judiciales y con los de las denuncias y querellas del Ministerio Fiscal, permiten ofrecer unas cifras que, aun siendo solo aproximadas, sí que reflejan una imagen real de esta actividad jurisdiccional.

De esta forma, se puede estimar que el número de procedimientos judiciales penales incoados por delitos de odio y contra la discriminación en el año 2021 giran en torno a:

2021	2020
1824	1434

A partir del tratamiento de datos efectuado por la Oficina Nacional de Lucha contra los Delitos de Odio se puede proporcionar el perfil predominante tanto del autor como de la víctima en este tipo de delitos que, por género, edad y nacionalidad, resultan ser coincidentes:

Autor: hombre, edad comprendida entre los 18 y 40 años y de nacionalidad española.

Víctima: hombre, edad comprendida entre los 18 y 40 años y de nacionalidad española.

En cuanto a la utilización de redes sociales e internet (TICs) en los delitos por los que se han incoado el procedimiento, aparece en un número aproximado de 250 procedimientos, lo que supone un aumento en torno al 20 % respecto al año precedente.

13.3.2 Diligencias de investigación (arts. 5 EOMF y 773 LECRIM)

Se exponen seguidamente el número de Diligencias de Investigación Penal incoadas en las fiscalías territoriales durante el año 2021 (con la comparativa del año 2020) en relación con delitos de odio y contra la discriminación:

Diligencias investigación

Delito	2021	2020
Amenazas grupos 170.1	1	18
Integridad moral 173.1	4	11
Tortura por discriminación 174.1 y 2	–	1
Discriminación en el empleo 314	–	2
Incitación al odio 510.1.a.b y c	116	84
Lesión dignidad 510.2.a	83	55
Enaltecimiento o justificación delitos de odio 510.2.b	–	–
Denegación prestaciones 511 y 512	5	5
Asociación ilícita fomento discriminación y odio 515.4	–	1
Contra los sentimientos religiosos y conciencia 522 a 525	1	1
Delito con agravante motivación discriminatoria 22.4.ª	8	37
Delito sin especificar	6	21
Total	224	236

De este total de 224 Diligencias de Investigación Penal incoadas en el año 2022, el número de aquellas en las que los hechos tuvieron lugar a través de las TICs asciende a 78.

El delito base que con más frecuencia aparece en las conductas denunciadas en el que se aplicaría la agravante del artículo 22.4.º CP es el de daños.

En cuanto a los motivos discriminatorios presentes en las conductas investigadas en estas Diligencias de Investigación Penal –por orden de mayor incidencia y expresado en porcentajes–, el racismo y la xenofobia (racismo, etnia, origen nacional y nación) representaron el 38,5 %, la orientación sexual y la identidad sexual o de género el 25 %, la ideología el 19,2 %, la religión (islamobofia) el 7,8 %, el género el 3,5 %, el antisemitismo el 2,1 %, el antigitanismo el 1,4 %, la enfermedad o discapacidad el 1,4 % y la aporofobia o exclusión social el 0,7 %.

13.3.3 Escritos de acusación

Los escritos de acusación emitidos por el Ministerio Fiscal por delitos de odio y contra la discriminación en el año 2021 figuran en el cuadro que sigue:

Acusaciones

Delito	2021	2020
Amenazas grupos 170.1	–	3
Integridad moral 173.1	8	12
Tortura por discriminación 174.1 y 2	–	–
Discriminación en el empleo 314	–	–
Incitación al odio 510.1.a, b y c	21	20
Lesión dignidad 510.2.a	78	47
Enaltecimiento o justificación delitos de odio 510.2.b	–	–
Denegación prestaciones 511 y 512	3	1
Asociación ilícita fomento discriminación y odio 515.4	–	–
Contra los sentimientos religiosos y conciencia 522 a 525	1	–
Delito con agravante motivación discriminatoria 22.4.ª	81	52
Total	192	135

El número de escritos de acusación en que los hechos se materializaron a través de las TICs asciende a 23.

El delito más aplicado en la práctica sigue siendo el de lesión de la dignidad del artículo 510.2.a CP. En cuanto a los delitos base sobre los que se aplica la agravante del artículo 22.4.ª CP, los más frecuentes son los de amenazas y lesiones, aunque también se está aplicando en delitos de homicidio-asesinato, allanamiento de morada, daños, riña tumultuaria, coacciones, agresión sexual y acoso.

Se exponen, a continuación, los motivos discriminatorios presentes en los delitos de odio por los que se han formulado las acusaciones, expresados en porcentajes y de mayor a menor: racismo y xenofobia (racismo, etnia, origen nacional y nación) 34,8 %; orientación sexual e identidad sexual y de género 34,3 %; ideología 10 %; género 9,4 %; religión (islamofobia) 3,5 %; antisemitismo 2,3 %; antigitanismo 1,7 %; aporofobia o exclusión social 1,7 %; y enfermedad o discapacidad 1,7 %.

13.3.4 Sentencias

En el año 2021 se han dictado el siguiente número de sentencias condenatorias en primera instancia por delito de odio o que aprecian la agravante:

Sentencias	2021
Amenazas grupos 170.1	1
Integridad moral 173.1	8
Tortura por discriminación 174.1 y 2	–
Discriminación en el empleo 314	–
Incitación al odio 510.1.a, b y c	5
Lesión dignidad 510.2.a	28
Enaltecimiento o justificación delitos de odio 510.2.b	–
Denegación prestaciones 511 y 512	–
Asociación ilícita fomento discriminación y odio 515.4	–
Contra los sentimientos religiosos y conciencia 522 a 525	–
Delito con agravante motivación discriminatoria 22.4.ª	49
Total	91

En un total de 8 sentencias condenatorias los hechos se produjeron a través de las TICs.

Los delitos base a los que se aplicó la agravante del artículo 22.4.ª CP fueron los de homicidio-asesinato, allanamiento de morada, lesiones, amenazas y daños.

En cuanto a los motivos discriminatorios que subyacían en los delitos por los que se ha condenado fueron los siguientes: orientación sexual e identidad sexual y de género 33,3 %; racismo y xenofobia (racismo, etnia, origen nacional y nación) 30,1 %; ideología 18,2 %; género 7,5 %; religión (islamofobia) 4,3 %; aporofobia o exclusión social 3,1 %; antigitanismo 2,1 %; y antisemitismo 1,07 %.

En sede de apelación, como consecuencia de recurso del Ministerio Fiscal, se dictó 1 sentencia revocando el pronunciamiento absolutorio de la instancia y condenado por el artículo 510.2.a concurriendo en los hechos un móvil xenófobo.

Al mismo tiempo, se dictaron en primera instancia un total de 25 sentencias de carácter absolutorio o en las que no se apreció en el delito la agravante del artículo 22.4.ª CP.

13.3.5 Valoración

Las cifras expuestas permiten extraer diversas conclusiones acerca de la respuesta que a estos delitos se está dando en la jurisdicción penal. El número total de procedimientos penales que se tramitan en los juzgados de instrucción aumenta de forma apreciable, pues se ha pasado de unos 1.434 en 2020 a 1.824 en 2021, lo que representa un incremento del 27,19 %. Mayor aumento se registra en los números sobre los escritos de acusación emitidos por el Ministerio Fiscal, pues si en 2020 fueron un total de 135, en 2021 lo han sido de 195, lo que supone un aumento del 44,44 %. Estos datos confirman la tendencia ya apreciada en años anteriores –con excepción del 2020, año condicionado por las medidas de confinamiento de la COVID-19– de aumento progresivo de la actividad jurisdiccional penal en los delitos de odio.

Otro dato muy significativo que ofrecen las cifras es el relativo a la presencia de las TICs en las conductas de los delitos de odio. El número de procedimientos judiciales que se instruyen por delitos de odio en los que se hallan presentes ha aumentado un 20 %. Y en los escritos de acusación, estas tecnologías se encuentran en el 11,97 % del total de los emitidos. Las redes sociales se han incorporado de forma definitiva a la vida cotidiana de los ciudadanos y su uso se ha generalizado en la interacción personal y social. Su enorme potencial de difusión unido a cierta sensación de anonimato de parte de quienes

las usan convierte a las redes sociales en un potente medio de difusión del discurso del odio y de lesión de la dignidad de los colectivos protegidos por los tipos penales que nos ocupan. Así, su utilización se aprecia, fundamentalmente, y ello es lógico, en el delito de incitación o favorecimiento del odio, la discriminación o la violencia del artículo 510.1.a CP, aunque también, pero en menor medida, en el delito de lesión de la dignidad del artículo 510.2.a CP.

En cuanto a los motivos discriminatorios que alientan las conductas delictivas, los relacionados con el racismo y la xenofobia (racismo, etnia, origen nacional y nacional) siguen siendo los más numerosos. Sin embargo, se advierte con claridad un aumento significativo, en la línea de lo ya apreciado en años anteriores, de los motivos de orientación sexual e identidad sexual o de género y del motivo por ideología. De hecho, en los escritos de acusación emitidos en el año 2021, los motivos relativos a la orientación sexual e identidad sexual o de género (34,3 %) ya se sitúan, prácticamente, al mismo nivel que los de racismo y xenofobia (34,8 %). Por su parte, el motivo discriminatorio por ideología se encuentra ya presente en el 10 % del total de los escritos de acusación emitidos.

Los datos expuestos deben llevarnos a la reflexión a todos y han de tenerse en cuenta para orientar las políticas y la actuación de los responsables públicos.

Nuestra sociedad es cada vez más diversa y cambiante y ello también se refleja en este aspecto relativo a la orientación e identidad sexual y de género de las personas. Son realidades personales que ahora se exteriorizan y se hacen más visibles. Resultan inaceptables las conductas de negación, humillación o menosprecio hacia quienes, en el ámbito de su autodeterminación personal, presentan manifestaciones u opciones sexuales o de género no mayoritarias, pero igualmente respetables. Son conductas que niegan los valores constitucionales de igualdad y no discriminación (art. 14 CE) y que obligan a los poderes públicos a promover políticas activas de educación, concienciación social y de fomento de la igualdad (art. 9.2 CE).

También resulta preocupante el ya aludido aumento del motivo discriminatorio por ideología. Es indudable que asistimos a un aumento de la polarización de las posiciones políticas y de radicalización ideológica. El debate político se ha extremado y simplificado creando un clima que favorece la intolerancia. A todos, pero especialmente a los responsables políticos y públicos, atañe esta situación. El pluralismo político es seña de identidad de nuestro modelo democrático (art. 1 CE) y el respeto a las distintas opciones políticas en liza ha

de guiar el comportamiento de los ciudadanos y moderar las actuaciones y manifestaciones públicas de los responsables políticos.

La motivación discriminatoria por ideología ha estado presente, de forma preocupante, en numerosas conductas delictivas ocurridas en Cataluña en los últimos años como consecuencia de los hechos por todos conocidos y relacionados con el denominado «procés». Afortunadamente, se aprecia una relajación del clima político y una progresiva normalización de la convivencia, aunque siguen produciéndose delitos de esta naturaleza en los que subyace una indeseable beligerancia e intolerancia hacia quienes mantienen posiciones contrarias a las propias en relación con esta cuestión. Las Memorias de las fiscalías provinciales de Cataluña reflejan mayoritariamente conductas dirigidas contra personas o colectivos que se identifican con la postura territorial constitucionalista.

Finalmente, dejar constancia del apreciable número de investigaciones y procedimientos que tienen por objeto hechos dirigidos contra los conocidos como «menas» (menores extranjeros no acompañados). Son hechos graves y preocupantes pues afectan a personas especialmente vulnerables que a su condición preferente de menores suman la de la extranjería y la del extrañamiento familiar y social.

13.4 Actividad jurisdiccional de las fiscalías territoriales

No es posible dar cuenta en esta Memoria de toda la actividad jurisdiccional desarrollada en la materia, ni reflejar el contenido de la totalidad de los procedimientos, escritos de acusación o sentencias del año. Es por ello, que se hará referencia, únicamente, a algunos de los procedimientos más destacados de los que han sido atendidos por los fiscales de la especialidad en algunas de las fiscalías territoriales. La exposición de casos que seguidamente se realiza no pretende sino ser una pequeña muestra del quehacer de las/los delegadas/os de la especialidad y de la naturaleza y variedad de los asuntos en los que intervienen.

La Fiscalía Provincial de Barcelona y las de Área de esta provincia concentran buena parte del total de la actividad desarrollada por la especialidad. Entre los casos de los que se da cuenta destaca, sin duda alguna, el escrito de acusación formulado contra los integrantes de la asociación cultural que administra la librería Europa –su máximo responsable ya ha sido condenado por justificación del genocidio del artículo 607.2 CP– donde se vendían masiva e indiscriminadamente, tanto presencialmente en la librería como a través de canales de internet, libros cuyo contenido justifican y/o niegan el holocausto incitando al odio, hostilidad, violencia o discriminación contra el Pueblo

Judío. También es de destacar el escrito de acusación emitido contra quince personas vinculadas al partido político de ideología ultraderechista «Democracia Juvenil» y su brazo juvenil «Democracia Nacional Joven» por coacciones dirigidas a impedir el ejercicio de la libertad religiosa en una mezquita de un barrio de Barcelona y por difusión en redes de mensajes islamófobos incitadores al odio y la hostilidad. Entre las sentencias dictadas, destaca la del Juzgado de lo Penal n.º 2 de Mataró por un delito de discurso de odio –artículo 510.1.a CP– contra el colectivo LGTBI y las mujeres cometido mediante la difusión de todo tipo de contenidos –fotos, videos, textos– en distintas redes sociales y una página web abiertas al público en general. También la dictada por el Juzgado de lo Penal n.º 2 de Barcelona condenando por un delito de lesiones con la agravante de discriminación por motivación ideológica por unos hechos consistentes en una violenta agresión contra una persona que portaba una bandera de España cuando regresaba de una manifestación convocada por la asociación policial JUSAPOL. Finalmente, la condena del Juzgado de lo Penal n.º 11 de Barcelona por delito contra la integridad moral y lesiones por actos de humillación dirigidos contra una persona «sin techo» o la de la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Barcelona por un delito de lesiones agravadas y amenazas contra dos mujeres donde se apreció la agravante de razones de género. También dejar constancia de los varios escritos de acusación y sentencias por delitos de allanamiento de morada, homicidio y asesinato por hechos protagonizados por hombres sobre mujeres en los que se está apreciando la concurrencia de la agravante de discriminación por razones de género.

Entre los procedimientos de los que da cuenta la Fiscalía Provincial de Madrid, que también registra una destacada actividad en la especialidad, reseñar la sentencia dictada por la Sección 30.ª de la Audiencia Provincial condenando por un delito de lesión de la dignidad del artículo 510.2.a CP en base a una conducta de desprecio y humillación hacia una mujer que en el metro vestía una hiyab o velo islámico. También, las Diligencias de Investigación que se siguen por los hechos ocurridos a raíz de la concentración que tuvo lugar frente a la Embajada de Marruecos bajos los eslóganes «Alto a la invasión» y «Marruecos estado terrorista» en el contexto de la crisis producida entre los estados español y marroquí con ocasión de los sucesos acaecidos en la frontera de Ceuta y durante la cual la líder de la organización ultra «NS Bastión Frontal» leyó un manifiesto hostil hacia migrantes marroquís o musulmanes; así como las Diligencias de Investigación relativas al canal de YouTube «No al Islam en Occi-

dente. ExMusulman» desde el que se difundían contenidos estigmatizantes y de rechazo hacia el colectivo musulmán.

El delegado de la Fiscalía Provincial de Almería destaca en su Memoria el procedimiento en el que se ha formulado acusación por delitos del artículo 510.1.a y 510.2.a CP contra una persona –ya condenado anteriormente en dos ocasiones por conductas de sesgo discriminatorio y vinculado al grupo racista «Antas Klan»– por difundir a través de internet, carteles, pintadas y en un acto público del día de la Hispanidad mensajes racistas y excluyentes hacia los migrantes llegando, incluso, a promover patrullas ciudadanas para interrogar e increpar a personas de estos colectivos.

Por la Fiscalía Provincial de Huelva se reseñan las Diligencias Previas del Juzgado de Instrucción n.º 1 de Ayamonte donde se investigan unos hechos consistentes en que varias personas habían humillado y arrastrado por el suelo a un discapacitado psíquico, acción que grabaron y posteriormente difundieron en redes sociales.

La delegada de la Fiscalía Provincial de Zaragoza informa sobre el asunto de mayor trascendencia sustanciado en la Audiencia Provincial, el juicio ante el Tribunal del Jurado sobre el conocido en los medios como «crimen de los tirantes» –la víctima llevaba unos tirantes con los colores de la bandera de España–. A finales de 2020 se dictó sentencia condenatoria por delito de asesinato con agravante discriminatoria por ideología, que fue confirmada por el TSJ de Aragón en sentencia dictada en 2021. A fecha de elaboración de la presente Memoria el Tribunal Supremo ha dictado STS 155/2022, de 22 de febrero, suprimiendo la aplicación de la agravante y argumentado que el móvil discriminatorio, si bien existió en el inicio del incidente, no consta acreditado que concurriera en el momento preciso en el que la agresión se materializó.

Por parte de la delegación de la Fiscalía Provincial de Las Palmas se destaca, entre otros asuntos, el de la acusación emitida por el Ministerio Fiscal, de conformidad con la defensa, por delito del artículo 510.1.a CP por la difusión vía Whatsapp de unas grabaciones que mostraban al acusado conduciendo un vehículo a la vez que mostraba un machete y profería expresiones de incitación a la violencia contra migrantes magrebís, hechos ocurridos en el contexto de la situación de tensión vivida en el archipiélago canario a raíz de la llegada masiva de migrantes procedentes del norte de África.

Sobre la actividad de la Fiscalía Provincial de Tenerife, reseñar la investigación y denuncia ante los juzgados de instrucción de la difusión por redes sociales de mensajes humillantes contra migrantes lle-

vada a cabo por personas vinculadas al movimiento nacionalista étnico conocido como «Identitarios».

Entre los asuntos que refiere la delegada de la Fiscalía Provincial de Cuenca destaca el escrito de acusación formulado por el Ministerio Fiscal por un delito del artículo 510 por conductas discriminatorias y amenazantes por los postulados mantenidos por una persona en contra del maltrato animal en los festejos taurinos.

Por la Delegación de la Fiscalía Provincial de León se da cuenta del escrito de acusación formulado por delito del artículo 510.2.a CP por hechos cometidos sobre una persona de origen oriental al responsabilizar a la comunidad china de la expansión de la pandemia del COVID-19. La conducta sobre esta persona, despectiva y humillante, fue grabada y más tarde difundida por Instagram y WhatsApp.

El delegado de la Fiscalía Provincial de Girona informa, entre otros asuntos, de un procedimiento judicial que se encuentra en fase de instrucción en el que se investiga a un grupo denominado «Acció per la Independencia» presuntamente responsable de actos vandálicos contra instituciones y personas que consideran contrarías al ideario independentista catalán.

Entre los asuntos de los que informa la Fiscalía Provincial de Badajoz merecen ser citados dos procedimientos judiciales incoados en base a sendas investigaciones y denuncias de la Fiscalía por hechos que se dirigieron contra personas pertenecientes a la etnia gitana. En uno de ellos se investigan reiteradas conductas de coacciones y amenazas contra una familia a fin de que abandonen su domicilio. Y en el otro, de indudable gravedad, se dilucidan responsabilidades penales por un ataque producido con objeto incendiario contra un campamento de temporeros.

La fiscal delegada de la Fiscalía Provincial de Lugo informa del estado de la investigación que se está llevando a cabo para intentar esclarecer la autoría de la agresión sufrida por una joven transexual a la que se ocasionó gravísimas lesiones.

Dentro de la actividad que ha desarrollado la fiscal delegada de A Coruña merecen ser destacadas dos investigaciones realizadas en sede de Fiscalía en relación con sendas conductas de profusa difusión a través de TICs de contenidos y mensajes de discurso de odio. Una, ya judicializada, ha tenido por objeto cuentas de YouTube como la titulada «El Presidente Francisco Adolfo» y de Twitter como «El Presidente Ludopatrón», que alojaban contenidos de odio contra el pueblo judío y de enaltecimiento del nazismo. La otra se refiere a diferentes perfiles de Twitter, presuntamente vinculados al movimiento denominado «M. S. Ultreia», que publicitan contenidos

que promueven la hostilidad hacia determinadas etnias y orígenes nacionales culpabilizándoles de delitos violentos. Pero el caso de mayor relevancia y gravedad ha sido, indudablemente, el de la muerte del joven Samuel Luiz que se produjo el 7 de julio de 2021. Se trata de una instrucción compleja pues la secuencia delictiva es extensa y en los hechos se hallan implicadas, como presuntos responsables, varias personas, tanto mayores como menores de edad. Tres de los investigados se encuentran en situación de prisión provisional y respecto de otros dos también se han acordado otras medidas cautelares personales de menor intensidad. El completo esclarecimiento de los hechos, que cuenta con el decidido impulso de la fiscal delegada, está exigiendo de la práctica de numerosas diligencias de muy diversa naturaleza como son testificales, ruedas de reconocimiento, análisis de videos y de grabaciones de cámaras de seguridad, volcado y análisis de teléfono, informes forenses y comisiones rogatorias. En los trámites procesales hasta ahora consumidos el Ministerio Fiscal ya ha expresado su postura en favor de apreciar la agravante de discriminación por motivación homófoba para uno de los presuntos autores.

La Delegación de la Fiscalía Provincial de Murcia también da cuenta de tres procedimientos de singular relevancia que se tramitan en los juzgados de esa provincia. Uno es el relacionado con el asesinato de un hombre de nacionalidad marroquí en la localidad de Puerto de Mazarrón (Juzgado de Instrucción n.º 4 de Totana) donde se baraja la concurrencia de una motivación discriminatoria xenófoba y por etnia. El segundo se refiere a las acciones dirigidas contra la sede del partido político Podemos en la localidad de Cartagena, lanzando líquido inflamable y realizando pintadas insultantes. Y el tercero, sobre las pintadas y daños causados mediante el lanzamiento de un objeto incendiario en la mezquita de la localidad de San Javier.

Desde la Fiscalía Superior de Navarra se informa del procedimiento que se siguió por unas amenazas a un funcionario de prisiones. El Juzgado de lo Penal condenó por delito de amenazas apreciando la agravante de motivación discriminatoria del artículo 22.4.ª por razón de ideología. La Fiscalía estimó que la aplicación de la agravante no era procedente por cuanto la mera condición de funcionario de prisiones del sujeto pasivo, sin más consideraciones ni explicaciones, no tiene cabida en las motivaciones discriminatorias del artículo 22.4.ª CP y, consecuentemente, interpuso recurso de apelación en este sentido. La Audiencia Provincial de Navarra resolvió de conformidad con el criterio del Ministerio Fiscal precisando que la referencia a que el sujeto pasivo era funcionario de prisiones era insuficiente a estos efec-

tos si no había prueba ni mención alguna a la ideología que podría tener o representar aquél.

Entre los asuntos que menciona la fiscal delegada de la Fiscalía Provincial de Valencia merece ser citado el extenso escrito de acusación emitido en la causa seguida por los hechos ocurridos durante la manifestación en defensa de la lengua valenciana que tuvo lugar el 9 de octubre de 2017. En el transcurso de la misma manifestantes y periodistas fueron presuntamente amenazados y agredidos por personas vinculadas a grupos de ideología ultraderechista y neonazi. La acusación se ha formulado, entre otros delitos, por los delitos de odio de los artículos 510.1.a y 510.2.a CP.

Por último, reseñar uno de los procedimientos de los que informa la Fiscalía Provincial de Álava relativo a los daños causados en el vehículo de un concejal de un partido político. Se formuló acusación y se dictó sentencia de conformidad por un delito de daños con la agravante discriminatoria por razón de ideología.

Este apartado de la Memoria debe concluir dejando constancia de la Distinción del 25 de abril de les Corts Valencianes que en año 2021 ha sido concedida a las/los fiscales de delitos de odio y contra la discriminación de la Comunitat Valenciana. Se reconoce, así, la dedicación y buen hacer de los fiscales que, particularmente en esa comunidad y, por extensión, en el resto de España, trabajan desde las fiscalías territoriales en esta especialidad.

13.5 **Jornadas de especialistas. Conclusiones**

Las Jornadas de especialistas se celebraron presencialmente los días 18 y 19 octubre de 2021 en la sede de la Fiscalía General del Estado bajo la dirección y coordinación del Fiscal de Sala Delegado. Conforme al programa establecido se trataron diversas cuestiones de interés para la especialidad, tanto de carácter técnico-jurídico como organizativo o institucional, abordando, específicamente, las siguientes materias: 1. La organización de las secciones territoriales y la implantación de un registro unificado; 2. El Protocolo para combatir el discurso de odio *on line* y el papel de la Unidad de Criminalidad informática de la FGE como Punto de Contacto; 3. Los motivos discriminatorios de los tipos penales de delitos de odio tras la reforma del Código Penal producida por la LO 8/2021; y 4. El delito de odio de lesión de la dignidad del artículo 510.2.a del Código Penal.

Tras un interesante y riguroso debate entre los/las delegados/as asistentes, se aprobaron las correspondientes conclusiones que, poste-

riormente, fueron refrendadas por la Excma. Sra. Fiscal General del Estado. A continuación, se exponen, de forma resumida, las conclusiones alcanzadas:

1.ª Necesidad de crear en todas Secciones territoriales de la especialidad un registro unificado y común para los delitos de odio y contra la discriminación que contenga datos sobre las diligencias de investigación, escritos de acusación y sentencias que tengan por objeto los delitos competencia de la especialidad. Los datos a consignar en el registro habrán de identificar el concreto delito de que se trate, el móvil discriminatorio a que responde la acción delictiva, si el delito se ha cometido a través de las TICs, si se trata de un supuesto de motivación discriminatoria por error o asociación y el sexo, nacionalidad y edad de autores y víctimas del delito.

2.ª Corresponde a los fiscales delegados la tarea de instar ante los órganos judiciales la utilización de la Unidad de Criminalidad Informática de la FGE como Punto de Contacto Nacional para dar curso a las resoluciones de las autoridades judiciales penales que acuerdan la retirada o bloqueo de los contenidos ilícitos relacionados con el discurso de odio (Protocolo para combatir el discurso de odio ilegal en línea de 2021).

3.ª Necesidad de una nueva reforma legislativa que unifique definitivamente los móviles discriminatorios presentes en la agravante del artículo 22.4.ª CP y en los distintos tipos penales de delitos de odio contemplados en el Código Penal.

4.ª Entender que los motivos discriminatorios de *«aporofobia»* y *«exclusión social»* (introducidos por LO 8/2021) son próximos, pero no coincidentes. El primero se refiere esencialmente a las condiciones o nivel económico, mientras el segundo es más amplio y remite a situaciones diversas (económicas, culturales, educativas, laborales, suburbiales, …) de exclusión de personas y grupos de las actividades de la comunidad.

5.ª El motivo discriminatorio de «edad» debe ser entendido en el sentido que expresa la Exposición de Motivos de la LO 8/2021, es decir, con una significación dual que remite tanto a las personas de edad avanzada como a los/as niños/as y adolescentes.

6.ª Por la experiencia acumulada por las/los fiscales delegadas/os se estima conveniente introducir en la agravante genérica y en los tipos penales de los delitos de odio un motivo discriminatorio relativo al «origen territorial y uso de las diferentes lenguas oficiales dentro de España».

7.ª La introducción en la agravante genérica del artículo 22. 4.ª CP (por LO 8/2021) de la cláusula final «… con independencia de que tales condiciones o circunstancias concurran efectivamente en la persona sobre la que recaiga» avala su aplicación en los supuestos de motivación discriminatoria por error o asociación. Al mismo tiempo, es criterio interpretativo determinante para apreciar estos supuestos de motivación en el resto de los tipos penales de delitos de odio.

8.ª 1. El delito de lesión de la dignidad con motivación discriminatoria del artículo 510.2.a CP se configura como un delito de resultado. Su ubicación sistemática, integrado en el mismo precepto que el delito de discurso de odio del artículo 510.1.a CP y en el Capítulo IV «De los delitos relativos al ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas» del Título VII del Código Penal «Delitos contra la Constitución» resulta incorrecta y puede distorsionar su correcto entendimiento y aplicación. Este delito debería contemplarse en el Título VII del Código Penal «De las torturas y otros delitos contra la integridad moral» armonizando su regulación con la del delito contra la integridad moral del artículo 173.1 CP.

8.ª 2. Dentro del término «acciones» que utiliza el artículo 510.2.a CP se comprenden tanto las acciones físicas como las verbales, orales o escritas. En el mismo han de tener cabida los «insultos discriminatorios y vejatorios» de gravedad. Para apreciar esa necesaria gravedad habrá de atenderse a criterios como el propio contenido del mensaje, su reiteración, su carácter público, el contexto en que se emiten las expresiones y la trascendencia a terceros que haya podido alcanzar.

8.ª 3. La relación entre el delito del artículo 510.2.a CP y el delito del artículo 173.1 CP es, con carácter general, el de concurso de normas a resolver conforme al principio de especialidad del artículo 8.1 CP en favor del primero. Ello no excluye la posibilidad de formular conclusiones alternativas entre ambos preceptos en los supuestos de víctima identificada y ataque a la dignidad, pero en los que pueda resultar cuestionada la concurrencia del móvil discriminatorio.

8.ª 4. Dada la ubicación sistemática del artículo 510.2.a CP y que la descripción del tipo utiliza las expresiones «acciones» y «personas» (a diferencia del tipo del artículo 173.1 CP que usa la de «infligiera a otra persona»), cuando nos hallemos ante una única acción que se dirija conjuntamente contra más de una persona perteneciente a alguno de los grupos que se contempla, se entenderá que concurre un único delito.

8.ª 5. Cuando se formule acusación por delito del artículo 510.2.a CP en base a una conducta que recaiga sobre persona individualizada

debe solicitarse indemnización civil en su favor en concepto de daño moral derivado de la lesión de la dignidad.

9.ª La duración de la pena de inhabilitación que se contempla en el artículo 510.5 CP conlleva que el enjuiciamiento de todas las conductas de los artículos 510.1 y 510.2 CP corresponda a la Audiencia Provincial.

10.ª El beneficio de la suspensión condicional de las penas privativas de libertad impuestas por delitos de odio debe supeditarse a la participación del penado en programas específicos de reeducación en materias de dignidad, igualdad y respeto a la diversidad. Del mismo modo, en los supuestos de cumplimiento efectivo de penas de prisión los centros penitenciarios deben disponer de programas de esta naturaleza. A tal efecto, hay que tener presente el «Programa Diversidad» –Intervención psicoterapéutica para la igualdad de trato y no discriminación contra los delitos de odio– de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.

13.6 **Novedades legislativas y jurisprudenciales**

Entre las novedades legislativas producidas en el año destaca claramente la reforma del Código Penal operada por la LO 8/2021, de 4 de junio, *de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia.* La disposición adicional sexta de esta ley incorpora modificaciones de calado en la agravante y tipos penales de los delitos de odio. Se modifican los artículos 22.4.ª, 314, 511, 512 y 515.4 CP introduciendo nuevos motivos discriminatorios hasta ahora no presentes en la norma penal, avanzando en la necesaria unificación de los mismos e incorporando en el artículo 22.4.ª una cláusula final que posibilita la aplicación de la agravante con independencia de que las condiciones o circunstancias que recoge concurran efectivamente en la persona sobre la que recae la conducta delictiva.

Como se ha reflejado en las Conclusiones de las Jornadas de Especialistas, desde hace tiempo se viene reclamando una unificación de los motivos discriminatorios recogidos en la agravante y tipos penales de delitos de odio. Esta reforma ha supuesto un avance muy significativo en esta dirección, pero no ha culminado la necesaria armonización de los motivos. De forma incomprensible, el artículo 510 del Código Penal, uno de los tipos penales emblemáticos de la especialidad, que engloba diversas y muy significativas tipologías delictivas y que con más frecuencia es aplicado en la práctica (510.1.a y b, delito de discurso de odio; 510.1.c, delito de enaltecimiento o negación del

delito de genocidio y de lesa humanidad; 510.2.a, delito de lesión de la dignidad por motivación discriminatoria; 510.2.b, delito de enaltecimiento o justificación de los delitos de odio) quedó fuera de la reforma y no ha incorporado los nuevos motivos discriminatorios introducidos en el resto de tipos.

Así, una atenta lectura de la agravante y de los artículos que nos conciernen permiten comprobar que, sin ir más lejos, la agravante del artículo 22.4.ª no contiene los motivos discriminatorios de «origen nacional» y «situación familiar» que sí se encuentran en otros tipos, y que, al mismo tiempo, en las distintas conductas delictivas recogidas en el artículo 510 se hallan ausentes los nuevos motivos discriminatorios introducidos por la LO 8/2021 de «edad», «identidad de género» y «aporofobia o exclusión social».

En esta situación, por ejemplo, se puede aplicar la agravante de discriminación en un delito cometido contra una persona sin hogar, pero no perseguir penalmente un discurso de incitación al odio contra este colectivo. O no se puede aplicar la agravante en base al origen nacional cuando, frecuentemente, nos encontramos con víctimas de nacionalidad española, pertenecientes a segunda o tercera generación de migrantes, que son atacadas en atención a su origen familiar extranjero. O que cuando el ataque se produce en atención a la condición de adoptado de un menor (situación familiar), sí pueda haber respuesta penal vía artículo 510.2.a CP, pero no aplicar la agravante si se ha cometido otro delito distinto.

En el apartado correspondiente a las Conclusiones de las Jornadas de Especialistas ya se ha hecho referencia a los motivos de «edad» y de «aporofobia o exclusión social». El primero de ellos, conforme expresa el legislador en la Exposición de Motivos, ha de ser interpretado «en una vertiente dual, pues no solo se aplica a los niños, niñas y adolescentes, sino a otro colectivo sensible que requiere amparo, como son las personas de edad avanzada». En lo que se refiere al de «aporofobia y exclusión social» ya se ha subrayado que se trata de dos términos próximos entre sí, pero no equivalentes. El primero tiene una connotación esencialmente económica y el segundo un significado más amplio que engloba diversas situaciones de exclusión de las actividades que se desarrollan en la sociedad.

Por su parte, el motivo de «identidad de género» se suma al resto de motivos relacionados con el género y el sexo. De este modo, vinculados a estos dos conceptos hallamos en la agravante y los tipos los siguientes motivos discriminatorios: «sexo», «razones de género», «identidad sexual», «orientación sexual» e «identidad de género». No resulta ocioso precisar, siquiera brevemente y sin ánimo de exhausti-

vidad, las distintas realidades o nociones a que se refieren cada uno de ellos.

El motivo de «razones de género» se introdujo por LO 1/2015, de 30 de marzo, vinculado a la violencia de género y doméstica, y se inspira en el Convenio n.º 210 del Consejo de Europa *sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, aprobado en Estambul el 7 de abril de 2011,* donde se define el género como «los papeles, comportamientos o actividades y atribuciones socialmente construidos que una sociedad concreta considera propios de mujeres o de hombres, puede constituir un fundamento de acciones discriminatorias diferente del que abarca la referencia al sexo». Como se afirma en la Circular de la FGE 7/2019, *sobre pautas para interpretar los delitos de odio tipificados en el artículo 510 del Código Penal,* es un motivo discriminatorio relacionado con la situación de dominación y sumisión del hombre sobre las mujeres.

Sin embargo, el «sexo» se refiere al sexo biológico, a las características biológicas, anatómicas o fisiológicas que identifican a una persona como hombre, mujer o intersexual (variaciones corporales o fisiológicas diversas o ambiguas de la persona).

Por su parte, la «orientación sexual» tiene una distinta significación y remite a la capacidad de cada persona de sentir una atracción emocional, afectiva o sexual y de mantener relaciones íntimas o sexuales hacia personas de un género distinto al suyo, de su mismo género y de más de un género (RPG n.º 15 ECRI; Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia). Incluye situaciones como la homosexualidad, bisexualidad, asexualidad o cualquier otra tendencia sexual.

En cuanto a la «identidad de sexo», se trata de la forma en que cada persona se define sexualmente, de forma coincidente o no con su sexo biológico. Es clara su conexión con los supuestos de no correspondencia entre el sexo biológico y el sexo sentido y los procesos de transexualidad.

Finalmente, el novedoso motivo que ahora se introduce de «identidad de género» parece referirse (nada dice al respecto la Exposición de Motivos de la ley) a la vivencia interna e individual de cómo la persona siente profundamente su género (RPG n.º 15 ECRI). Como afirma parte de la doctrina, puede interpretarse como «expresión de género», la forma en que manifestamos nuestro género a través de nuestros roles sociales, apariencia y comportamiento social. Estarían incluida la realidad del transgénero y manifestaciones de género no binario (bigénero, pangénero, agénero, género fluido).

En lo que respecta a las novedades jurisprudenciales, destacar la STEDH de 2 de septiembre de 2021, *Caso Sánchez c. Francia,* que avala la sanción penal de un cargo público electo por no haber retirado con prontitud los comentarios ilícitos que terceros realizaron en el muro de su cuenta de Facebook –de libre acceso– durante una campaña electoral y en los que se vinculaba al colectivo musulmán con la delincuencia y la inseguridad. Los comentarios, como se ha dicho, referidos a la comunidad musulmana, eran del siguiente tenor: «traficantes de droga y prostitutas» que «reinan», «escoria que vende su droga todo el día» o los autores de «apedreamientos a coches de gente blanca». El Tribunal analiza los hechos, obviamente desde la perspectiva del derecho a la libertad de expresión, pero poniendo especial énfasis en el contexto de campaña electoral y de la condición de responsable político del autor.

El tribunal hace unas consideraciones que resultan sumamente interesantes: «85. Sin embargo, en un contexto electoral, si bien los partidos políticos deberían gozar de una mayor libertad de expresión para tratar de convencer a sus votantes, en el caso del discurso racista o xenófobo dicho contexto contribuye a alimentar el odio y la intolerancia porque, por lógica, las posiciones de los candidatos a las elecciones tienden a volverse más rígidas y los eslóganes o las fórmulas estereotipadas llegan a primar sobre los argumentos razonables. El impacto de los discursos racistas y xenófobos puede por ello ser mayor y más perjudicial… El Tribunal recuerda que la responsabilidad particular de los políticos en la lucha contra el discurso del odio también ha sido destacada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial en su Recomendación General n.º 35 del 26 de septiembre de 2013… y por la ECRI en su Recomendación General n.º 15. … 86. El Tribunal recuerda, a todos los efectos, que la incitación al odio no requiere necesariamente una llamada a un acto de violencia concreto o a otro tipo de acto delictivo. Los ataques personales mediante el insulto, la ridiculización o la difamación de determinados colectivos y de grupos específicos de población, o la incitación al odio y a la violencia contra una persona por razón de su religión, como en el presente caso, son suficientes para que las autoridades den prioridad a la lucha contra esas conductas frente a la libertad de expresión irresponsable que atenta contra la dignidad e incluso la seguridad de estos sectores o grupos de población».

En definitiva, con apoyo en pronunciamientos anteriores, entre los que destaca la STEDH *Féret c. Bélgica,* el TEDH vuelve a subrayar que el discurso de odio de tintes xenófobos y religiosos puede actuar como límite a la libertad de expresión y que, dadas las circunstancias referidas y la difusión de los mensajes propiciada por la utilización de

una red social, la injerencia por el Estado en dicha libertad era legítima y necesaria en una sociedad democrática.

En otro ámbito también importante de la especialidad hay que señalar los pronunciamientos de nuestro Tribunal Supremo en relación con la agravante de «razones de género» (art. 22. 4.ª CP). Puede citarse como ejemplo la STS 114/2021, de 11 de febrero, muestra de una ya consolidada doctrina jurisprudencial en varios sentidos. Por un lado, la compatibilidad entre la agravante de género del artículo 22. 4.ª CP y la de parentesco del artículo 23 CP (SSTS 12/2020, de 23 de enero o 257/2020, de 28 de mayo) y, por otro, la posibilidad de aplicar esta agravante (art. 22.4.ª CP) también a los supuestos en los que no existe una relación de pareja o expareja con la víctima, así como su aplicación en delitos contra la libertad sexual (SSTS 444/2020, de 14 de septiembre o 565/2018, de 19 de noviembre).

13.7 **Formación**

La formación de los/las fiscales es una tarea cada vez más relevante, pues nos encontramos ante un entorno social, económico y cultural en constante evolución y frente a continuos cambios legislativos. Por ello, se ha procurado promover una mayor presencia de esta materia en actividades formativas, tanto en la formación inicial como en la continuada.

Así, al margen de las Jornadas de Especialistas, en el año 2021 tuvo lugar una Webinar de la FGE (25 de junio de 2021) relativa a «Libertad de expresión, delitos de odio y enaltecimiento del terrorismo» impartida por el Catedrático de Derecho Penal (UAB) D. Rafael Rebollo. Y los días 18 y 19 de octubre se desarrolló el curso «Delitos de odio y discriminación. Delimitación conceptual y aspectos prácticos de investigación y enjuiciamiento», dirigido por el fiscal delegado de la Fiscalía Provincial de Barcelona, D. Miguel Ángel Aguilar García, en el que se abordaron las siguientes materias: 1. Líneas de actuación de la Fiscalía General del Estado; 2. Aproximación a los delitos de odio. Principales problemas que afectan a su investigación y enjuiciamiento; 3. Concepto de delito de odio en la legislación española y comparada. Los motivos de discriminación en el Código Penal español; 4. La agravante de discriminación del artículo 22.4 CP en la Jurisprudencia del TEDH; 5. Delitos de odio cometidos por internet y redes sociales. Protocolo para combatir el discurso de odio ilegal en línea; y 5. Análisis práctico del delito de lesión de la

dignidad de las personas por motivos discriminatorios del artículo 510.2.a CP.

Por su parte, en el Plan de Formación de la Carrera Fiscal para el año 2022 se ha incrementado de forma significativa la presencia de actividades formativas en esta materia. Así, en la formación inicial se ha introducido, por primera vez y con vocación de permanencia, un módulo específico de delitos de odio y contra la discriminación. En el ámbito de la formación continuada se prevé la celebración de cuatro actividades formativas directamente relacionadas con la especialidad: 1. «Derecho a la igualdad y dignidad humana. Los motivos discriminatorios de los delitos de odio»; 2. «Crímenes de odio *on line*»; 3. Curso monográfico de violencia de género, igualdad y no discriminación; y 4. «Tutela de la igualdad más allá del derecho penal: publicidad discriminatoria y medios de comunicación». Del mismo modo, se ha programado para el 2022 una nueva Webinar específica para delitos de odio.

13.8 **Propuestas de reforma legislativa**

La actividad que a diario se desarrolla ante los órganos jurisdiccionales por las/los fiscales delegadas/os y las relaciones que los distintos órganos de la fiscalía mantienen con otros actores institucionales y con las entidades y asociaciones representativas de los colectivos afectados permiten detectar con precisión, tanto los problemas técnico-jurídicos que plantean la aplicación de los tipos penales competencia de la especialidad, como las nuevas necesidades de regulación en la materia.

En Memorias de años anteriores ya se formularon diferentes propuestas de reforma legislativa. Algunas de ellas sí que han tenido reflejo en las normas que se han ido aprobando, mientras que otras se encuentran todavía pendientes. En el estado actual de la regulación, con la experiencia acumulada en la especialidad y en la línea de las conclusiones de las Jornadas de Especialistas del año 2021, se formulan las siguientes propuestas de iniciativa y reforma legislativa:

1.ª Necesidad de una nueva reforma del Código Penal que culmine de manera definitiva la unificación de los distintos motivos discriminatorios que se contemplan en la agravante genérica del artículo 22. 4.ª CP y en los tipos penales de discriminación competencia de la especialidad. Ya se ha explicado en apartados anteriores, no parece razonable que los distintos tipos contemplen diferentes moti-

vos discriminatorios y no se hayan armonizado preceptos emblemáticos en la materia como son el artículo 22. 4.ª CP y el artículo 510 CP.

2.ª Incorporar en la agravante del artículo 22. 4.ª CP y en el resto de los tipos penales de delitos de odio un motivo discriminatorio relativo al «origen territorial y al uso de lenguas oficiales dentro de nuestro propio país». Véase que la motivación por lengua ya se halla presente en el artículo 314 CP y, sin embargo, no figura en los artículos 22.4, 510, 512 o 515.4 CP.

3.ª Incluir el delito del artículo 510.2.a CP (lesión de la dignidad por motivos discriminatorios) dentro del catálogo de delitos contemplado en el artículo 57 CP a fin de posibilitar la aplicación de las penas accesorias que se prevén en este. Debe recordarse que este es un delito específico contra la integridad moral por motivación discriminatoria que, como ya se ha expuesto, se encuentra ubicado sistemáticamente, de forma errónea, en el Capítulo IV «De los delitos relativos al ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas» del Título VII del Código Penal «Delitos contra la Constitución». Su ubicación correcta habría de ser en el Título VII del Código Penal «De las torturas y otros delitos contra la integridad moral» armonizando su regulación con el delito contra la integridad moral del artículo 173.1 CP. En cualquier caso, bien por la vía de su correcta ubicación sistemática bien por la de su inclusión expresa en el artículo 57 CP resulta imprescindible que se posibilite la aplicación de las penas accesorias de ese precepto al delito del artículo 510.2.a CP.

4.ª Modificación de la penalidad del artículo 510 CP. El delito de fomento o incitación al odio del artículo 510.1 CP, en lo que se refiere a la pena privativa de libertad, contempla un marco penal en abstracto de 1 a 4 años de prisión. Ello supone que, además, cuando los hechos hubieran tenido lugar «a través de un medio de comunicación social, por medio de internet o mediante el uso de tecnologías de la información, de modo que, aquel se hiciera accesible a un elevado número de personas», supuesto nada infrecuente, procede la imposición de esa pena en su mitad superior, de 2 años y 6 meses a 4 años, por aplicación de lo dispuesto en el número 3 del artículo 510 CP.

Así, se propone una modificación de ese marco penal inspirado en el principio de proporcionalidad de las penas para aquellos supuestos en los que la conducta, pese a tener cabida en el tipo penal, reviste menor gravedad y ha sido protagonizada por personas que no forman parte de movimientos, grupos u organizaciones caracterizados por su fomento del odio o la discriminación. Se trataría de contemplar, de forma alternativa, penas de prisión de inferior duración o diferentes a la prisión como podrían ser penas de multa, pérdida de derechos o

trabajos en beneficio de la comunidad. Es una propuesta que va en la línea de la Recomendación n.º 15 de la ECRI (Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia) y acorde con la jurisprudencia que ha ido tejiendo el TEDH al abordar la proporcionalidad de la respuesta penal en los supuestos de confluencia de la libertad de expresión y el discurso de odio (SSTEDH Zana v. Turquía, de 25 de noviembre de 1997; Sürek v. Turquía, de 8 de julio de 1999, Hennicke v. Alemania, de 21 de mayo de 1997; Féret v. Bélgica, de 16 de julio de 2007; Karatas v. Turquía, de 8 de julio de 1999; o Sánchez v. Francia, de 2 de septiembre de 2021).

5.ª Elaboración de una Ley integral de igualdad de trato y no discriminación. Esta propuesta responde a las recomendaciones formuladas por varios 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/CE, 2000/78/CE y 2004/113/CE del Consejo y 2002/73/CE y 2004/113 del Consejo y del Parlamento de protección frente a la discriminación.

La elaboración de esta ley podría tener como punto de partida muchos de los aspectos positivos que presentaban proyectos legislativos anteriores que, finalmente, no vieron la luz y la experiencia legislativa que ha supuesto la aprobación de una ley de estas características en Cataluña (Ley 19/2020, de 30 de diciembre, *de igualdad de trato y no discriminación*).

La ley habría de perseguir la protección de los principios de igualdad y no discriminación, mediante una regulación integral que combinara enfoques preventivos y educativos, pero también sancionadores y de protección y reparación a las víctimas.

Una ley de esta natura leza tendría que incorporar un catálogo de infracciones y sanciones administrativas para aquellas conductas de carácter discriminatorio que, por no revestir suficiente gravedad, no merecen respuesta en el ámbito penal. De esta forma, se escalona y armoniza el conjunto del derecho sancionador y se satisfacen los principios de intervención mínima, fragmentariedad y subsidiariedad propios del derecho penal. Al mismo tiempo, la norma habría de abarcar, dentro de lo posible, la totalidad de los motivos discriminatorios y colectivos afectados, evitando, de esta manera, una regulación fragmentaria y dispersa por motivos o colectivos en diferentes normas, con el riesgo de incoherencias y de diferencias en los regímenes sancionadores que ello podría suponer.

Finalmente, sería aconsejable que la ley previera la creación de un órgano específico para la lucha contra la discriminación que asumiera no solo las facultades sancionadoras, sino también las tareas de impulso de las políticas activas de prevención de la discriminación y de verificación de su cumplimiento por parte de los poderes públicos. El estatuto de dicho órgano habría de gozar de las garantías mínimas que se exponen en las Recomendaciones n.º 2 y 7 de la ECRI.

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 2021 en base a la información proporcionada por las diecisiete Fiscalías de las Comunidades Autónomas y las 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 Ministerio Público 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 parte de 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 diferentes aspectos de su actividad.

El año 2021 marcado por la crisis sanitaria provocada por la pandemia, ha afectado de forma relevante al funcionamiento de los órganos judiciales, si bien paliada respecto al ejercicio anterior, habida

cuenta el fin del confinamiento y la introducción de medidas tecnológicas que posibilitan la continuidad del funcionamiento del servicio público de Justicia. 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 de la pandemia.

El año 2021 es ya el sexto ejercicio completo de las 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 la causa 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, 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 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 ha provocado una considerable disminución de las declaraciones de complejidad y de declaración del plazo máximo de instrucción.

El análisis de los datos del año 2021 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, al establecer que las prórrogas puedan ser acordadas de oficio por el Juez de Instrucción y legitimar a todas las partes para poder interesarlas, ha reducido 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 es

de una especial calidad, por cuanto se trata de uno de sus actos procesales más relevantes mediante el cual los fiscales valoran, tipifican los hechos y, en definitiva, concretan su posición procesal. Por ello, y por ser un dato originado en las propias fiscalías, las estadísticas basadas en las calificaciones son las que mejor reflejan la actividad del Ministerio Fiscal en el ejercicio de la acción penal.

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 tipos delictivos 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 cuantitativa de la delincuencia, no así la cualitativa, que es objeto de tratamiento en 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

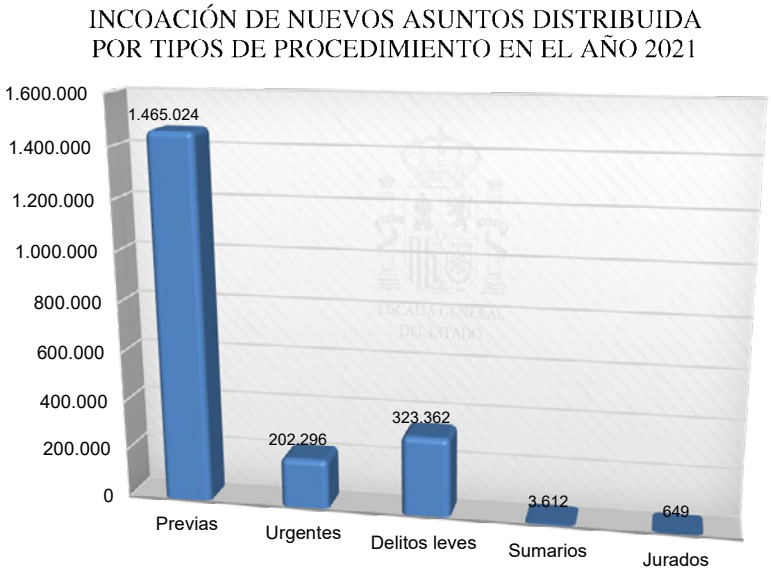
El primer indicador de la actividad de los órganos judiciales y fiscalías está constituido por los nuevos procedimientos que se incoan en la jurisdicción penal en una anualidad.

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 Memoria.

Procedimientos incoados año 2021	
Diligencias previas	1.465.024
Diligencias urgentes	202.296
Juicios por delitos leves	323.362
Sumarios incoados directamente	3.612
Jurados incoados directamente	649
Total	1.994.943

Estos datos tienen la siguiente representación gráfica:



En el año 2021 la cifra total de diligencias previas incoadas ha crecido notablemente: un 6,76% respecto del año anterior, lo que no corrige la 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, sino que se debe a la reanudación de la actividad ordinaria de los tribunales tras el confinamiento de 2020.

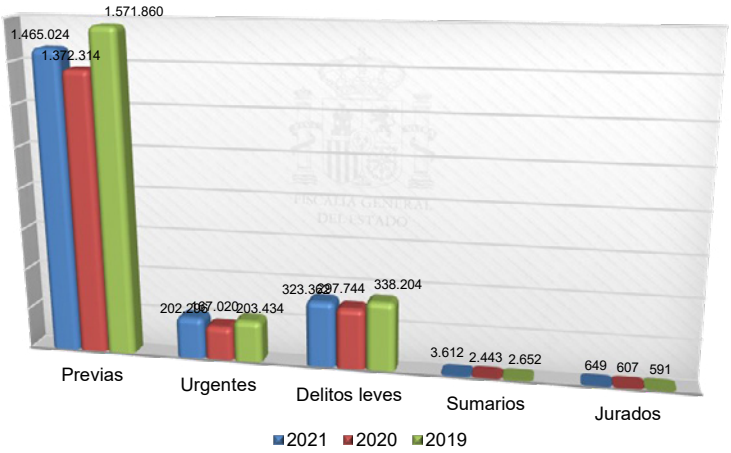
En 2021 se han incoado 202.296 diligencias urgentes, lo que supone un 21,12% más que las incoadas en 2020. Se retoma la tendencia alcista observada desde 2015 a 2019, e interrumpida por el parón pandémico antes mencionado.

Se interrumpe 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 creció respecto de 2020 en casi un 14%, lo que interrumpe la tendencia observada en los años 2019, con un descenso de 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%.

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 2019- 2021



	Previas	Urgentes	Delitos leves	Sumarios	Jurados
2021	1.465.024	202.296	323.362	3.612	649
2020	1.372.314	167.020	297.744	2.443	607
2019	1.571.860	203.434	338.204	2.652	591

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, en cierta medida, han continuado en 2021, permiten colegir, a la vista de ejercicios anteriores, un cierto punto de inflexión, ya superado, a partir del cual se retorna a las tendencias ya consolidadas.

1.1.2 Diligencias previas

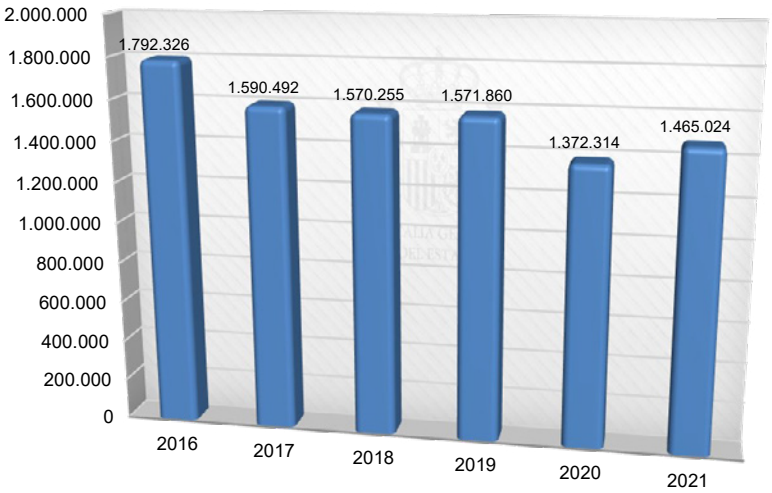
Se registran como tales todas las actuaciones judiciales relativas a delitos castigados con pena privativa de libertad no superior a nueve años, o bien con cualesquiera otras penas de distinta naturaleza, bien sean únicas, conjuntas o alternativas, cualquiera que sea su cuantía o duración.

1.1.2.1 *Volumen de las diligencias previas incoadas*

En el año 2021 los Juzgados incoaron 1.465.024 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 2021 la cifra total de diligencias previas incoadas ha crecido un 6,76% 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 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. Los datos de 2021 deben ser interpretados en el contexto del efecto reactivo tras la crisis sanitaria sufrida en 2020, sin que pueda extrapolarse una nueva tendencia creciente.

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LAS DILIGENCIAS PREVIAS INCOADAS



Como ya se indicó anteriormente, este descenso tan significativo fue debido a que 2016 fue la primera anualidad completa en la que se pudieron valorar los efectos de la reforma de la LECrim (LO 14/2015, de 5 de octubre, *de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para la agilización de la justicia penal y el fortalecimiento de las garantías procesales*).

En el año 2021 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 2021 se acordó la acumulación o inhibición en 313.667 previas incoadas, esto es, el 21% del total incoado, en términos muy similares a los de 2020, 2019 y 2018. Restando este concepto, las diligencias previas netas incoadas en 2021 fueron 1.151.357.

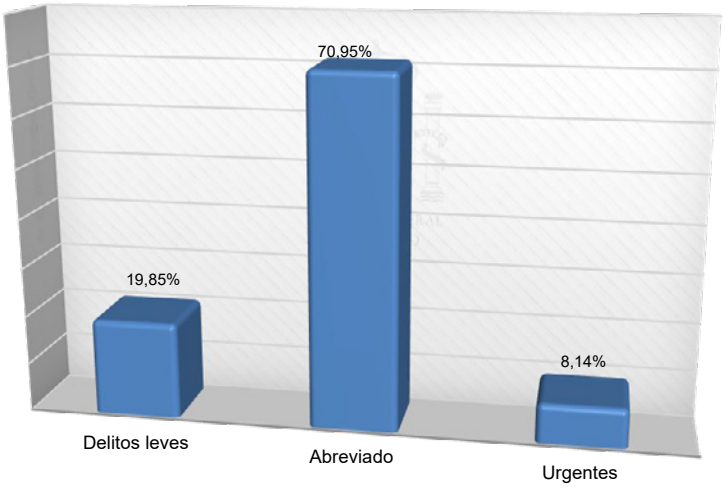
En el año 2021 el número de diligencias previas que se archivaron y sobreseyeron fue de 855.571 diligencias, esto es, el 74% del total de las diligencias previas netas incoadas, cifra prácticamente idéntica a la del año anterior, cuando ascendió al 75%.

Por tanto, una vez descontado el volumen de acumulaciones, inhibiciones, sobreseimientos y archivos, la cifra de diligencias previas queda reducida a 295.786.

En el año 2021, se transformaron 249.529 diligencias previas en otros procedimientos susceptibles de concluir en enjuiciamiento (algu-

nas incoadas en años precedentes). Ello, como tendencia, significa que un 22% 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 2020 fue del 20%, en el año 2019 fue del 19%, en el año 2018 ascendió al 18% y del 19% en el 2017. Como es constante, la transformación más habitual de diligencias previas durante 2020 fue a procedimiento abreviado, suponiendo casi un 71% del total.

TRANSFORMACIÓN DE LAS DILIGENCIAS PREVIAS 2021



De las diligencias previas transformadas, un 70,95% lo hizo en procedimiento abreviado, un 19,85% en delito leve y un 8,14% en diligencias urgentes. Un escaso porcentaje de previas se transformó en sumarios (0,93%) y en jurados (0,14%).

1.1.2.2 *Art. 324 LECrim*

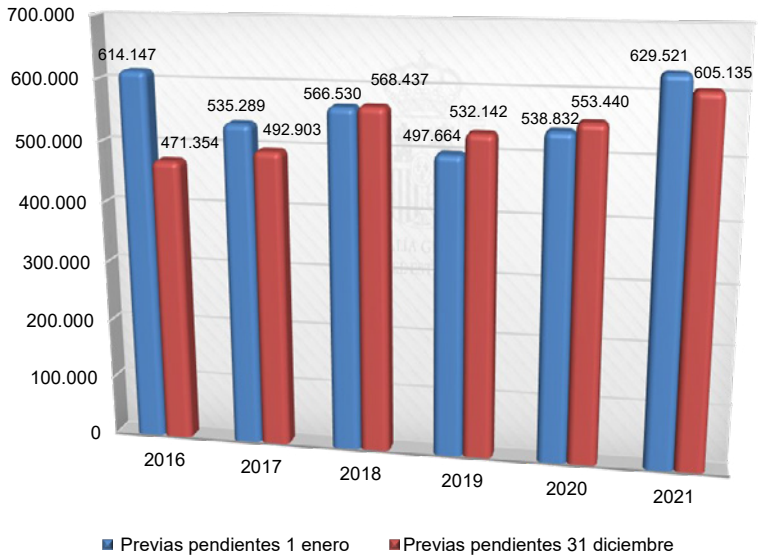
La reforma del art. 324 LECrim introdujo un modelo de plazos máximos de instrucción en función de su complejidad. Ello tuvo un gran impacto en el trabajo de las fiscalías en el año 2016, ya que la norma exigía un control de los procedimientos penales sin que entonces, ni las fiscalías ni los órganos judiciales contarán con una información depurada sobre pendencias ni herramientas informáticas adecuadas a tan concretos fines. Durante el año 2017, aunque pareció que se esta-

bilizaron 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, junto con los letrados de la administración de justicia y los propios titulares de los órganos.

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 modifica el artículo 324 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en los términos ya referidos.

En el año 2021 los fiscales solicitaron la declaración de complejidad en 3.186 diligencias, cifra un 78% inferior a las 14.480 de 2020, lo que da medida del calado de la reforma introducida por la mencionada Ley 2/2020 (26.014 declaraciones de complejidad en 2019, mientras que en 2018 se formularon 21.332 y 25.746 en 2017).

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 2021 el número de diligencias previas pendientes al 1 de enero era de 629.521 y a fecha 31 de diciembre se había reducido a

605.135. Estos datos indican que la pendencia ha disminuido, si bien hay que tener en cuenta que los procedimientos pendientes a 1 de enero de 2021 son los que provienen del ejercicio marcado por la paralización de toda actividad durante el Estado de Alarma. Ello podría hacernos llegar a conclusiones erróneas, pues a menor entrada de asuntos, con una recuperación de la actividad habitual, es lógico que la pendencia disminuya; no obstante, en el próximo ejercicio, ya recuperados todos los indicadores, bien podríamos estar ante la tendencia marcada desde 2017.

En definitiva, no se puede concluir que la limitación de los plazos de instrucción impuesta en su día por el art. 324 de la LECrim, haya venido a solucionar el retraso en la tramitación de los procedimientos abreviados. Todavía es prematuro analizar los efectos de la entrada en vigor de la nueva redacción del artículo 324 de la LECrim, máxime con el efecto distorsionador señalado.

Tiempo medio desde incoación procedimiento hasta calificación (Fuente SICC 2021)

Previas/abreviado			Juicio Rápido			Sumario ordinario			Tribunal del Jurado		
2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
TM (días)	TM (días)	TM (días)	TM (días)	TM (días)	TM (días)	TM (días)	TM (días)	TM (días)	TM (días)	TM (días)	TM (días)
375,65	383	389,28	30	42	39,93	744	759	781,95	633	604	651,49

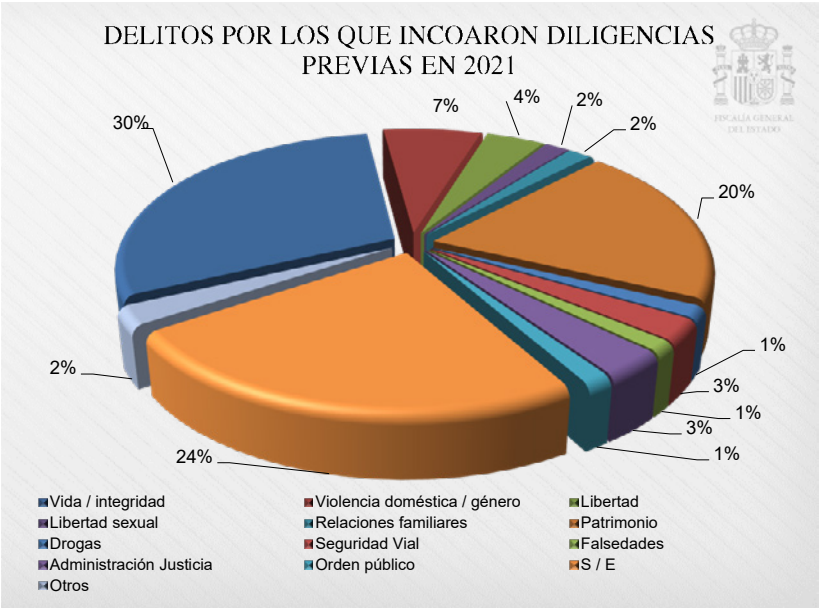
1.1.2.3 *Delitos que dieron lugar a la incoación de diligencias previas*

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 delitos 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 2021 los delitos contra la vida e integridad física dieron lugar al 35% de las previas incoadas (29% en 2020), los delitos contra el patrimonio se mantienen en el 20%, como en 2019 y 2018. El 24% de las diligencias previas incoadas no tiene asociado ningún delito en su registro, al igual que en 2020 (el 25% en 2019 y el 24% en 2018).

La conclusión cierta es que en la actualidad ni la estadística judicial ni la fiscal, son instrumentos fiables para evaluar la evolución de la criminalidad en España. Habrá que acudir a otros sitios o datos para obtener un retrato de la actualidad delictiva en nuestro país.



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*

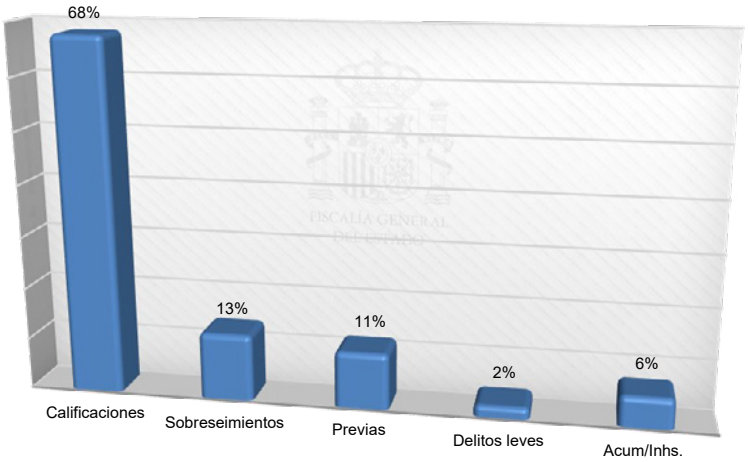
En el año 2021 se incoaron 202.296 diligencias urgentes, cifra que debe completarse con las 20.307 diligencias previas que se transformaron en urgentes, lo que arroja un total de 222.603 diligencias urgentes.

La evolución interanual de estos procedimientos es la siguiente:

En términos comparativos, en el año 2021 se ha producido un fuerte incremento, del 19%, en la incoación de este tipo de procedimientos. Se corrige así, en parte, el descenso experimentado en 2020, aunque sin retomar todavía la tendencia creciente vista en los años 2019, cuando se produjo un incremento de casi el 7%, y en 2018, con un incremento del 6%. Estos datos, al igual que los del ejercicio anterior, están condicionados por la paulatina recuperación posterior a la pandemia.

Sin embargo, el destino procesal de las diligencias urgentes es prácticamente idéntico en el año 2021 a los de los años 2020 y 2019.

DESTINO DE LAS DILIGENCIAS URGENTES A TRAVÉS DE LAS DISTINTAS DECISIONES PROCESALES ADOPTADAS EN EL AÑO 2020



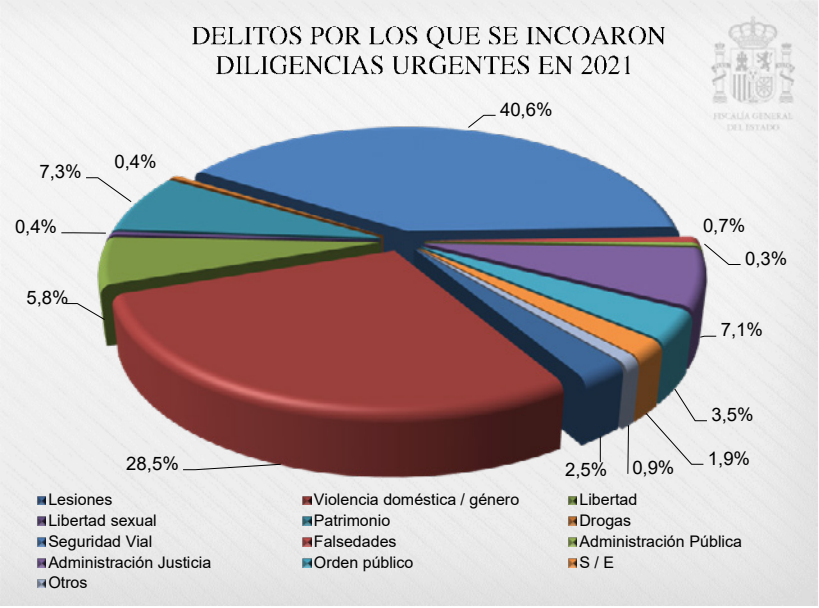
El dato relevante sigue siendo sin duda la eficacia aparejada a este tipo de procedimiento, vista la alta tasa de calificación (68%).

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 2021 fueron nuevamente los cometidos contra la seguridad vial (el 40,5% de las incoaciones y el 54% de las calificaciones), en segundo lugar, los delitos de violencia de género y familiar (el 28,5% de las incoaciones y el 14% de las calificaciones) y, en mucho menor volumen, los delitos contra la propiedad (el 7% de las incoaciones y el 7 % de las calificaciones).

Los delitos de quebrantamiento de condena o medidas cautelares representaron un 7% de las diligencias urgentes incoadas y el 7% 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 2021 en este tipo de procedimientos vuelven a crecer respecto a 2020, al ser esta anualidad en la que la crisis sanitaria que tuvo su mayor impacto, si bien la distribución de delitos es muy similar a la de años anteriores.



1.1.3.3 *Delitos que dieron lugar a la calificación del Ministerio Fiscal en diligencias urgentes*

Los aspectos que caracterizaron este procedimiento en 2021 fueron los siguientes:

– El 68% de los procedimientos que se incoaron fueron calificados, cifras casi idénticas a las de años anteriores: el 68% en 2020, el 67% en 2019 y en 2018, el 66% en 2017 y el 68% en 2016.

– En el 81% de las calificaciones se llegó a la conformidad en el juzgado de instrucción, cifra muy superior al 73 % de 2020, al 72% del año 2019, siendo las cifras de años precedentes el 67% en 2018 y el 79% en 2017.

– Las calificaciones que formuló el Ministerio Fiscal en este procedimiento representaron en el año 2021 el 47% del total de las formuladas, lo que supone un pequeño incremento respecto de año 2020, con el 46%, y a su vez, una ligera disminución respecto a 2019, en el que supusieron el 49% del total de las formuladas. Los porcentajes correspondientes a los años anteriores fueron de 49% en 2018 y de 46% en 2017.

En el año 2021 el porcentaje de diligencias urgentes sobreseídas fue un 12%, el mismo que en 2020 y 2019. En el año 2018 se sobreseyeron o archivaron el 18% de las diligencias urgentes incoadas, mientras que el 2017 el porcentaje fue del 13%. También persistieron factores que condujeron a que cerca del 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 2020 y 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 2021, apenas un 1,4% 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 una notable disminución en relación a años anteriores, ya que en el año 2020 el porcentaje fue del 8,4%, en 2019 este porcentaje fue de un 6,8% y en 2018 de un 6,4%.

Sin embargo, en 2021, casi el 3,4% de las diligencias urgentes se transformaron en juicios por delitos leves, cifra que casi duplica a la de 2020, con el 2%, 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 2021 es el sexto en que cabe valorar la eficacia de esta reforma. 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 2021, con constancia en las fiscalías, fueron 323.362 (en 2020 fueron 297.744, 2019 fueron 338.204, en 2018 fueron 348.907 y en 2017 fueron 361.061), de los que 160.849 se celebraron con asistencia del Ministerio Público.

Sin embargo, los datos ponen de manifiesto que el descenso en incoaciones y asistencias del Ministerio Fiscal no se ha revelado como eficaz en relación con las cargas globales de trabajo que pesan 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

La fase del procedimiento abreviado que se desarrolla ante el juzgado de instrucción está prevista 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 2021 se incoaron 177.739 procedimientos abreviados, lo que supone un repunte respecto a los 149.489 incoados en 2020, que se traduce en un incremento de casi el 19%, siendo una cifra superior incluso a la del 2019, que fue de 164.128 procedimientos, prácticamente igual a la del año anterior, siendo en 2018, 161.042 procedimientos. Este crecimiento no ha de calificarse, en el momento actual, como una tendencia, sino que debe ser interpretada en el contexto de paulatina recuperación de la actividad en todos los órdenes de la vida social tras el año 2020.

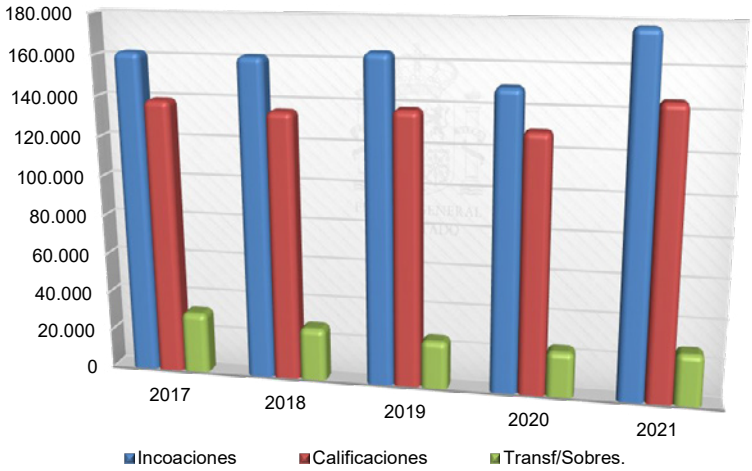
El Ministerio Fiscal formuló en estos procedimientos 144.765 calificaciones, cifra casi un 11% superior a la de 2020, cuando se presentaron 129.459 (y superando las 137.626 de 2019, y las 135.021 de 2018). Este aumento pudiera deberse a la recuperación de la actividad de las fiscalías tras el parón de la pandemia sufrido en 2020.

En el año 2021, las calificaciones del Ministerio Fiscal en este procedimiento representaron aproximadamente el 51% del total de las formuladas por el mismo (53% en 2020, 50% en 2019, 50% en 2018 y 53% en 2017).

Puede observarse un ciclo estable con variaciones poco significativas, como se refleja en las siguientes cifras:

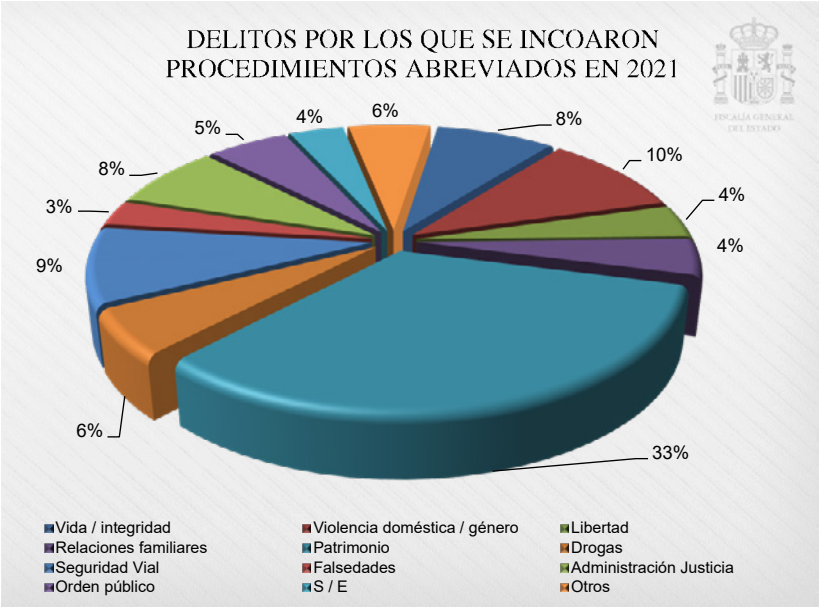
	2017	2018	2019	2020	2021
Incoaciones	161.766	161.042	164.128	149.489	177.739
Calificaciones.	138.707	135.021	137.626	129.459	144.765
Transformaciones/Sobreseimientos. .	31.278	27.053	24.463	23.081	26.217

EVOLUCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ABREVIADOS: INCOACIÓN Y EFICACIA A TRAVÉS DE LA EFECTIVA CALIFICACIÓN



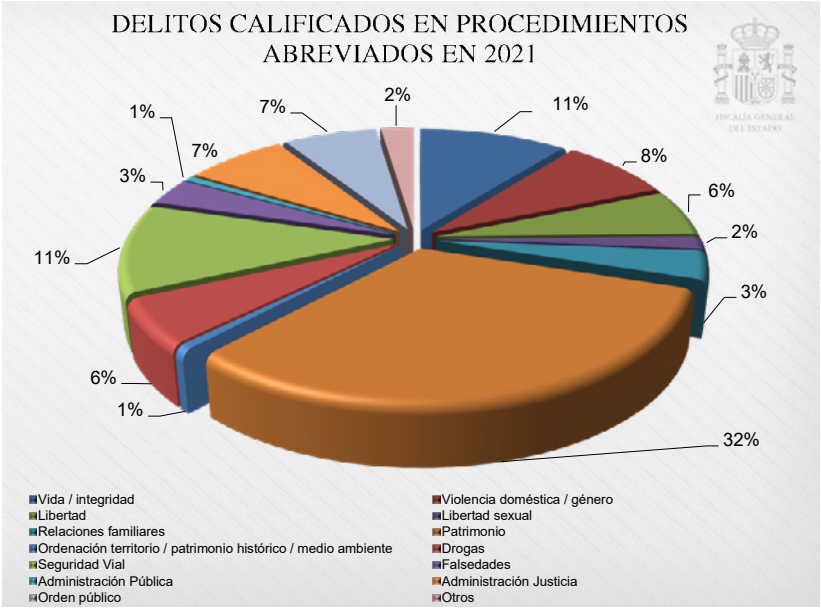
La diferencia entre el número de incoaciones y el de calificaciones pone de manifiesto, en una medida no fácil de determinar, diferencias de criterio entre el juez de instrucción y el Ministerio Fiscal. El promedio nacional de procedimientos abreviados que no culminaron en calificación fue del 15 %, misma cifra que en los años 2020 y 2019 (en 2018 fue de 17% y el 18% en 2017). Esta es una de las manifestaciones de nuestro actual sistema procesal frente a aquellos en los que el Ministerio 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 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 al 6%. Esta relación es muy similar en los últimos años, constatándose la tendiente creciente de las calificaciones por delitos por delitos de violencia de género y doméstica.

Las dilaciones que se producen 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.

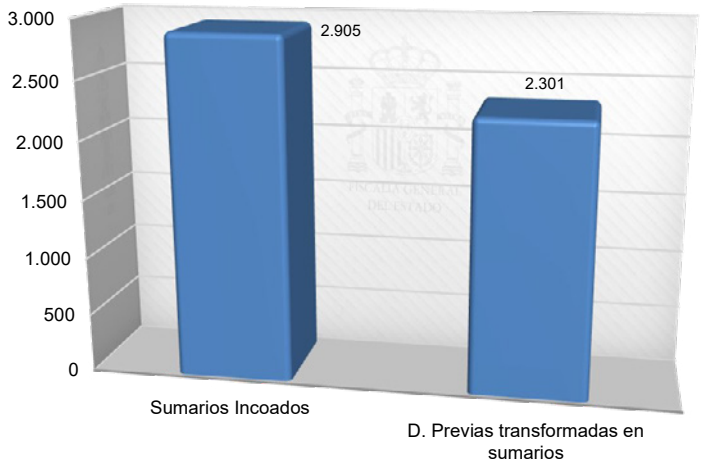
1.1.6 Sumarios

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*

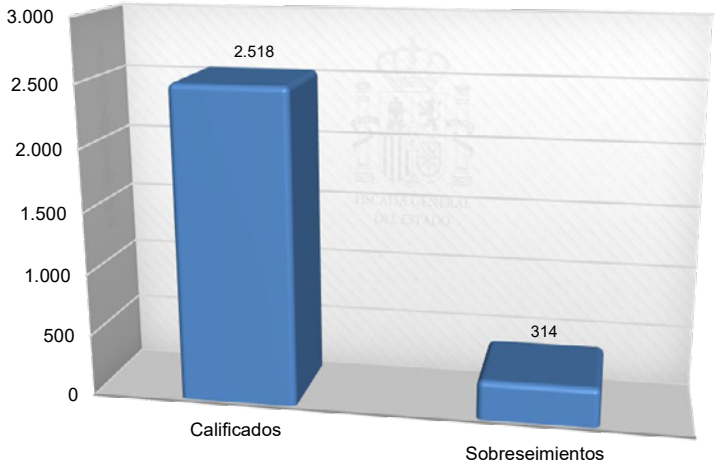
Se incoaron 2.905 sumarios, de los cuales 2.301 procedían de diligencias previas, como se observa en el gráfico siguiente. En el año 2021 hubo un aumento en incoaciones de este procedimiento de casi el 16% en relación al año 2020, aunque este dato puede deberse a la recuperación de la actividad social en todos los órdenes, tras la paralización provocada por el estado de alarma.

DISTRIBUCIÓN ENTRE SUMARIOS INCOADOS
Y CON ORIGEN EN DILIGENCIAS PREVIAS
EN EL AÑO 2021



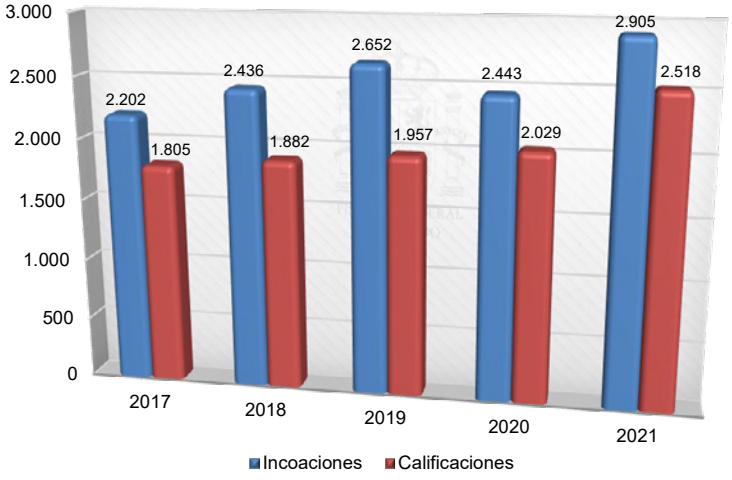
Cerca del 11% de los sumarios incoados se archivaron o sobreseyeron por las audiencias provinciales (siendo el 19% en 2020, el 18% en 2019, el 14% en 2018 y el 10% en 2017). Por el Ministerio Fiscal se calificaron 2.518 (siendo 2.029 en 2020, 1.957 en 2019, 1.882 en 2018 y 1.805 en 2017).

RELACIÓN ENTRE CALIFICACIONES Y SOBRESEIMIENTOS DE SUMARIOS ANTE LA AUDIENCIA EN EL AÑO 2021



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:

	2017	2018	2019	2020	2021
Incoaciones	2.202	2.436	2.652	2.443	2.905
Calificaciones	1.805	1.882	1.957	2.029	2.518

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 casi 708 días, tomando como fecha de inicio la de incoación del asunto, aunque hubiera sido como diligencias previas, luego transformadas en sumario. El incremento de esta cifra en esta anualidad, acumulado a la del año anterior (tiempo medio de 701) puede estar relacionado con el efecto de la pandemia en la ralentización de la actividad, que por la tramitación más prolongada en el tiempo de este tipo de procedimientos, seguiría estando afectada.

1.1.6.2 *Art. 324 LECrim en sumarios*

En el año 2021 el Ministerio Fiscal solicitó la declaración de complejidad del art. 324 LECrim en 7 sumarios y se interesó la declaración de plazo máximo en 6 sumarios. Aquí se empieza a ver en toda su eficacia la reforma operada al respecto, ya que el año anterior solo había estado en vigor durante la mitad del ejercicio.

1.1.6.3 *Delitos que dieron lugar a la calificación del Ministerio Fiscal en sumarios ordinarios*

Los delitos contra la vida e integridad dieron lugar a 809 calificaciones, 310 lo fueron por delito de homicidio, 73 por asesinato y 425 por lesiones, de las que 158 lo fueron por violencia doméstica y de género. Los delitos contra la libertad sexual dieron lugar al mayor número de escritos de calificación: 1.816, de los cuales 524 fueron por agresiones sexuales, 151 por violaciones y 458 por abusos sexuales. Por delitos contra la salud pública se formularon 81 calificaciones, correspondiendo en mayor medida a tráfico de drogas cualificado, formulándose 33 calificaciones, a las que se añaden 29 por tráfico de drogas que causan grave daño a la salud y 17 sin grave daño. Los delitos contra el patrimonio dieron lugar a 90 calificaciones.

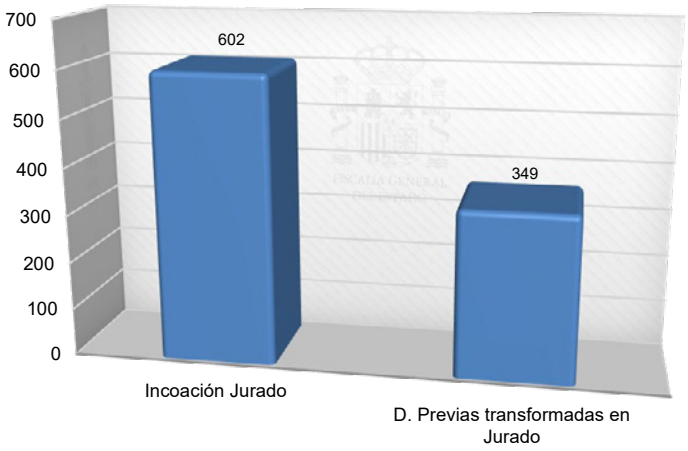
1.1.7 Procedimiento ante el tribunal del jurado

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 2021 se incoaron 602 procedimientos, de los cuales 349 procedían de diligencias previas.

DISTRIBUCIÓN ENTRE INCOACIONES TOTALES DE TRIBUNAL DE JURADO Y CON ORIGEN EN DILIGENCIAS PREVIAS AÑO 2021

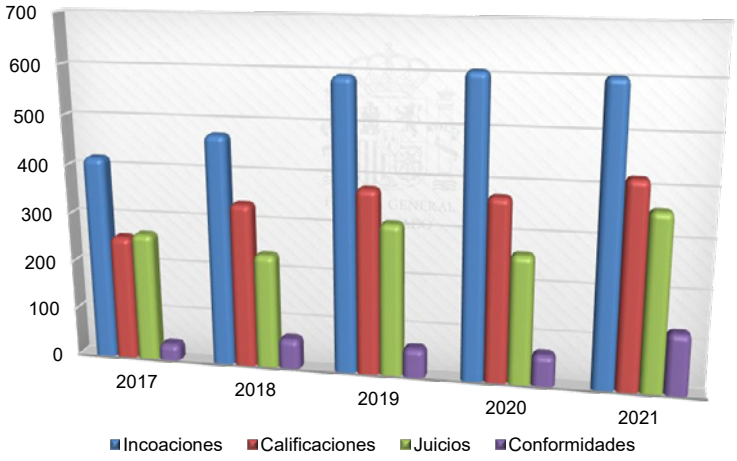


En 2019 hubo un incremento del 25% en la incoación de procedimientos de jurado que se ha mantenido hasta la actualidad, en este ejercicio se han incoado un total de 602 procedimientos, cinco menos que durante el año anterior.

En el año 2021 se calificaron un total de 418 causas por el procedimiento ante el Tribunal del Jurado, frente a las 372 del año anterior.

Este incremento puede explicarse por la evolución de la crisis sanitaria, en cuyas primeras etapas, la menor interacción social redujo ostensiblemente la actividad delictiva, y con la vuelta a la normalidad las tasas de delincuencia están ajustándose al alza.

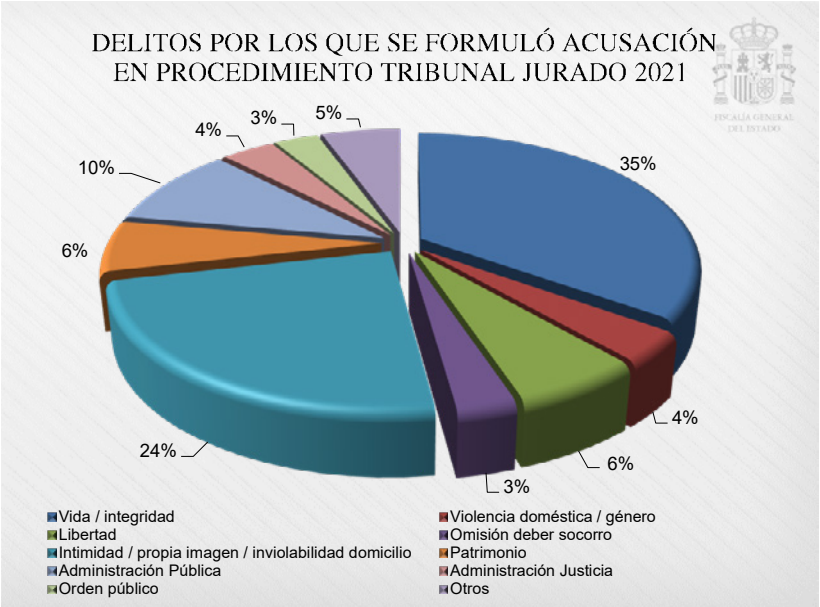
EVOLUCIÓN INTERANUAL DEL PROCEDIMIENTO DEL JURADO EN BASE A LOS ACTOS PROCESALES MÁS RELEVANTES



Los datos cuantitativos de esta evolución son los siguientes:

	2017	2018	2019	2020	2021
Incoaciones	417	471	591	607	602
Calificaciones.	255	335	377	372	418
Juicios	263	234	310	261	358
Conformidades.	34	62	59	64	124

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 35% de acusaciones, ligeramente inferior al porcentaje del ejercicio anterior que fue del 40% y, dentro de ellos, los más numerosos fueron los de homicidio y asesinato, con 87 y 102 calificaciones respectivamente; en segundo lugar, los cometidos contra la inviolabilidad del domicilio (allanamiento de morada) con un 24% de las calificaciones (frente al 21% en 2020, el 17% en 2019 y 12% en 2018). Otros delitos significativos fueron los delitos contra la Administración Pública, que representaron el 10% del total, siendo el delito de malversación el que dio lugar al mayor número de calificaciones (42); los delitos contra la libertad (siendo el delito más numeroso el de amenazas), y los delitos contra el patrimonio fueron, en ambos casos, un 6% del total.

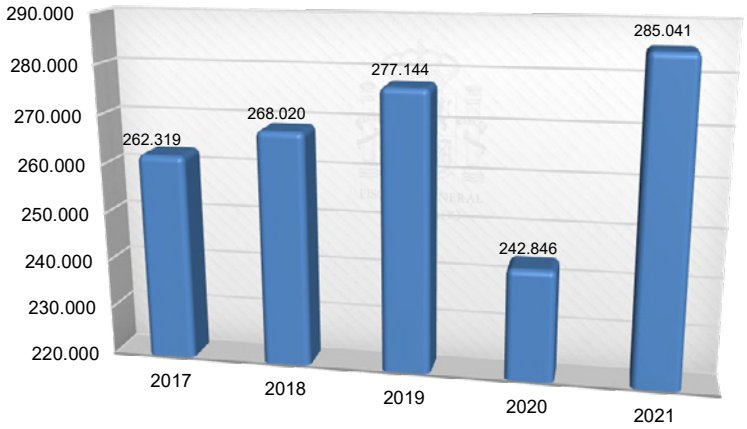
1.1.8 Calificaciones

En el año 2021 por el Ministerio Fiscal se formularon en todo tipo de procedimientos 285.041 calificaciones, una cifra un 15% superior a la de 2020, cuando fueron 242.846.

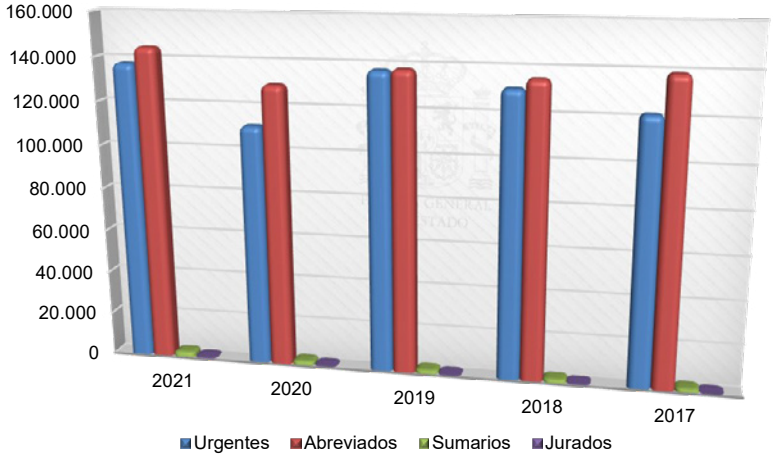
Este incremento hay que conectarlo con el descenso del 12% que tuvieron las calificaciones durante el ejercicio anterior con motivo del contexto pandémico y, particularmente, la suspensión de toda actividad jurisdiccional no esencial durante los meses de confinamiento en el estado de alarma.

La evolución interanual queda como sigue:

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE TOTAL
DE CALIFICACIONES

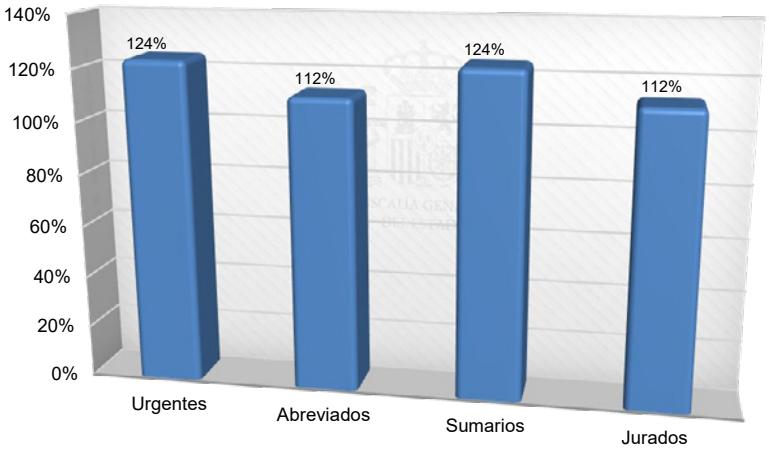


EVOLUCIÓN INTERANUAL DEL TOTAL DE CALIFICACIONES POR TIPO DE PROCEDIMIENTO



	Urgentes	Abreviados	Sumarios	Jurados	Total
2021	137.340	144.765	2.518	418	285.041
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

PORCENTAJE DE CALIFICACIONES EN LOS PROCEDIMIENTOS EN RELACIÓN A SU VOLUMEN DE INCOACIÓN EN 2021



Se observa, como se ha dicho, un fuerte crecimiento en el total de calificaciones formuladas, que obedece a las causas anteriormente expuestas.

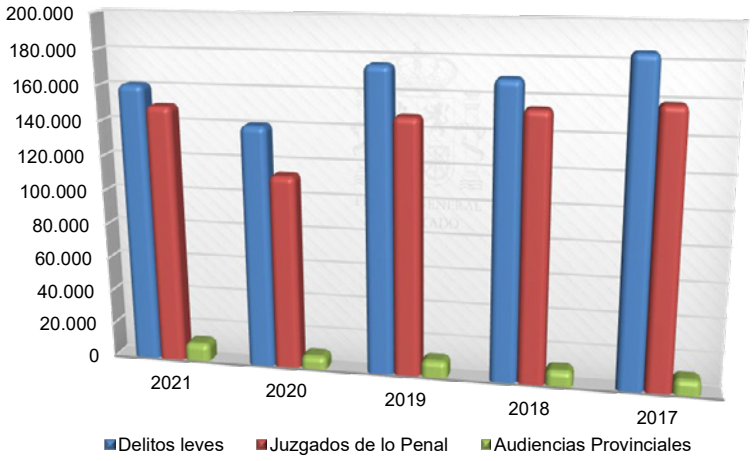
En el apartado 1.1.2.2, sobre el art. 324 LECrim, se ofrece información sobre el tiempo medio desde incoación a calificación en las diligencias previas y procedimientos abreviado, diligencias urgentes, sumarios y jurado.

1.1.9 Juicios y sentencias

1.1.9.1 *Juicios*

El Ministerio Fiscal asistió a la celebración de un total de 320.977 juicios, que se distribuyeron entre 160.849 juicios por delitos leves; 149.411 juicios ante los Juzgados de lo Penal y 10.717 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
2021	160.849	149.411	10.717
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 originó que, durante los meses de confinamiento del estado de alarma del año 2020, se produjera un importante descenso de este tipo de actos procesales. En el año 2021 se observa que se ha vuelto a unos números ligeramente inferiores a los anteriores a la crisis sanitaria.

	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%

	Incoaciones	Asistencias del fiscal	Porcentaje de asistencias
2021	323.362	160.849	49%

En relación con los juicios por delito, en el año 2021 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/la fiscal califica un procedimiento hasta que tiene lugar 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		
2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
TM (días)	TM (días)	TM (días)	TM (días)	TM (días)		TM (días)	TM (días)	TM (días)	TM (días)	TM (días)	TM (días)
453	507	543	61	103	94	302	292	332	338	397	471

TM incoación órgano enjuiciamiento a primer señalamiento

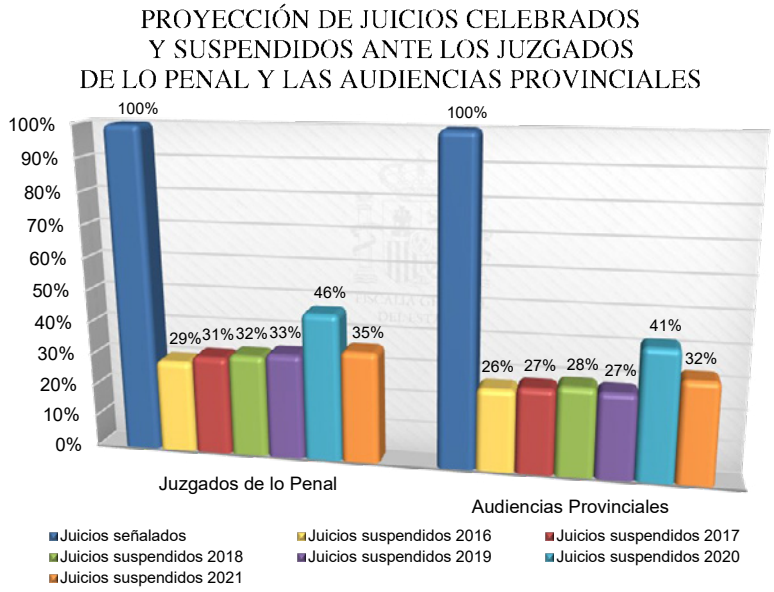
Diligencias Previas/P. abreviado			Juicio Rápido			Sumario ordinario			Tribunal del Jurado		
2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021	2019	2020	2021
TM (días)	TM (días)	TM (días)	TM (días)	TM (días)	TM (días)	TM (días)	TM (días)	TM (días)	TM (días)	TM (días)	TM (días)
245	269	310	29	69	74	559	512	523	208	218	261

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. Se mantiene la tendencia ascendente, son cada vez más altos los tiempos en todos los supuestos

analizados con excepción de una ligera reducción en el tiempo medio entre la calificación y primer señalamiento en los juicios rápidos.

En cuanto al volumen de suspensiones, en el año 2021 en los Juzgados de lo Penal, como media nacional, se suspendieron el 35 %, frente al 46% de los juicios señalados durante el año 2020, volviendo a porcentajes similares a los previos a la crisis sanitaria. En las Audiencias Provinciales se suspendieron el 32% de los juicios señalados, a diferencia del año anterior que ascendieron al 41%, volviendo a porcentajes similares a los existentes con anterioridad de la pandemia.



Hay que insistir una vez más en el efecto negativo del elevado índice de suspensiones: genera insatisfacción y molestias a la ciudadanía, 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 y perturba la organización de las Fiscalías y órganos judiciales.

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 2021, del total de las diligencias urgentes calificadas el 76% han finalizado con una sentencia de conformidad ante los juzgados de instrucción. Conviene por ello insistir 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 implica la pérdida de gran parte de los beneficios que, tanto para las partes como para la organización en general, se obtendrían 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 2021		Condenatorias	Absolutorias
Juzgados de Instrucción en juicios delitos leves con asistencia MF	152.507	87.827	64.680
Juzgados de Instrucción en Diligencias Urgentes		104.453	
Juzgados de lo Penal en Procedimientos Abreviados y Juicios Rápidos	147.682	115.614	32.068
Audiencias Provinciales en Procedimientos Abreviados, Sumarios y Jurados	10.232	8.442	1.790

El incremento generalizado de sentencias respecto al año pasado es consecuencia de la normalización de la situación sanitaria, volviendo a datos muy parecidos a los previos a la pandemia.

Los porcentajes de sentencias absolutorias son de 42% en los delitos leves, 22% en los juzgados de lo penal y un 17,5% en las audiencias provinciales.

En los delitos relacionados con la violencia sobre la mujer, un importante número de absoluciones es consecuencia de la invocación por la víctima del derecho de dispensa artículo 416 LECrim.

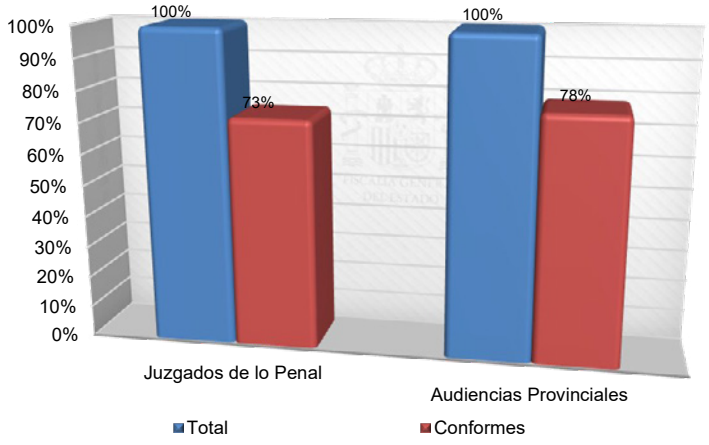
En el ámbito de los juicios por delitos leves se mantiene el mismo elevado porcentaje de absoluciones que ya constatado en los ejercicios anteriores y que fundamentalmente por la incomparecencia del

denunciante y los acuerdos previos a los que llegan las partes. Cinco años después de la reforma, con estos datos se puede afirmar que no se ha resuelto debidamente el problema detectado 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.

La estadística de sentencias también permite constatar la sintonía o disconformidad entre el criterio mantenido por el Ministerio Fiscal y la decisión del órgano de enjuiciamiento.

La conformidad del Ministerio Público en las sentencias dictadas por los juzgados de lo penal (condenatorias y absolutorias) en el año 2021 fue casi del 73%, idéntico porcentaje que el año anterior. En las dictadas por las audiencias provinciales el porcentaje de conformidad con la posición del/la fiscal fue casi del 78% consolidándose la tendencia creciente de los últimos años (72% en 2020,70% en 2019, 71% en 2018 y 66% en 2017).

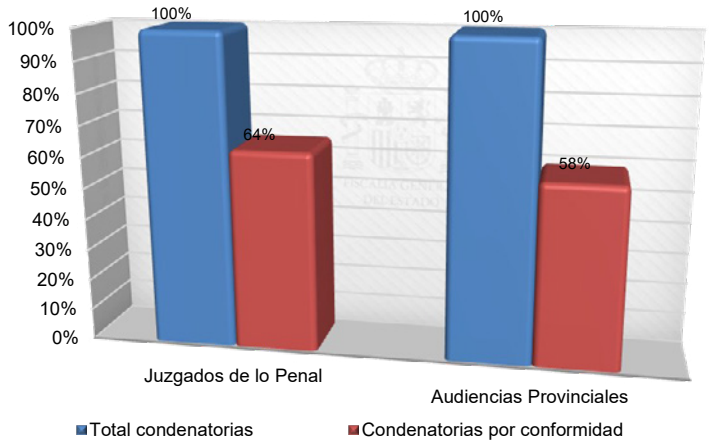
PROYECCIÓN DEL GRADO DE CONFORMIDAD
CON LA POSICIÓN DEL MINISTERIO FISCAL
EN LA TOTALIDAD DE LAS SENTENCIAS DICTADAS POR LOS
JUZGADOS DE LO PENAL Y LAS AUDIENCIAS PROVINCIALES



Hay que seguir insistiendo en que en el año 2021 el mayor número de sentencias condenatorias se produjo por la conformidad del acusado y su letrado con la calificación fiscal. Así, del total de sentencias condenatorias que constan dictadas por los juzgados de lo penal

(115.614), 74.300 sentencias lo fueron por conformidad del acusado con la petición del Ministerio Fiscal (el 64%). En las audiencias provinciales se dictaron un total de 8.442 sentencias condenatorias, de las cuales 4.906 (el 58%) lo fueron por conformidad del acusado y su defensa con la posición del Ministerio Fiscal.

INCIDENCIA DE LA CONFORMIDAD PREVIA DE LAS PARTES EN LAS SENTENCIAS CONDENATORIAS DICTADAS EN LOS JUZGADOS DE LO PENAL Y AUDIENCIAS PROVINCIALES

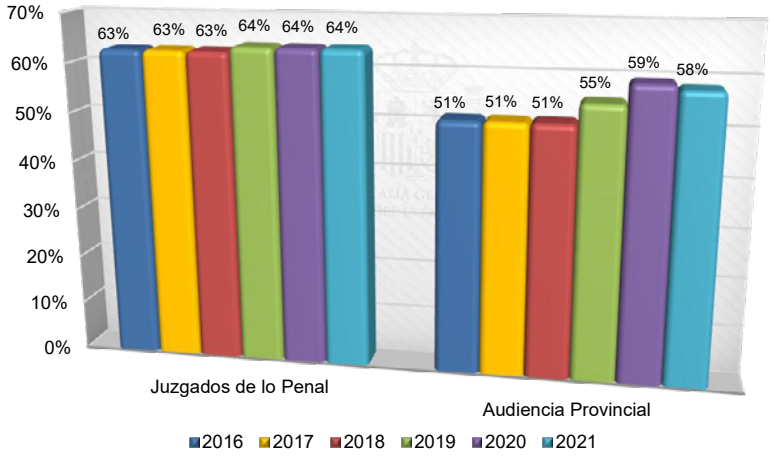


Los datos son prácticamente idénticos a los del ejercicio anterior, un 64% de sentencias condenatorias por conformidad ante los Juzgados de lo Penal y un 59% de sentencias condenatorias de conformidad ante las Audiencias Provincial. La diferencia entre los porcentajes de conformidad en los procedimientos ante los Juzgados de lo Penal y las Audiencias Provinciales se debe a que las peticiones de pena ante las audiencias provinciales son superiores a los cinco años de prisión, lo que conlleva una mayor probabilidad de ingreso en prisión del acusado.

No obstante, 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

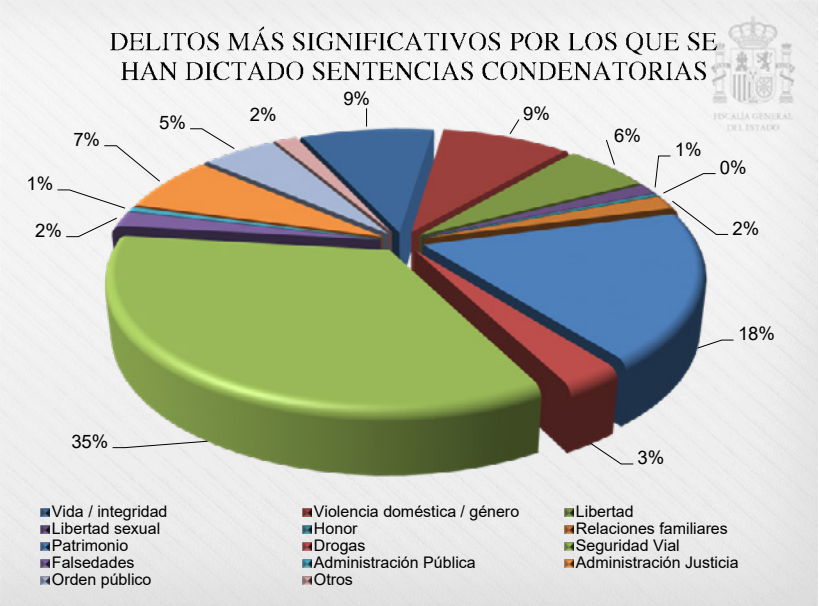
efectos que, como mucho, podrían reproducirse en el próximo ejercicio, dada la continuidad de las consecuencias de la pandemia.

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 35% y el 18% respectivamente. Los delitos de violencia familiar y de género representaron el 9%, los delitos contra la vida e integridad física al 9% 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 encuentran los delitos contra la libertad, el orden público, las relaciones familiares, los de falsedad, o contra la integridad moral y la libertad sexual. Se mantiene por tanto la tendencia de los últimos años en cuanto a incidencia de los tipos delictivos.

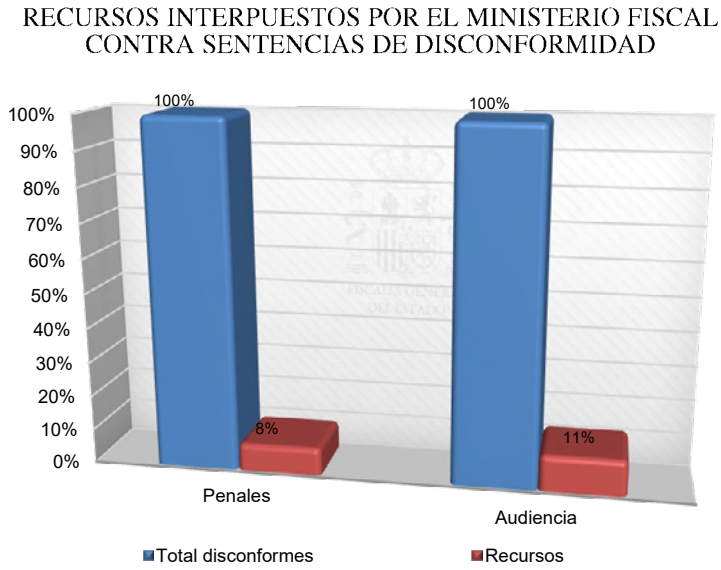


La evolución de los tres últimos años es la siguiente:

	2018	2019	2020	2021
Seguridad vial	34 %	31 %	32 %	35 %
Patrimonio	21 %	21 %	19 %	18 %
Administración de Justicia	7 %	7 %	7 %	7 %
Violencia doméstica/género	10 %	10 %	13 %	9 %
Vida e integridad física	9 %	9 %	10 %	9 %
Orden Público	4 %	5 %	5 %	5 %
Libertad	5 %	6 %	5 %	6 %
Relaciones familiares	2 %	2 %	2 %	2 %

Los recursos interpuestos en el año 2021 por el Ministerio Fiscal contra las sentencias disconformes dictadas por los juzgados de lo penal (40.067), fueron 3.259, lo que representa aproximadamente un 8% del total. Los recursos interpuestos contra las disconformes de la audiencia (3.119) fueron 329, lo que supone casi un 11%, frente al 13% del año anterior. Ha aumentado la proporción de recursos interpuestos frente a sentencias disconformes dictadas por los juzgados de lo penal, que fue de un 6% en 2020, mientras que ha decrecido el

porcentaje de recursos interpuestos contra sentencias dictadas por las Audiencias Provinciales.



Dentro de los recursos contra sentencias se hace 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 2021 se han dictado un total de 2.084 sentencias en apelaciones por los Tribunales Superiores de Justicia y se han celebrado 382 vistas con intervención del Ministerio Fiscal, manteniéndose la tendencia del año pasado.

1.1.11 Diligencias de investigación

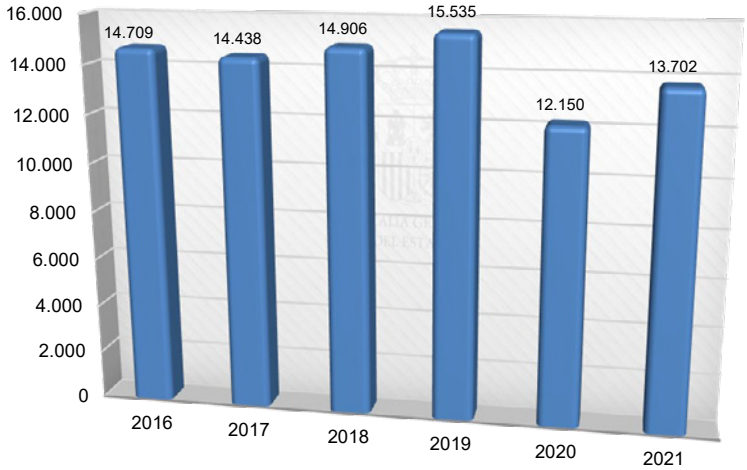
El artículo 5 de Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal y el artículo 773.2 de la LECrim asignan al Ministerio Fiscal funciones directas de investigación penal, que se desarrollan a través de las diligencias de

investigación, cuya incoación y tramitación se realiza por los distintos órganos del Ministerio Fiscal.

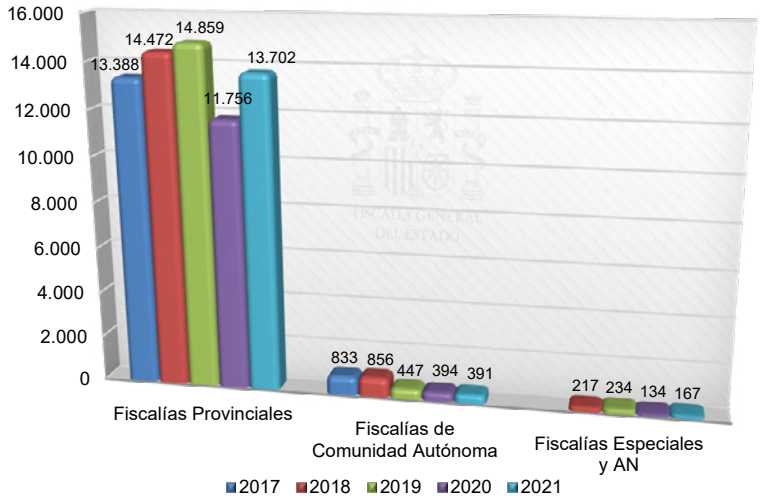
En el año 2021 se incoaron 13.869 diligencias de investigación, repartidas entre las Fiscalías territoriales (13.702), la Fiscalía de la Audiencia Nacional (79), la Fiscalía Anticorrupción (40) y la Fiscalía Antidroga (48).

La evolución interanual de estas incoaciones es la siguiente:

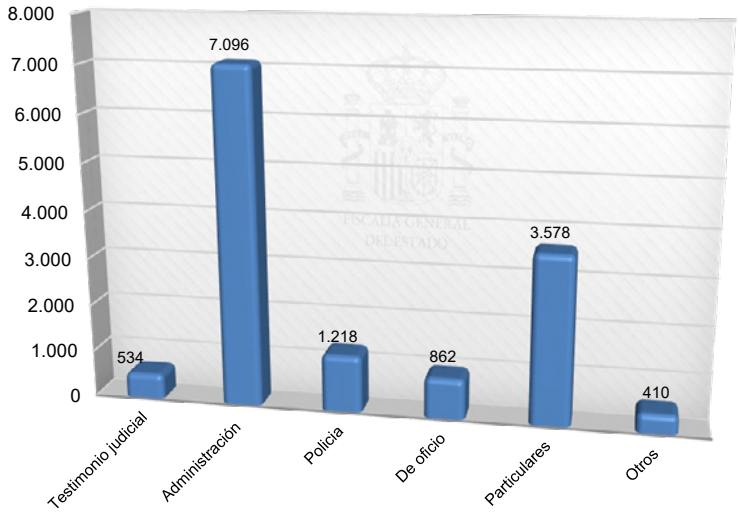
EVOLUCIÓN INTERANUAL DEL TOTAL
DE DILIGENCIAS INCOADAS



DISTRIBUCIÓN DE LAS INCOACIONES EN LAS DISTINTAS FISCALÍAS EN EL PERIODO 2017-2021



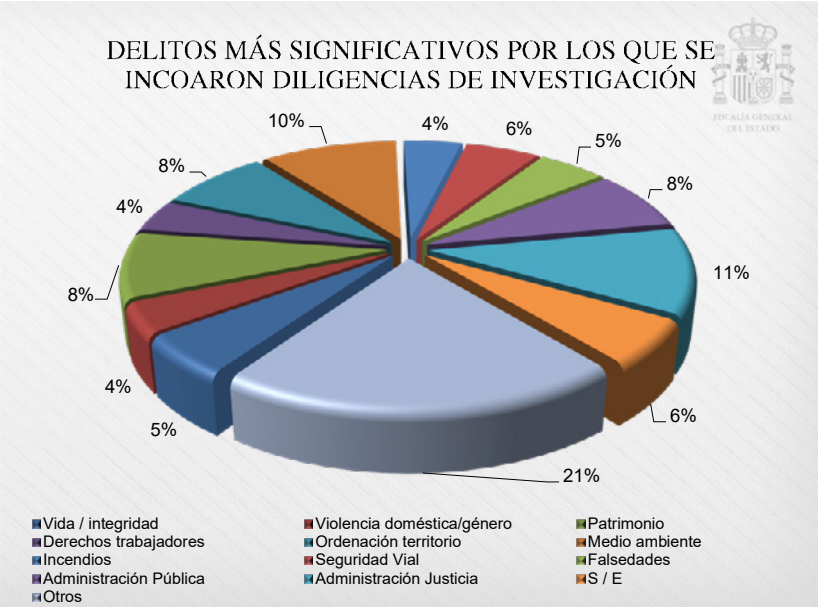
En el ámbito de las Fiscalías territoriales, el origen de las diligencias de investigación se clasifica en seis grandes vías.



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 58% 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 2021.

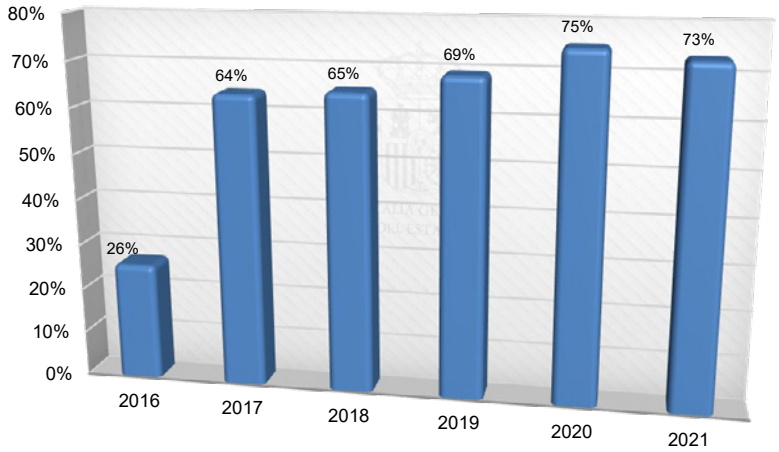


Las diligencias referidas a seguridad vial, incendios forestales, medio ambiente, ordenación del territorio, patrimonio histórico, derechos de los trabajadores, hacienda pública y violencia sobre la mujer tienen una correlación con servicios especializados de las fiscalías en estas materias.

El trámite de estas diligencias puede llevar a la presentación de denuncia o querella o, en su caso, el archivo con información al denunciante de la posibilidad de reiterar su presentación ante el órgano judicial que se estime oportuno. En el caso de las fiscalías de Comunidad Autónoma también se prevé la derivación a otra Fiscalía, fundamentalmente a una fiscalía 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 2016-2021



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.

El tiempo medio de tramitación de las diligencias de investigación es de 133 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 lo 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 es el caso de violencia sobre la mujer, siniestralidad laboral, medio ambiente y urbanismo, extranjería, seguridad vial, menores, delincuencia económica, criminalidad informática y 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.

Finalmente, debe señalarse que el ejercicio estadístico correspondiente al año 2020 es una referencia excepcional, en la serie estadística.

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.

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	2020	20201	Evolución
Diligencias previas	2.576	2.531	-2%
Homicidio + Asesinato	1.836	1.749	-5%
Homicidio por imprudencia	630	686	+7%

La evolución de las incoaciones en los delitos de lesiones es la siguiente:

Delitos de lesiones	2020	2021	Evolución
Diligencias previas	483.431	504.899	+4%
Diligencias urgentes	47.138	56.639	+17%
Total	530.569	561.538	+6%

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 ascienden levemente, al contrario de lo que venía sucediendo en años anteriores. 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, cualificadas, las acaecidas en riña tumultuaria y las enmarcadas en episodios de violencia familiar, debido a que, en esta fase inicial, la asignación a uno u otro tipo penal es muy poco fiable.

	2021
Lesiones intencionales	433.816
Lesiones por imprudencia	71.074

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 irreal 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.

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 dimanan de estas diligencias se refieren a hechos con esa coincidencia temporal.

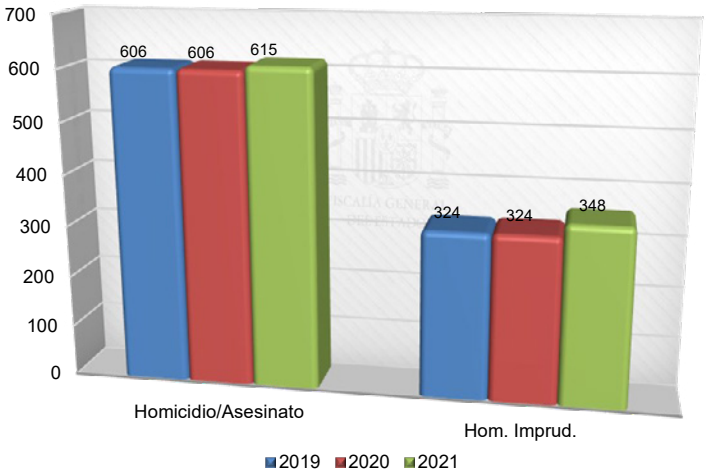
Los datos comparativos más relevantes en relación con el año anterior son los siguientes:

Calificaciones MF	2020	2021	Evolución
Homicidio + Asesinato.	606	615	-
Homicidio por imprudencia	324	348	+7%

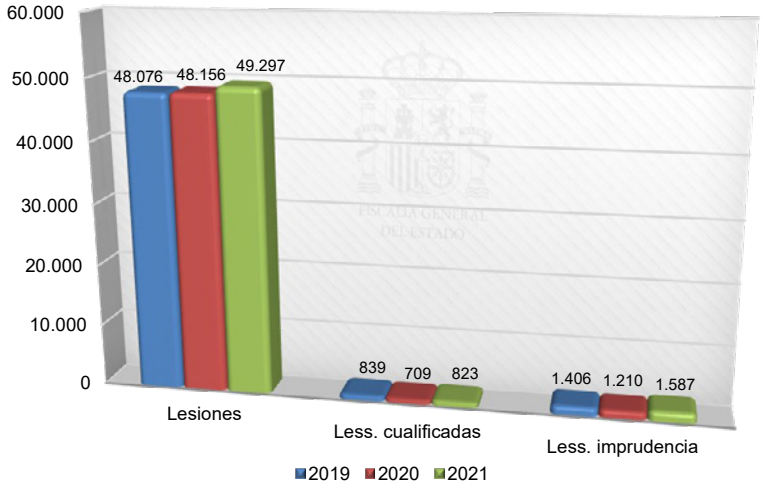
Calificaciones MF	2020	2021	Evolución
Lesiones	48.156	49.297	+2%
Lesiones cualificadas	709	823	+14%
Lesiones por imprudencia	1.210	1.587	+24%

Al contrario que el año anterior, hay un ascenso generalizado en las calificaciones, especialmente acusado en las lesiones por imprudencia y cualificadas. 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.

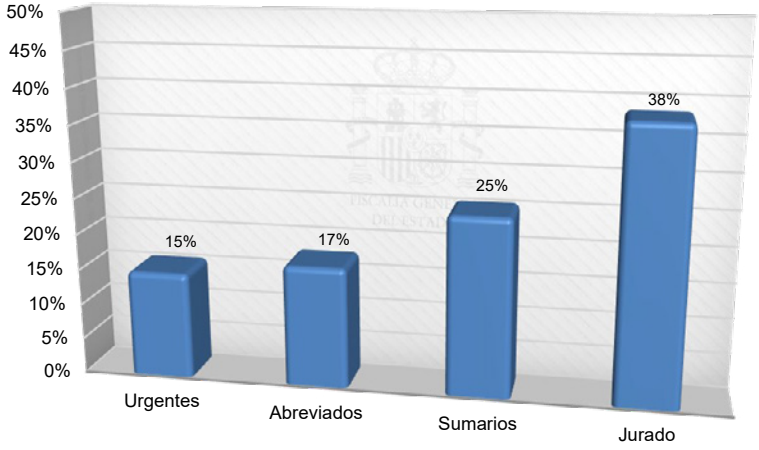
EVOLUCIÓN DE LOS DELITOS CONTRA LA VIDA CALIFICADOS



EVOLUCIÓN DE LOS DELITOS DE LESIONES CALIFICADOS



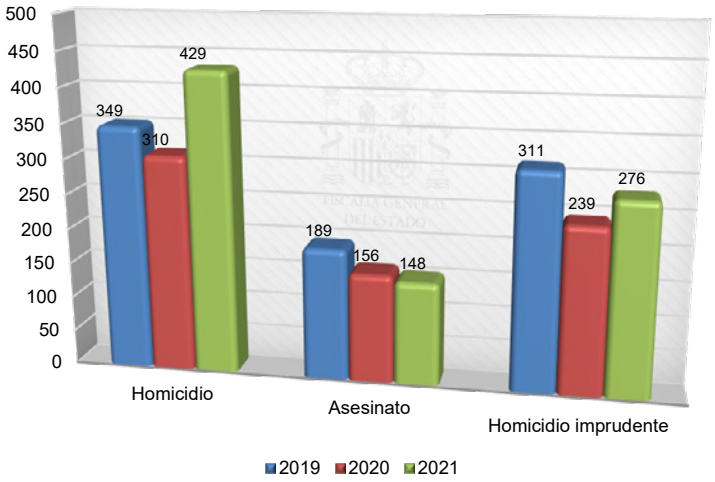
PRESENCIA DE LOS DELITOS CONTRA LA VIDA E INTEGRIDAD FÍSICA EN LAS CALIFICACIONES DE LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS



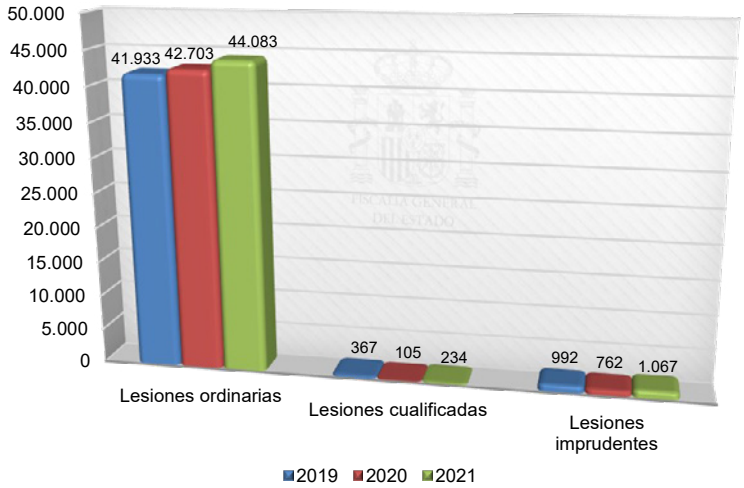
– Sentencias:

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 17% de los sentenciados.

Aspectos de interés.

– Es preocupante la tendencia creciente a que estas agresiones se produzcan utilizando medios lesivos muy peligrosos, en especial, armas blancas, lo que aumenta la lesividad del comportamiento. Las lesiones que se producen en estas circunstancias en muchas ocasiones suelen identificarse con colectivos entre los que el porte y uso de armas blancas lo tienen normalizado.

– Cada vez son más los enfrentamientos entre bandas organizadas y ajustes de cuentas, que acaban en asesinatos, homicidios o lesiones graves.

– Este tipo de conductas persisten estrechamente vinculadas con la violencia contra la mujer.

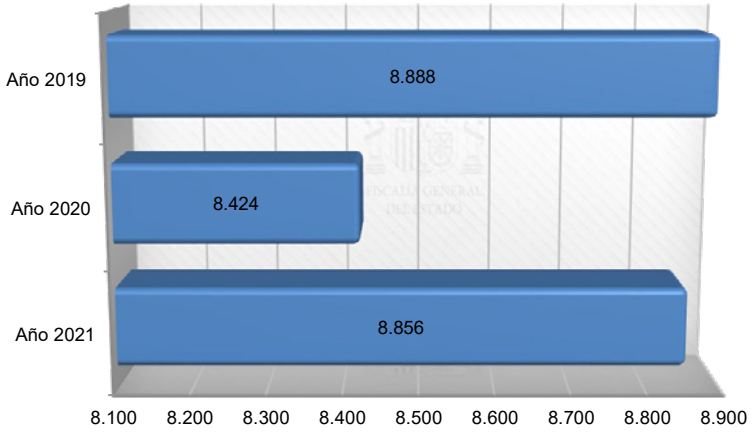
– Pese a los esfuerzos de las fiscalías por incrementar el número de asuntos por delitos de lesiones que se tramiten como diligencias urgentes para su enjuiciamiento rápido y la obtención de una pronta respuesta o reacción, ello se ve dificultado, en la mayoría de los casos, por el hecho de ser imprescindible la práctica de la prueba médico forense relativa a las lesiones padecidas, el tratamiento médico que

hubiera precisado, días de curación, secuelas, elementos que, en algunos casos, son determinantes para la calificación como delito o infracción leve. La capacidad de los servicios que tienen que facilitar tal pericia no siempre es acorde con esa exigencia de celeridad.

1.2.2 Delitos de violencia doméstica

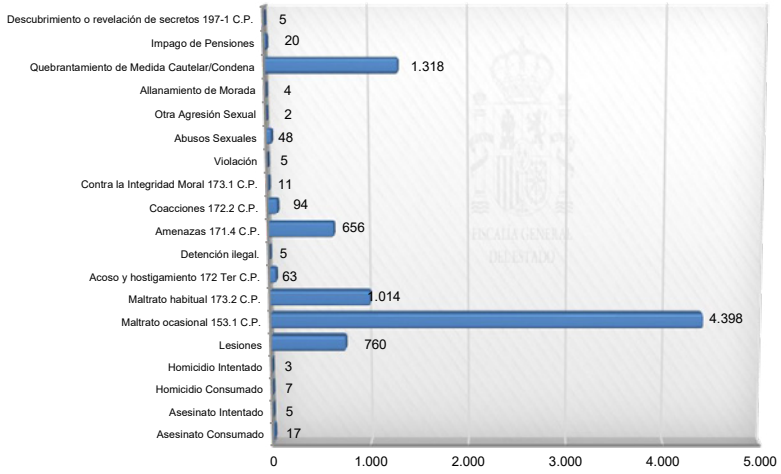
La información más consistente que cabe ofrecer es la que se asocia a las calificaciones y sentencias, ya que corresponde a momentos procesales en los que la conducta está depurada, lo que no sucede con la que se asocia a las incoaciones.

EVOLUCIÓN DE LAS CALIFICACIONES
DE LOS DELITOS DE VIOLENCIA DOMÉSTICA
2019-2021

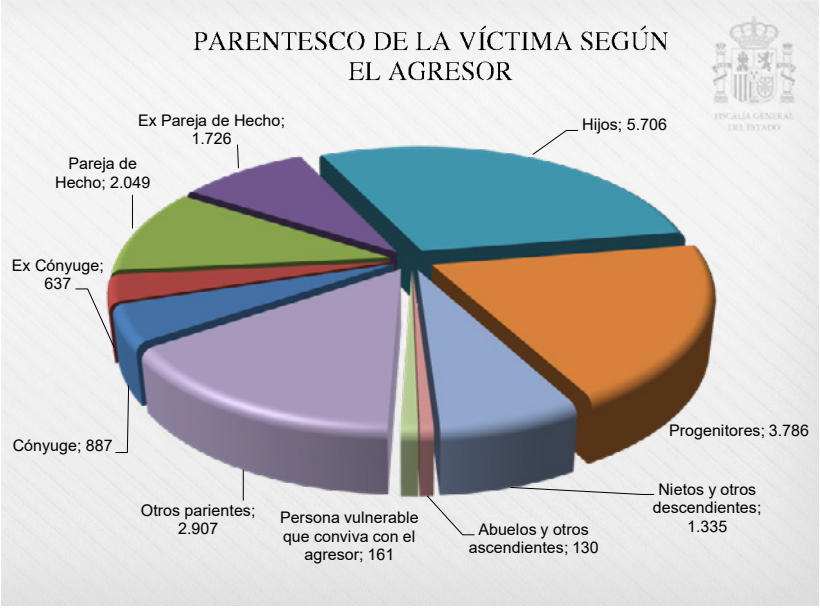


Se observa la absoluta primacía de los delitos de maltrato ocasional, debiendo prestarse atención a la individualizada presencia de los de quebrantamiento de condena.

CALIFICACIONES SEGÚN EL DELITO

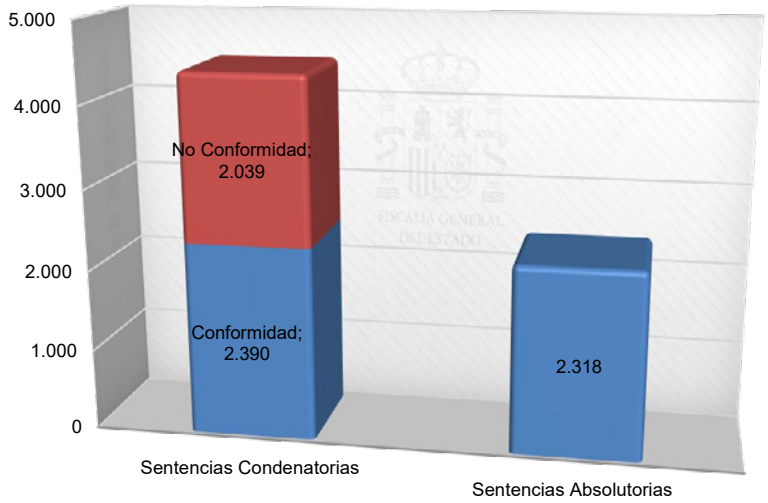


La cifra de agresiones de hijos a padres es muy significativa.

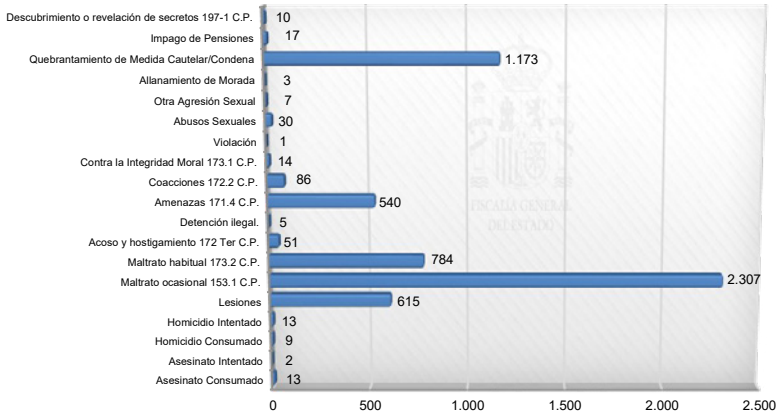


Se hace necesario destacar que las sentencias absolutorias resultan extremadamente relevante y significativa: el 46%.

COMPARATIVA DE SENTENCIAS



SENTENCIAS SEGÚN EL TIPO DE DELITO



Aspectos de interés:

– Cuando los menores son víctimas de violencia en el ámbito familiar se potencian medidas alternativas a la sanción penal, como la asistencia a talleres formativos en resolución pacífica de conflictos y sobre parentalidad positiva. Con estas medidas se intenta evitar la reincidencia y potenciar la aceptación de la vía pacífica como forma de resolver los conflictos.

– Cuando los hijos menores son los actores de la violencia sobre su entorno familiar, la denuncia formulada por los padres es el último recurso ante una situación familiar límite en la que la convivencia resulta imposible. Los hermanos casi nunca figuran como denunciantes, pero, evidentemente, son víctimas pasivas de la conducta agresiva de sus hermanos. En estos supuestos es imprescindible la intervención con el menor y con su familia, siendo necesaria la implicación de esta y el sometimiento a programas de mediación familiar.

Las fiscalías a veces consideran conveniente, en estos casos, transformar los procedimientos que ingresan como juicios rápidos en diligencias previas, a los efectos de pedir un informe psicosocial del equipo de atención a la víctima, a fin de poner la situación familiar en conocimiento de los especialistas.

Se han detectado supuestos de adicción a las herramientas digitales, con consecuencias perjudiciales para los menores: bajo rendimiento escolar, trastornos del sueño o especial agresividad cuando los mayores quieren ejercer algún tipo de control en ese aspecto.

La violencia doméstica con trasfondo de enfermedad mental, alcoholismo o drogadicción ha sido una situación larvada, siendo necesario llamar la atención de los poderes públicos sobre esta problemática para proporcionar a esos núcleos familiares una prestación más amplia, especialmente a nivel médico y social, con una protección integral que podría reducir los episodios delictivos en el ámbito doméstico. Son generalmente escasos los medios personales y materiales para afrontarlo.

Es elogiable no obstante el trabajo desarrollado en esta materia por los técnicos de educación, y particularmente con los de educación compensatoria, que ayudan a los profesores implicados a diseñar temarios adaptados a estos alumnos consiguiendo que se mantengan dentro del sistema educativo.

– Comportamientos violentos sobre grupos vulnerables, especialmente ancianos y menores.

Siguen siendo los más difíciles de perseguir. En este aspecto resulta determinante la colaboración de los servicios médicos y psico-

lógicos, así como colegios o servicios sociales. Se hace necesario un mayor esfuerzo y utilización de todos los recursos existentes.

El fenómeno de la violencia hacia las personas mayores constituye todavía una tipología reciente dentro del campo de estudio más genérico de la violencia familiar y adolece de cierta falta de visibilidad social. Es una realidad oculta que no se percibe todavía como un problema acuciante, que se presume latente y que lamentablemente no se detecta ni cuantifica bien aún. En las fiscalías, junto a los casos que provienen de procedimientos judiciales, a través de diligencias de investigación penal se investigan muchos de estos casos denunciándose multitud de situaciones de abuso económico y maltrato físico y psíquico por parte de sus hijos u otros familiares cercanos, aprovechando la situación de vulnerabilidad en que se encuentran.

Son numerosas las derivaciones internas de información desde las secciones de protección de personas con discapacidad para que se incoen diligencias de investigación para investigar si son víctimas de violencia de género o doméstica.

– Penas y medidas y su eventual quebrantamiento.

Sigue poniéndose de manifiesto el rechazo que produce en las víctimas la imposición de la prohibición de comunicación y aproximación. A veces manifiestan que, si bien quieren mantener la denuncia, rechazan que esta lleve aparejada tal prohibición si existe condena. Este rechazo provoca en múltiples ocasiones el quebrantamiento de la medida o pena acordadas.

La vinculación afectiva subyacente entre investigados y víctimas supone que, con frecuencia, la existencia del perdón haga ineficaces las medidas de protección interesadas *ab initio* por las víctimas, que se retractan de sus solicitudes, lo que provoca, en caso de mantenimiento de las medidas cautelares de naturaleza penal acordadas, quebrantamientos de medidas cautelares consentidos por la víctima.

En caso de sentencias condenatorias, también se producen similares problemas, dando lugar a quebrantamientos de pena de prohibición de aproximación y comunicación con la víctima consentidos por esta.

Los quebrantamientos de medida cautelar o de condena se dan cuando los hijos, que no conviven con sus padres, les maltratan y, sin embargo, acuden a sus domicilios aun teniendo medida cautelar o sentencia condenatoria porque no tienen otro lugar o para sustraerles objetos.

– La transversalidad de la cuestión en las fiscalías.

Una muestra de la colaboración entre áreas diferentes de una misma fiscalía son las comunicaciones a la sección de protección y tutela de víctimas por parte de los servicios comunitarios, sociales y sanitarios de la Administración, lo que permite a la fiscalía detectar e intervenir en situaciones de violencia o abuso económico en el ámbito familiar, con una inicial indagación a través de la incoación de las correspondientes diligencias de investigación penal y, en su caso, con la presentación de denuncia cuando se han obtenido elementos probatorios suficientes sobre su comisión. Esta labor evita que las conductas se perpetúen y que las situaciones se agraven.

Además de la actuación en el ámbito penal, la información se comparte, cuando ello es necesario, con servicio de protección a las personas con discapacidad y atención a mayores de la propia fiscalía, a efectos de instar, si procede, la adopción de las medidas de apoyo necesarias.

– Peculiaridades del enjuiciamiento y sentencia.

El número de sentencias condenatorias es muy inferior al de denuncias presentadas.

También se producen muchas peticiones de archivo por las víctimas denunciantes. En algunas ocasiones suele tratarse de denuncias cruzadas entre las partes, con el consiguiente riesgo de condena para ambas, por lo que, dada la doble condición de denunciante y denunciado, suelen acogerse al derecho a no declarar como imputados y/o acusados, lo cual suele privar de toda prueba a las acusaciones. En otras ocasiones, principalmente cuando la relación de la víctima-agresor es de padres o abuelos e hijos, al ser derivados a servicios especializados a través del equipo de atención a la víctima, los efectos del conflicto familiar se mitigan y por las víctimas se opta por renunciar a la vía penal, por considerarlo más beneficioso para restablecer la convivencia familiar.

En el marco del juicio oral, cuando se alcanza una conformidad y la víctima no está personada como acusación particular (frecuente, en el ámbito de la violencia doméstica), es buena práctica informarle sobre los términos del acuerdo alcanzado y sus motivos, escuchándola en lo concerniente a la duración de las prohibiciones de aproximación y/o comunicación.

– Medidas cautelares para la protección de menores en conflictos intrafamiliares.

En las denuncias presentadas por parejas, ex parejas sentimentales o cónyuges o excónyuges hacia sus mujeres o excónyuges, en la mayoría de las ocasiones son procedimientos en los que ambas partes son denunciantes y denunciados, por lo que la competencia acaba correspondiendo al juzgado de violencia sobre la mujer. En los casos de agresión no es extraño que, a la vista de las circunstancias concurrentes, sea necesaria la adopción de medidas de protección para los menores.

1.2.3 Delitos de torturas

No se trata de unos hechos claramente individualizados dentro de la tipología penal, ya que el tipo que los contempla los incluye en compañía de otros (delitos contra la integridad moral), que dan lugar a más 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 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 incardinarse en el ámbito de las torturas.

Aun siempre con cifras muy limitadas, también son origen de incoaciones denuncias de quienes se hallan internos en centros penitenciarios.

Con todas esas reservas, sí constan los siguientes registros procesales:

Tortura	Incoaciones	Abreviado	Calificaciones	Sentencias	Diligencias investigación
	26	2	0	2	1

Contra la integridad	Incoaciones	Abreviado	Calificaciones	Sentencias	Diligencias investigación
	21	3	1	4	2

El desglose territorial es el siguiente:

Gipuzkoa: 1 incoación por delito contra la integridad moral por autoridad o funcionario.

Pontevedra: 5 incoaciones por delitos de torturas y 1 de procedimiento abreviado. 1 incoación de diligencias de investigación por delito contra la integridad Moral por autoridad o funcionario.

Badajoz: 3 incoaciones por delitos contra integridad moral cometido por autoridad o funcionario y 1 sentencia por este delito.

Castellón: 9 incoaciones por delitos de torturas y 4 por delitos contra la integridad moral cometidos por funcionario.

Girona: 1 incoación por delito de tortura.

Sevilla: 5 incoaciones por torturas y 5 por delitos contra la integridad moral cometidos por autoridad o funcionarios públicos; 1 incoación de procedimiento abreviado y 1 de diligencias de investigación.

Huelva: 2 incoaciones por torturas, tanto activa como en modalidad de omisión de impedirla.

Málaga: 1 incoación por delito de tortura.

Asturias: 1 calificación por delito contra la integridad por funcionario público.

Tenerife: 3 incoaciones por delitos de tortura y 7 incoaciones por delitos de contra la integridad moral cometidos por autoridad o funcionario público.

Las Palmas: 1 incoación de procedimiento abreviado por delito de tortura.

León: 1 incoación por delito contra la integridad por funcionario.

Barcelona: 2 incoaciones de procedimiento abreviado por delitos contra la integridad moral por autoridad o funcionario y 3 sentencias dictadas.

1.2.4 Delitos contra la libertad

Ante la diversidad de conductas que se recogen en nuestro Código Penal en relación a los ataques contra la libertad, en este apartado se incluyen desde delitos gravísimos como el secuestro con rescate a las amenazas livianas.

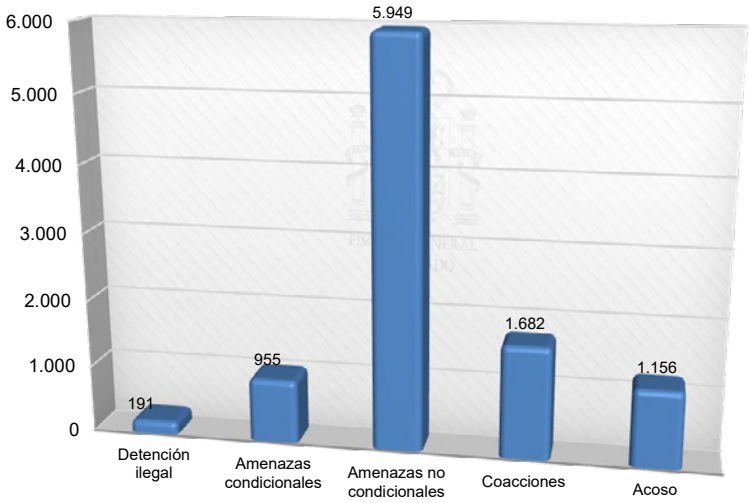
La detención ilegal supone un gran peligro por la naturaleza del bien jurídico atacado y en ocasiones aparece relacionado con ajustes de cuentas, ataques a la libertad sexual, delitos violentos contra la propiedad u otros de diversa naturaleza relacionados con el tráfico de drogas.

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 incrementan la gravedad del daño y la intensidad del ataque.

Fuera de los supuestos específicos de acosos, 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.

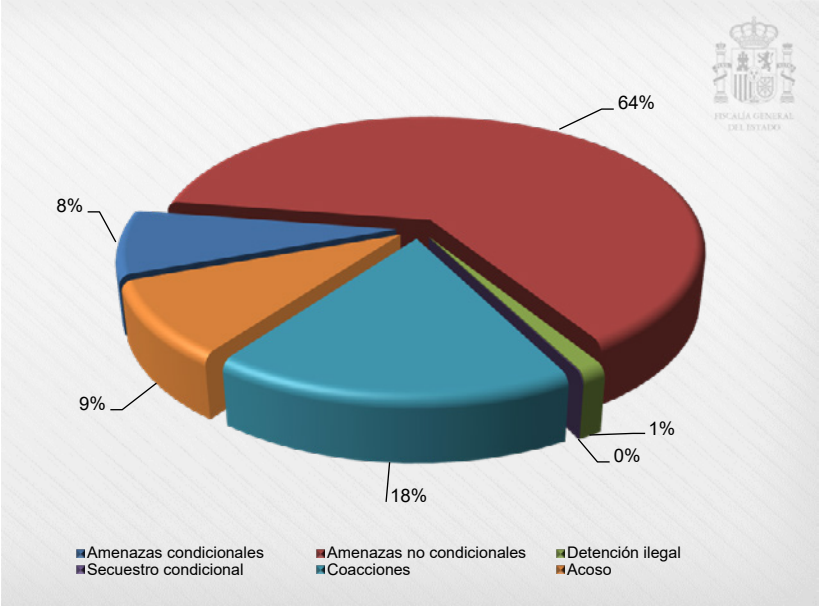
En el estudio de los resultados estadísticos de estas conductas, es razonable seguir utilizando la cifra de calificaciones por delito, que es mucho más significativa que la de incoaciones para exponer conclusiones acerca de la evolución y tendencias.

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

Junto a los delitos contra la vida y los robos con violencia, estas conductas despiertan una especial preocupación cuando acaecen. Ello se debe al gran contenido de violencia que conllevan, a la naturaleza tan íntima del bien jurídico que se ataca y a las circunstancias que suelen concurrir en las víctimas, muchas veces afectadas por cualificadas notas de vulnerabilidad.

Precisamente por suceder en la intimidad, se mantiene un indefinido índice de impunidad porque las conductas no afloran, perpetrán-

dose con gran frecuencia al aprovecharse las relaciones próximas entre víctima y agresor (familia, colegio, clubs deportivos…).

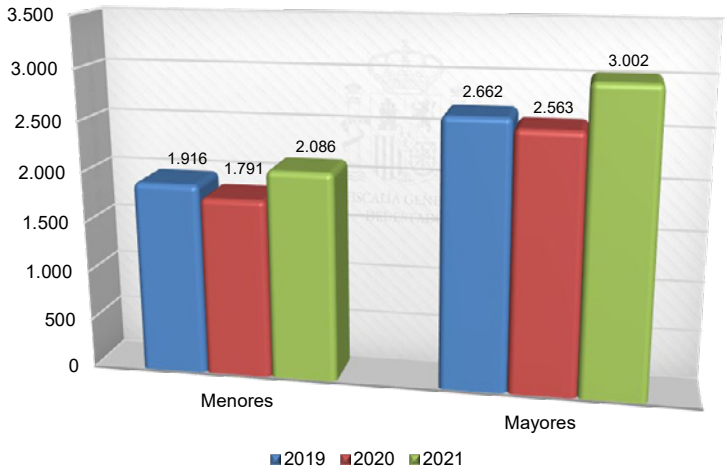
Las conductas revisten una gran diversidad, con una tipología profusa en el Código Penal, lo que hace que las líneas divisorias no siempre estén claramente delimitadas, especialmente en el inicio de los procedimientos y durante la fase de instrucción, por lo que, de cara a un análisis criminológico, carecería de calidad una estadística ligada a esta fase procesal, debiendo centrarnos en calificaciones y sentencias.

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 como víctimas.

La representación gráfica de las calificaciones se muestra a continuación:

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LOS DELITOS CALIFICADOS

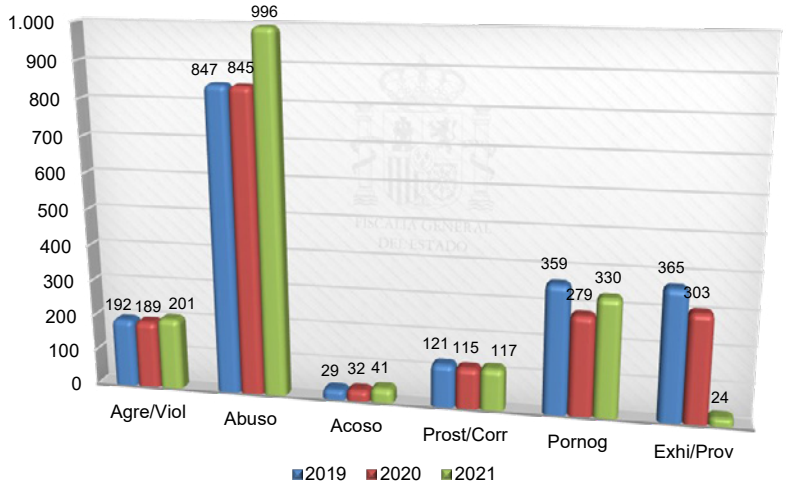


Frente a la tónica del año anterior, las calificaciones ascienden un 14 y un 15% en lo que respectivamente se refiere a menores y a mayores. Tras esa obvia excepcionalidad, se mantiene y consolida lo que ha

venido siendo la tónica de los últimos ejercicios, con anuales superiores al 10%.

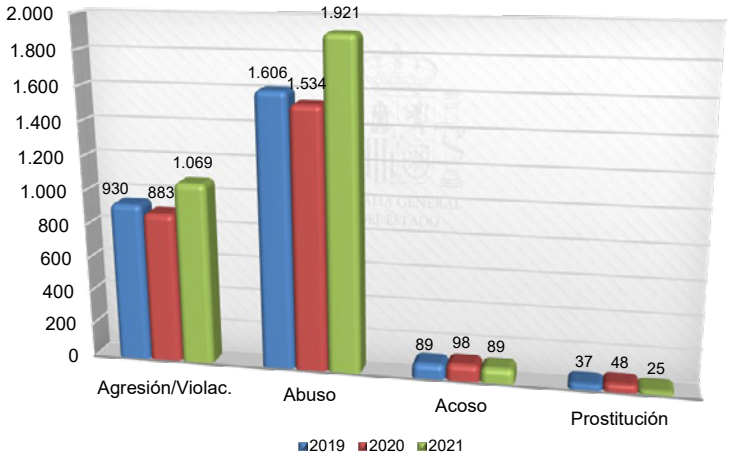
El análisis de los distintos delitos calificados tiene el siguiente reflejo:

EVOLUCIÓN DE LOS DELITOS CALIFICADOS
EN CONDUCTAS CONTRA MENORES



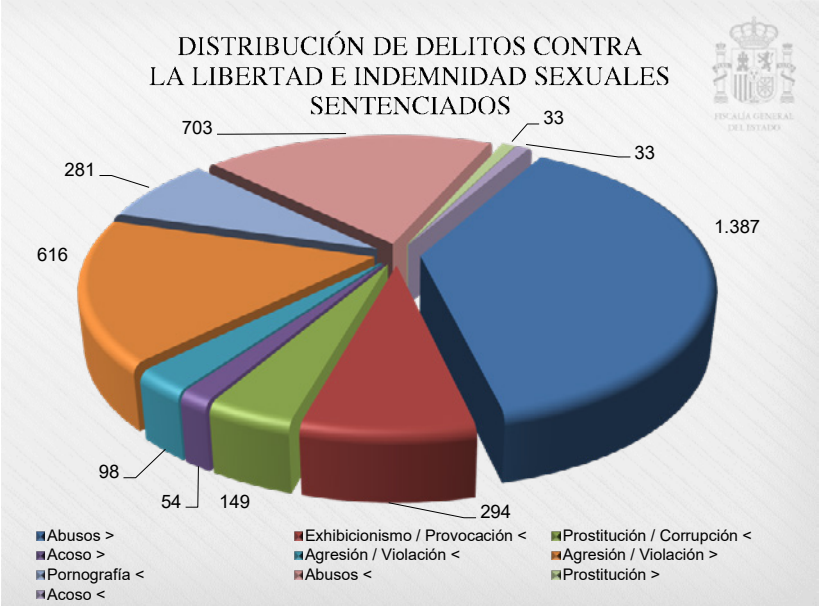
Con la evolución general al alza, ello es más acusado en los delitos de abuso sexual y usos pornográficos (+15%).

EVOLUCIÓN DE LOS DELITOS CALIFICADOS
EN CONDUCTAS CONTRA MAYORES



Los claros incrementos que se producen, son especialmente cualificados en los delitos de abuso sexual (+20%) y los de agresiones y violación (+17%). Hay que tener en cuenta que el ejercicio de comparación estuvo afectado por notas de excepcionalidad, pero sí es cierto que la evolución al alza se consolida dentro de una visión a largo plazo.

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 condenada se reparte entre los abusos, el exhibicionismo y la pornografía. Su distribución ha sido la siguiente:



Aspectos criminológicos de interés.

– El incremento de los hechos delictivos.

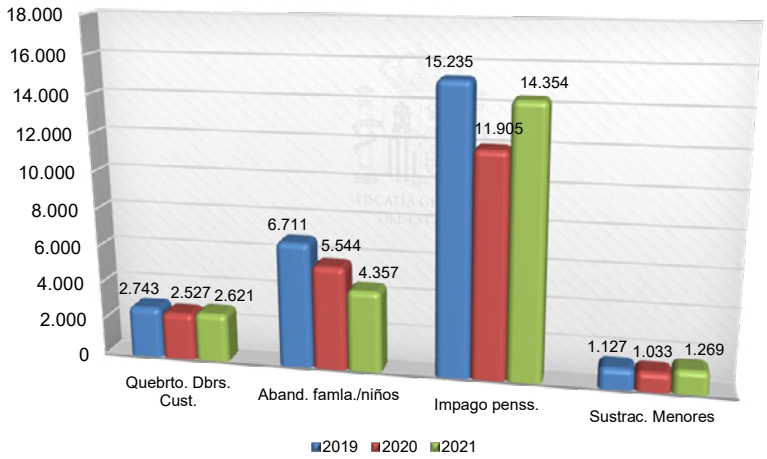
En el caso de menores, con la modificación introducida en la LECrim por LO 8/2021, de 4 de junio, *de protección integral de la infancia y la adolescencia frente a la violencia*, los artículos 449 bis y 449 ter consolidan la práctica de prueba preconstituida de sus declaraciones dando satisfacción tanto a la protección de la víctima como a las plenas garantías de las partes en el proceso. Está extendido el uso de salas Gesell donde se toman todas las declaraciones a través de profesionales, como preconstituidas, de modo que el menor tenga que acudir el menor número de veces y, en todo caso, a través del circuito ya instaurado.

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.

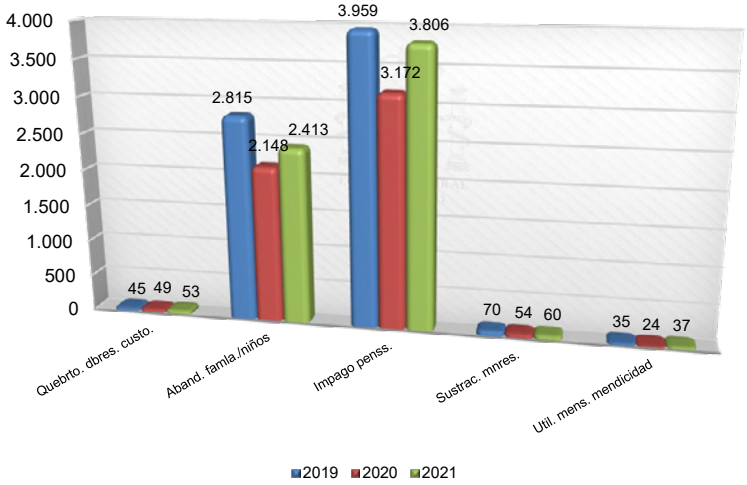
El primero comprende delitos que se producen muy escasamente, tales como la inducción a menores a abandonar el domicilio, el matrimonio ilegal, la suposición de parto o la alteración de la paternidad, estado o condición del menor. En el otro grupo es donde se registra el mayor número de incoaciones y calificaciones.

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LAS INCOACIONES REFLEJADAS EN DILIGENCIAS PREVIAS



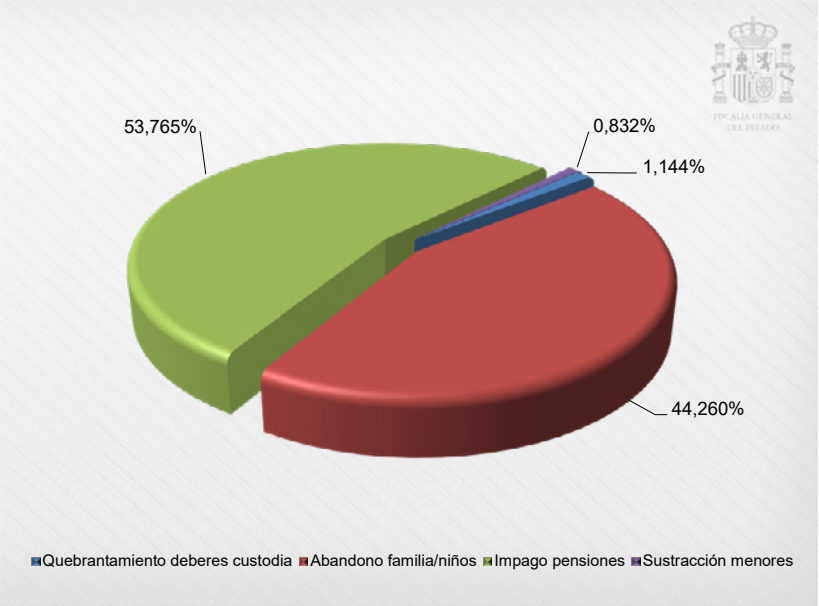
El impago de pensiones sigue destacando muy por encima de las demás conductas contempladas.

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LOS DELITOS CALIFICADOS



En los procedimientos calificados, donde la información ya está depurada, se producen muy importantes ascensos respecto al ejercicio anterior, que fue sin duda excepcional, aunque se vuelve a un nivel parejo al de anteriores ejercicios. La situación de crisis económica o bienestar de la sociedad es claramente determinante de esta realidad.

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.

– Algunos de estos delitos pueden tener comunicación con los relacionados con la violencia de género y, en menor medida, la doméstica. De hecho, se observa que en ocasiones, las situaciones de ruptura familiar derivada de hechos constitutivos de los últimos delitos dan paso a tensas y conflictivas relaciones familiares, persiguiéndose la asfixia económica de la parte más débil, que ve cómo después de ser víctima del delito contra su libertad o contra su integridad física o moral, además debe soportar el delito derivado de la omisión dolosa por su agresor del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la relación familiar previa.

– Sentencias de conformidad y sentencias absolutorias.

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 uno de los objetivos prioritarios en este tipo de delitos: proteger el interés de la víctima-perjudicada.

El número de absoluciones es relevante y da buena cuenta de la complejidad de la acreditación de los delitos en el ámbito de las relaciones familiares.

1.2.7 Delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico

En este grupo de delitos se integran 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, de los que mayor impacto tienen en la sociedad y que siempre ha destacado en las cifras recogidas en todas las fiscalías.

Como se viene 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 LECrim, 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 penitenciarías de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, con el fin de conocer datos de todas las fases de la represión del delito, sin 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, 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 (trabajo 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 que 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.

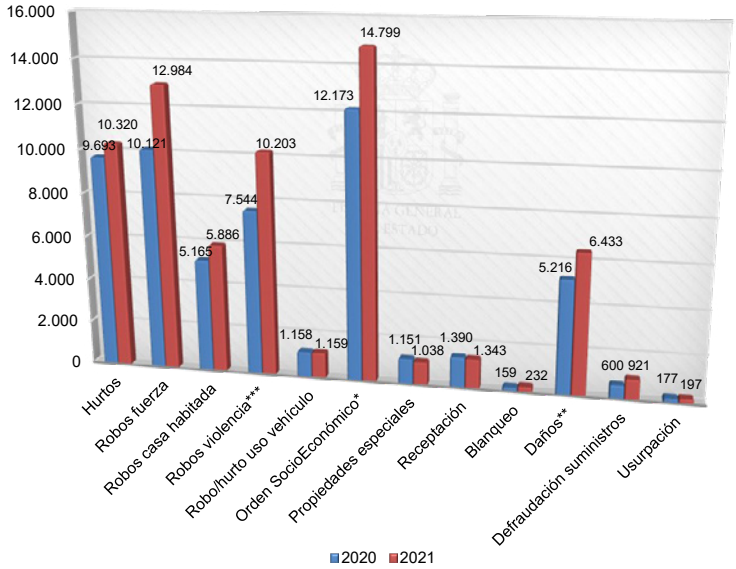
Antes de la referida reforma operada por la Ley 41/2015, de 5 de octubre, este grupo de delitos ostentaba la hegemonía absoluta en cuanto al número de procedimientos incoados. Tras su entrada en vigor, una vez que dejan de remitirse al juzgado los atestados sin autor conocido, muy numerosos en los delitos contra el patrimonio, 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 370.599 procedimientos incoados, solo por detrás de los delitos de lesiones, que alcanzan los 596.467, y superando de nuevo al grupo de delitos sin especificar, que este año han sido 356.713, continuando, por lo tanto, con la misma tendencia observada en años anteriores.

Como ya se mencionó en la Memoria del año pasado, se trata de un grupo de delitos cuyo análisis estadístico se ve extraordinariamente influido por las circunstancias vinculadas a la pandemia, a la declaración del estado de alarma y al confinamiento general de la población del año 2020. Por tal motivo, el análisis de la evolución de la criminalidad debe tener en cuenta estas anómalas circunstancias, ya que 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, minorando la posibilidad de su comisión en el año 2020, circunstancia que se ha ido revirtiendo, aunque no de modo completo, a lo largo del año 2021.

La incidencia de tales condicionantes fue tal que en el año 2020 el número de diligencias incoadas fue un 14% menor que en el año 2019, concretamente un total de 56.130 incoaciones menos. Con dicho antecedente, este año 2021 el número de diligencias vuelve aumentar res-

pecto del año 2020 en un 7,2%, hasta alcanzar un número total de incoaciones de 345.577, lo que supone un incremento de 25.022 diligencias respecto del año anterior, dato sin duda destacable, pero que todavía no iguala los niveles previos a la pandemia, sin duda influido por las limitaciones derivadas de las restricciones todavía vigentes en mayor o menor medida a lo largo del año.

Los distintos porcentajes tienen su reflejo en el siguiente gráfico sobre evolución interanual de las calificaciones por delitos contra el patrimonio:

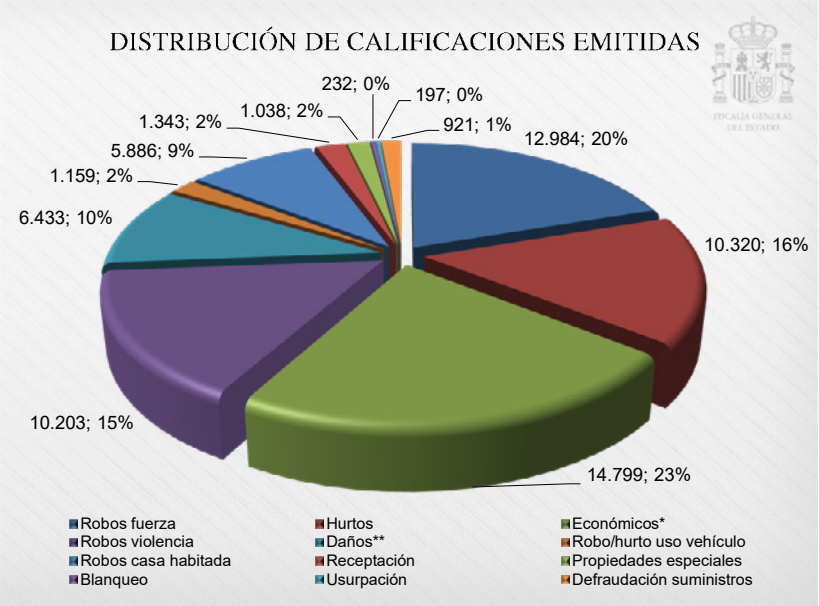


* Bajo la denominación de *Orden Socioeconómico* se han agrupado Estafas, Apropiaciones indebidas, Alzamientos de bienes, Quiebras, Concursos y Suspensiones fraudulentas, Alteración de precios en subastas públicas, Descubrimiento de secretos empresariales, Contra el mercado y los consumidores, Administración desleal y Delitos societarios.

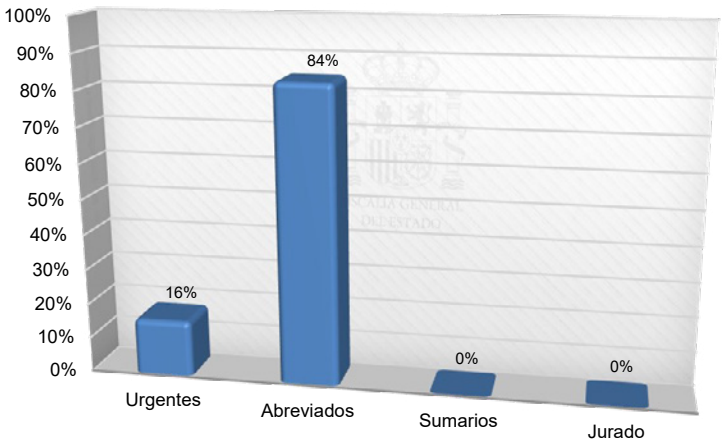
** Bajo la denominación de *Daños* se agrupan todos los daños dolosos e imprudentes, así como los informáticos.

*** Bajo la denominación *Robos con violencia* se incluyen estos y las extorsiones.

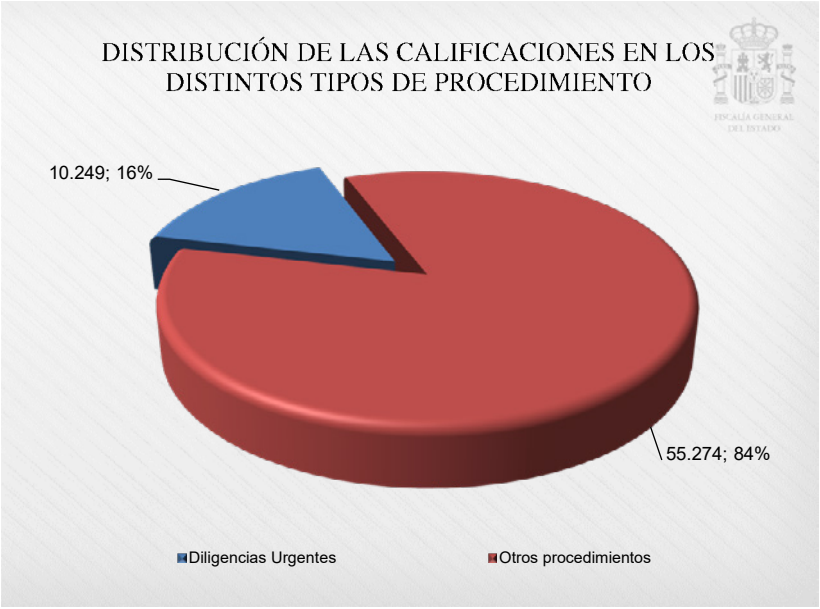
En cuanto a los escritos de calificación emitidos, se produce un aumento general, alcanzando un total de 65.658 calificaciones. Ello supone un incremento no solo respecto del año 2020, en el que fueron emitidas 54.565, sino también respecto del año 2019, en el que se realizaron un total de 63.316 calificaciones.



PRESENCIA DE LOS DELITOS CONTRA EL PATRIMONIO EN LAS CALIFICACIONES DE LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS. SE DESPRECIAN VALORES INFERIORES AL 1%



Como se puede observar, 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, siendo testimonial su presencia en otros procedimientos como en el sumario ordinario o ante el tribunal del jurado.



Se vuelve a constatar que, en términos generales, no se están aprovechando las indudables ventajas que aportaría la resolución de los procedimientos por estos delitos en el juicio rápido. Esta reflexión se hace dada la escasa proporción de diligencias urgentes en comparación con las diligencias previas: tan solo un 16% del total de los procedimientos se ha sustanciado en este año con arreglo a dichos trámites. El mantenimiento de esta proporción durante los últimos años en torno al 20% y su descenso en los años 2019 y 2020 al 16% supone desaprovechar las grandes ventajas del juicio rápido que se celebra a los pocos días, con la gran celeridad que ello aporta, y que además proporciona un gran número de sentencias conformes a la solicitud del Ministerio Fiscal, conformidades en las que el acusado se beneficia de la reducción del tercio de la pena.

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 servicios 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 que conllevan la citación para comparecencia ante el juzgado de los intervinientes y la celebración del juicio de forma inmediata, haciendo que el porcentaje de incoaciones se redujera en un 4% respecto de los del año pasado. Sin embargo, el descenso del porcentaje desde el 20% de juicios rápidos por esta materia hasta el 16% en el citado año 2020 no ha sido recuperado en el 2021 una vez que la actividad procesal ha sido normalizada, manteniéndose, en cambio, el porcentaje de juicios rápidos incoados a pesar de que las restricciones a la movilidad se han ido superando y que la actividad procesal ha vuelto a la normalidad.

Se muestran a continuación el número y porcentaje de sentencias dictadas en delitos contra el patrimonio y el orden socioeconómico. Cabe destacar el incremento de sentencias dictadas en esta materia, lo que resulta ilustrativo de la recuperación de la actividad ordinaria de juzgados y tribunales tras la época de confinamiento del año 2020. En concreto, el número de sentencias se ha incrementado en un 28% hasta alcanzar un total de 50.729:

Se reproducen las agrupaciones anteriores.

1.2.7.1 *Delitos de hurto y robo con fuerza en las cosas*

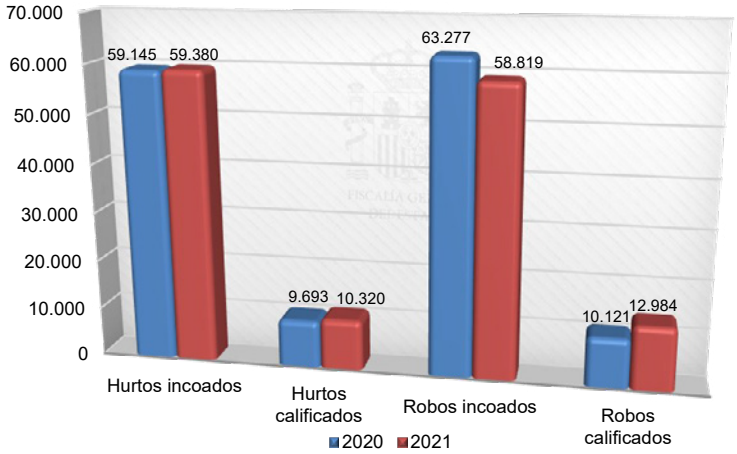
Si bien es cierto que a lo largo del año 2021 se mantuvieron algunas de las restricciones a la movilidad y de los condicionantes relativos a la apertura de establecimientos y sus horarios, así como otras que tuvieron como consecuencia un menor volumen en la afluencia de turistas, lo cierto es que los delitos de hurto y de robo con fuerza en las cosas no experimentaron una variación sustancial respecto del año inmediatamente anterior en que tales restricciones fueron más severas y que estuvo marcado por un cierre total o mucho más intenso de la actividad no esencial y, sobre todo porque comprendía una época de confinamiento general de la población.

El número de hurtos, que había descendido en un 25% entre el año 2019 y el 2020, se mantiene en cifras muy parecidas a este último, en concreto solo experimenta un ligero aumento. De hecho, solo se han incoado este año 235 diligencias más, es decir, ni siquiera un 0,5% más que el año anterior, lo que indica que las circunstancias sociales que se mantienen durante el año 2021 continúan influyendo en un tipo delictivo caracterizado por la sustracción al descuido, muchas veces

en el transporte público, en aglomeraciones o lugares con gran afluencia de personas.

En cuanto a los delitos de robo con fuerza, la situación resulta más llamativa, puesto que se produce incluso una disminución del número de procedimientos incoados por este hecho delictivo, en concreto en un 7% en relación con el año 2020, lo que supone un descenso acumulado en los dos últimos años de un 18,6% en este tipo delictivo.

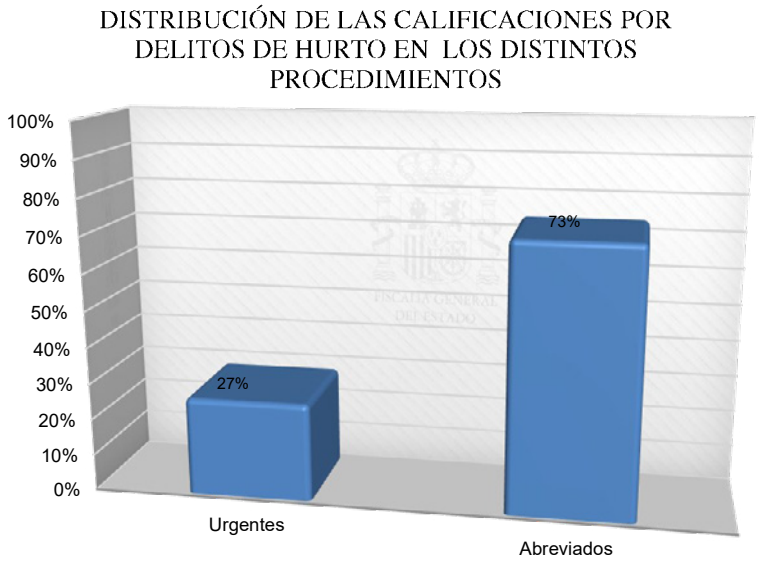
EVOLUCIÓN INTERANUAL DE INCOACIONES (PREVIAS+URGENTES) Y CALIFICACIONES

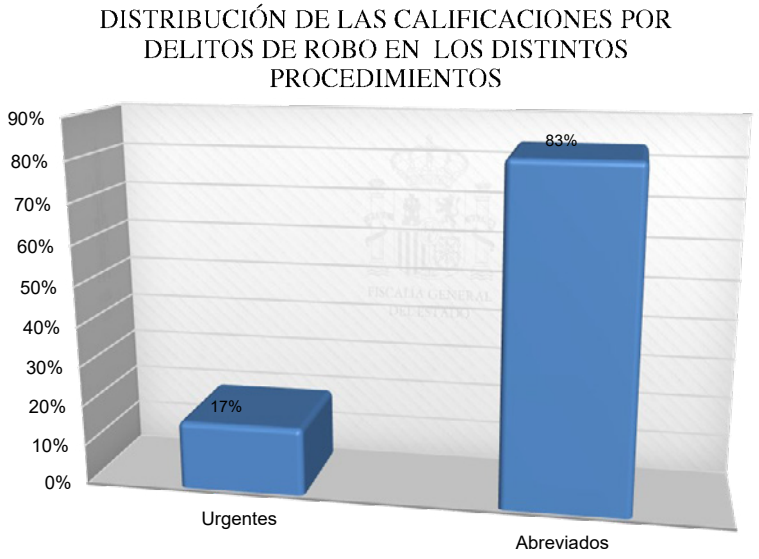


En relación con la proporción entre incoaciones y calificaciones, en cuanto a los delitos de hurto, el porcentaje vuelve a ser similar, incrementándose solo en un punto, hasta el 17%, manteniendo, por tanto, un porcentaje parecido al de los últimos años. Como se ha comentado en anteriores Memorias, ese porcentaje de hurtos calificados se ve influido por el no infrecuente caso de aquellos delitos que inicialmente dan lugar a la incoación de diligencias previas al desconocerse el valor de lo sustraído, pero 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 €, lo que genera que no dé lugar a la correspondiente calificación.

Por otra parte, en cuanto a los delitos de robo, en los años 2019 y 2020, el porcentaje de calificaciones en relación con el de procedi-

mientos incoados sufrió un descenso desde el 24% del año 2018 al 16%. Pues bien, este año 2021 vuelve a elevarse el porcentaje de calificaciones hasta el 22%.





Por algunas fiscalías territoriales vuelve a hacerse referencia a la problemática derivada de la multirreincidencia en los delitos de hurto, sobre todo en aquellos casos, muy frecuentes en la práctica, en que la relevancia penal de los hechos cometidos no excede del delito leve, circunstancia buscada muchas veces por sus autores, conscientes de la mayor repercusión del delito si pasara a ser, por su cuantía, calificado como menos grave.

También se sigue poniendo de manifiesto que este tipo de delitos sigue mayoritariamente cometiéndose en establecimientos comerciales por personas ya organizadas y dedicadas habitualmente a estas acciones, con un importante nivel de reincidencia, aunque las condenas anteriores suelen ser por delitos leves, lo que impide la aplicación de la agravación específica establecida en el Código Penal. Se mantiene la dificultad en su persecución fruto de la gran movilidad de sus autores, de tal manera que difícilmente se pueden conseguir pruebas suficientes de su autoría si no son sorprendidos *in fraganti*.

Lo que sí refieren y coinciden algunas fiscalías territoriales es en los buenos resultados de la imposición de las penas accesorias de alejamiento del lugar donde el delincuente ha cometido este tipo de delitos, generalmente coincidente con establecimientos comerciales, medios de transporte u otros de gran afluencia de personas, donde los autores especializados en la comisión de estos hechos ven facilitada su actividad delictiva.

Se trata además de uno de los delitos cuyo reflejo estadístico en las aplicaciones informáticas resulta más afectado por la modificación del artículo 284.2 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Al tratarse en muchas ocasiones de delitos cometidos al descuido, salvo en las ocasiones en que se produce el descubrimiento del delincuente en el momento de su comisión, resulta muy difícil la posterior identificación del responsable, lo que provoca que el atestado policial no se remita al juzgado al no tener autor conocido. Esto hace que un porcentaje muy elevado de infracciones cometidas y denunciadas no den lugar a un procedimiento penal y que el número real de hurtos sea muy superior al reflejado en la estadística.

1.2.7.2 *Delitos de robo con fuerza en casa habitada o local abierto al público*

En el año 2020 se invirtió la tendencia que se venía manteniendo en los últimos años de incremento sucesivo del número de diligencias incoadas por este delito, lo que vuelve a tener explicación en los ya

comentados motivos relacionados con la pandemia, el confinamiento y las medidas adoptadas en relación con el COVID-19, sobre todo, el confinamiento domiciliario. En concreto, el descenso en 2020 alcanzó el 21% respecto del año anterior.

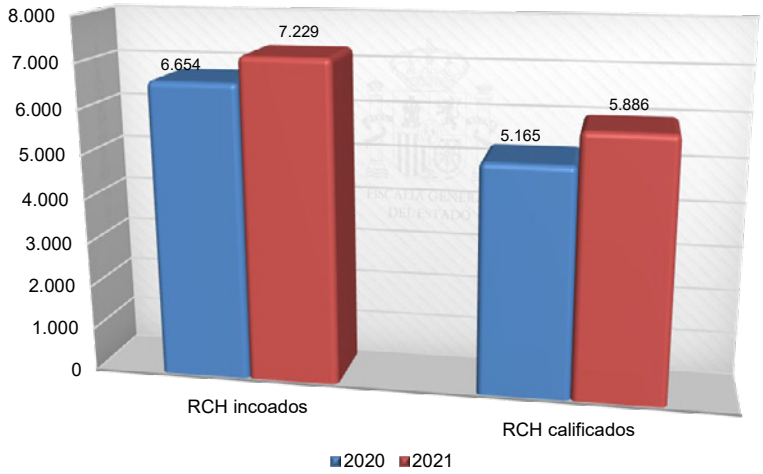
Este año 2021, sin embargo, se produce de nuevo un incremento del número de incoaciones de un 8,6%, lo cual supone un aumento importante, pero alejado todavía de los números alcanzados en el 2019.

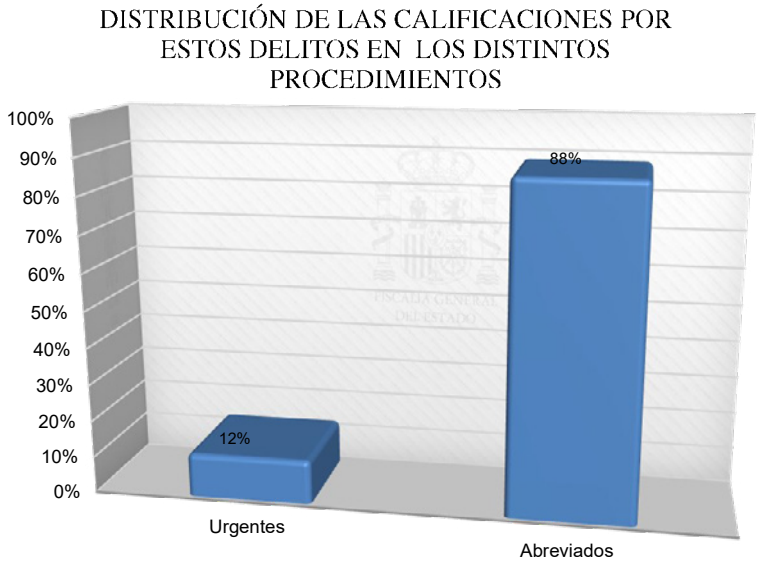
Por otra parte, resulta una buena noticia el incremento del número de calificaciones emitidas por este tipo de delitos. Si en el año 2020 solo se produjo un descenso del 5% del número de calificaciones, este año 2021, estas se han incrementado en un 14%, lo que hace que el número total sea superior no solo al año 2020, sino también al del año 2019.

Como consecuencia de lo anterior, el porcentaje entre los asuntos incoados y los calificados continúa una tendencia ascendente, que este año se sitúa en el 81%, lo cual es especialmente reseñable teniendo en cuenta la gravedad de este tipo de delitos y la alarma social que generan al constituir no solo un ataque a la propiedad, sino también a la intimidad y a la paz en el hogar, generando una lógica sensación de inseguridad en aquellas personas que son víctimas de estos delitos.

La evolución de incoaciones y calificaciones es la siguiente:

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE INCOACIONES (PREVIAS+URGENTES) Y CALIFICACIONES





De forma paralela, sigue mostrándose una gran preocupación en algunos territorios con zonas en las que se concentran un mayor porcentaje de segundas residencias o de atracción turística, donde los robos se producen o bien en esas viviendas que se encuentran desocupadas una buena parte del año o en las propias habitaciones de hoteles o establecimientos turísticos.

Por lo que respecta a los robos cometidos tanto en viviendas como en locales abiertos al público, en los que suelen darse supuestos de coautoría, coinciden algunas Memorias en afirmar su comisión por grupos organizados e itinerantes.

1.2.7.3 *Delitos de robo con violencia o intimidación*

Se trata del delito más grave de los que componen el grupo, dado que en este caso se vulnera, no solo la propiedad, sino que supone un ataque a la integridad física y psíquica y puede producir resultados lesivos graves, provocando una gran sensación de inseguridad.

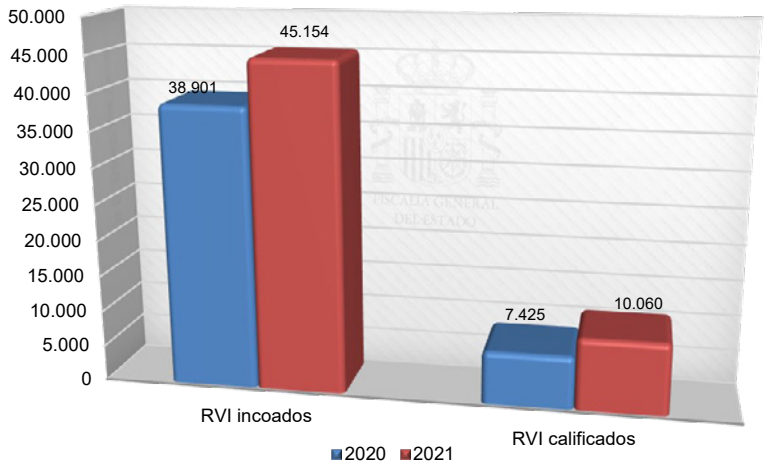
Por algunas fiscalías se hace referencia al frecuente caso de delitos cometidos en establecimientos abiertos al público en que el autor pretende la sustracción de productos y al ser descubierto por los dependientes o responsables del local, cometen contra los mismos algún

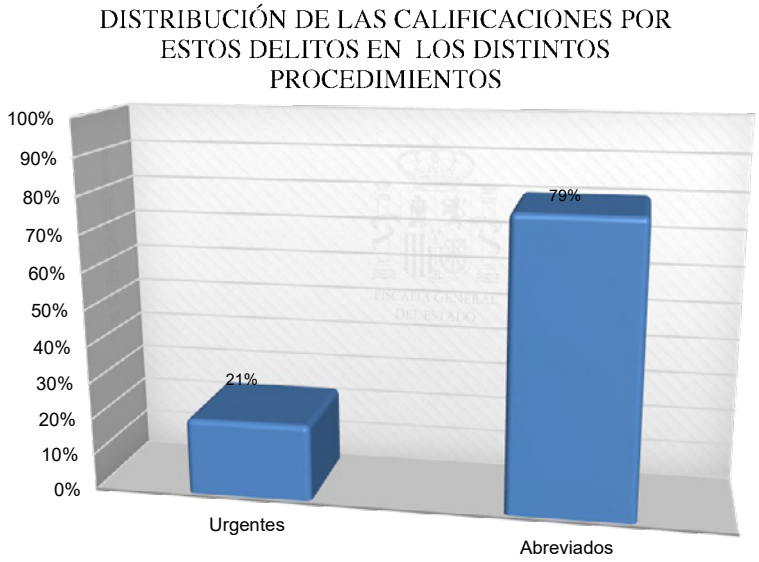
acto de violencia o intimidación, lo que transforma el pretendido hurto inicial en un delito de robo con violencia e intimidación.

Especialmente graves son los supuestos en que los delitos de robo con violencia e intimidación se producen en casa habitada. En estos casos, los delincuentes no aprovechan la ausencia de los moradores para realizar la sustracción, sino que 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





Se produce en este apartado una recuperación de los niveles delictuales previos a la pandemia. Si en el año 2020 tuvo lugar un descenso del número de incoaciones por este tipo delictivo de un 14%, en el año 2021, esta cifra vuelve a incrementarse hasta las 45.154, es decir, un 16% más que en el año anterior.

De igual forma, el número de calificaciones por este delito experimenta un notable incremento, en concreto de un 35,5% en relación con el año anterior, lo que hace que la correlación entre procedimientos incoados y los calificados se sitúe en un 22,3%, superior al del año anterior y en la misma línea de años previos, lo cual resulta especialmente importante en este tipo de delitos, dada la gravedad.

1.2.7.4 *Delito de usurpación*

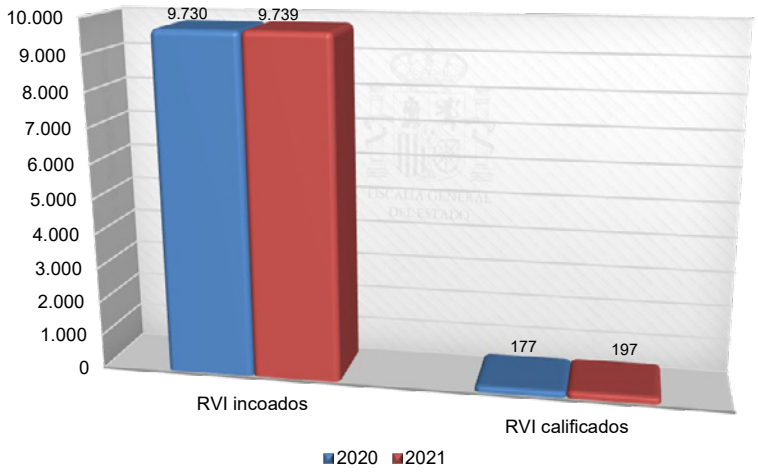
La tendencia de estabilización del número de incoaciones por este delito se consolida en el año 2021. Si en los años 2018 y 2019 su cifra iba aumentando, en el año 2020 y en el 2021 los números se han mantenido prácticamente iguales. En concreto, en el año 2020 se produjo un incremento de solo un 1%, mientras que en este año 2021 el porcentaje de incremento es mínimo. Solo se ha producido la incoación de 9 procedimientos más que el año anterior.

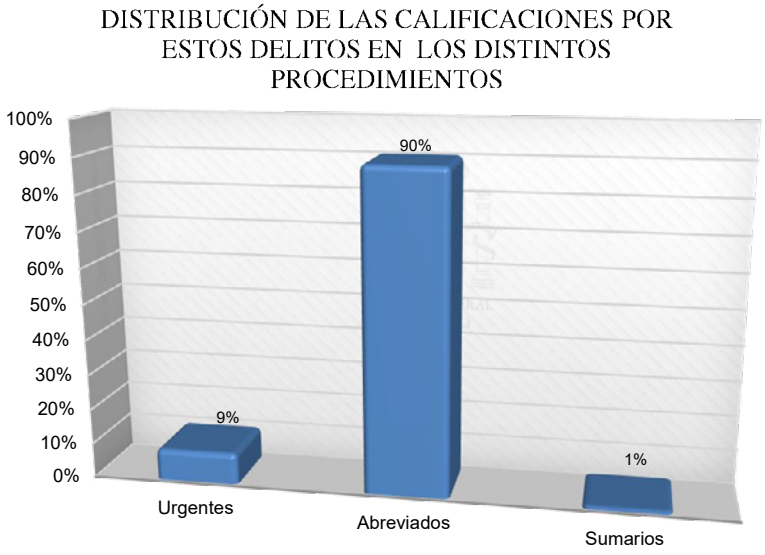
En relación con el número de calificaciones, se produce una ligera recuperación, en cuanto que el incremento es del 11%.

La proporción entre los procedimientos incoados y las calificaciones emitidas, en consecuencia, se mantiene en un 2%, continuando 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, salvo en los supuestos de empleo de violencia o intimidación en la ocupación.

La evolución de incoaciones y calificaciones es la siguiente:

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE INCOACIONES (PREVIAS+URGENTES) Y CALIFICACIONES





En el año 2020, la Fiscal General del Estado dictó 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.

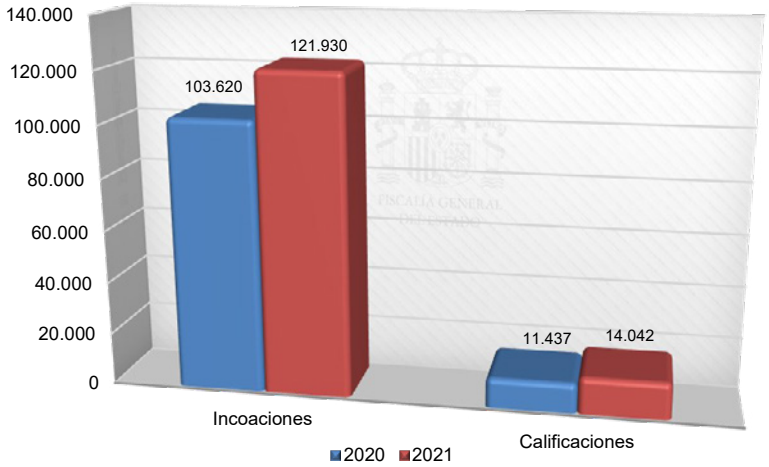
En la misma Instrucción se establecía la necesidad de dar traslado a la Policía Judicial de los criterios de actuación que se recogen en la misma a través de la Comisión Provincial de Coordinación con la Policía Judicial, de lo cual se dejaba constancia en la Memoria de algunas de las fiscalías provinciales.

El presente año continúa la aplicación de los criterios establecidos en dicha Instrucción. Si bien las aplicaciones informáticas no reflejan estadísticas de las medidas cautelares adoptadas, vuelve a ponerse de manifiesto la dificultad observada por algunas fiscalías para la aplicación de medidas cautelares dado que, al tratarse de delitos leves, algunos órganos judiciales no estiman procedente su adopción, sobre todo en aquellos casos en que el señalamiento para juicio y la posterior sentencia se producen con escaso margen de tiempo desde la incoación del procedimiento y la solicitud de la medida cautelar.

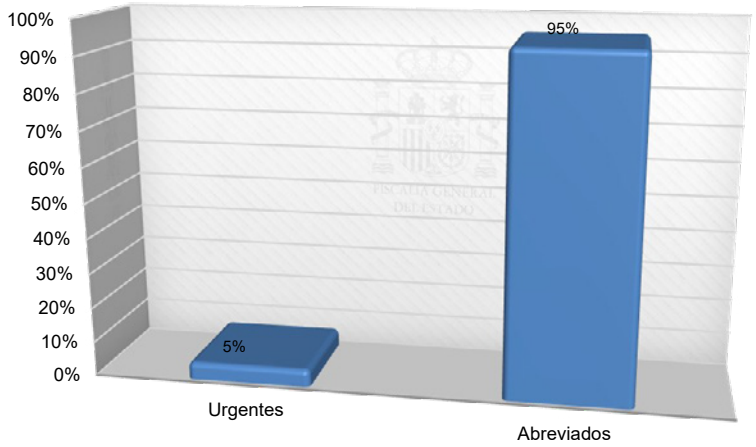
1.2.7.5 *Delitos de estafa y apropiaciones indebidas*

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



En el año 2021 el número de diligencias incoadas recogidas en este grupo se incrementó en un 17,6%.

En el caso de las estafas, el número total de diligencias incoadas por tal delito ascendió a 93.988, es decir, un 20,5% superior al año pasado. Se debe recordar en este punto que se trata de un delito que, aunque descendió durante el año 2019, solo lo hizo un 4%, de forma mucho más moderada que otros tipos delictivos contra el patrimonio, lo cual se debe al constante incremento de los delitos de estafa cometidos en los últimos años a través de internet. De hecho, los datos del año 2021 son un 15% superiores a los del 2019, es decir, que no solo recupera niveles previos a la pandemia, sino que se incrementa este tipo delictivo de forma constante.

La estafa vuelve a ser de nuevo el delito más habitual de entre los tipos contra el patrimonio y el orden socioeconómico.

Además, en cuanto a la estadística total, continúa siendo el cuarto delito por importancia estadística, solo por detrás de los delitos de lesiones, los de violencia de género y doméstica y de los delitos sin especificar.

Como se ha anticipado, se trata de un delito cuya forma de comisión se ha visto enormemente facilitada por las nuevas tecnologías, sobre todo por la utilización de internet. La generalización del uso de los medios tecnológicos por la ciudadanía, tanto en relación con operaciones bancarias, compras, entretenimiento, etc., es aprovechada también por los ciberdelincuentes para cometer este delito aprovechando los mismos medio para su comisión.

Aun cuando es un comportamiento altamente denunciado, la consideración en muchos casos como delito leve, incluso buscado de propósito por sus autores, dota al mismo de cierto índice de impunidad. Igualmente, la facilidad de comisión de estos delitos con carácter incluso transfronterizo dificulta en no pocas ocasiones la identificación y persecución de los autores.

Este fenómeno tiene un tratamiento más específico en la parte que esta Memoria dedica a la criminalidad informática.

Por otra parte, los delitos de apropiación indebida ascienden a 27.942, lo que supone un incremento del 9% respecto del año anterior.

En este caso, la amplia mayoría de los procedimientos a que dan lugar estos tipos delictivos son procedimientos abreviados, de tal forma que solo el 5% de ellos son tramitados como Diligencias Urgentes, situación que se mantiene en los últimos años.

Por su parte, las calificaciones emitidas por estos delitos también han experimentado un incremento, que en el caso de las estafas es de un 21%, paralelo al número de diligencias incoadas. Igualmente, en el

caso de las apropiaciones indebidas, el incremento de calificaciones es de un 9%.

Por tanto, el porcentaje de delitos calificados en relación con el de diligencias incoadas es de un 11,5%, similar al de años anteriores.

1.2.7.6 *Delitos de defraudación de fluido eléctrico y análogos*

La evolución de este tipo de delitos en los últimos años ha sido de claro descenso en el número de incoaciones. Siendo ese descenso paulatino en los años anteriores, durante el año 2020 fue especialmente pronunciado, en concreto de un 8,6%. Sin embargo, en el año 2021, se invierte la tendencia, incrementándose de nuevo las incoaciones en un 14%, siendo un total de 2.236 los procedimientos por estos delitos.

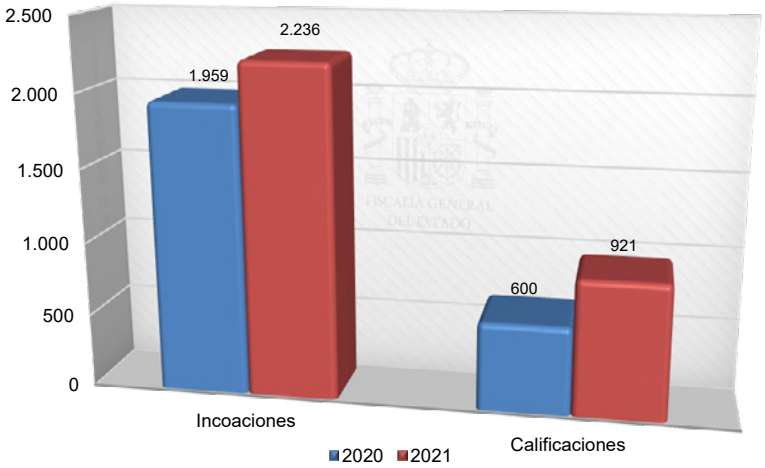
Lo que sí que se mantiene y confirma la tendencia observada en los últimos años es el número de calificaciones por estos delitos. Si en el año 2020, con sus peculiaridades características, la cifra ascendió en un 18%, durante el 2021 el porcentaje de incremento es muy superior, del 53,5%.

Ese importante incremento en el número de calificaciones hace que la proporción entre el número de diligencias incoadas y los procedimientos efectivamente calificados haya ascendido hasta el 41%.

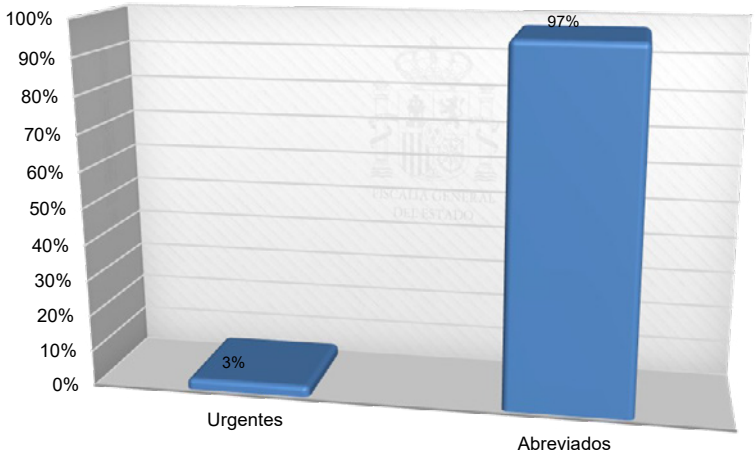
De nuevo, se pone de manifiesto en algunas Memorias provinciales la relación existente entre este delito y el cultivo de sustancias estupefacientes, pues se produce el enganche ilegal a la red eléctrica como medio para conseguir luz y ventilación de las plantaciones ilegales.

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



Tal y como sucediera en años anteriores, el procedimiento habitual para la tramitación de este tipo de delitos es el procedimiento abreviado, incrementándose su porcentaje incluso en un 1% este año, de tal forma que alcanza el 97% del total. La incoación de diligencias urgentes por este tipo de delitos se ha convertido en la excepción.

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 un 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.

Si bien en el año 2019 se produjo un aumento muy considerable en la cifra de procedimientos por delitos contra la propiedad intelectual e industrial, en el año 2020, por el contrario, el descenso fue muy pronunciado. En concreto, respecto de los delitos contra la propiedad industrial fue de un 38%, mientras que en los delitos contra la propiedad intelectual fue de un 54%. Este año 2021 deben diferenciarse ambos tipos de delitos.

Los delitos contra la propiedad intelectual continúan la tendencia descendente, aunque con una caída mucho más moderada, de tal forma que este año solo descienden en un 2,4%, hasta las 769 incoaciones.

Los delitos contra la propiedad industrial, sin embargo, experimentan un avance de un 13%, aunque continúan muy alejados del máximo alcanzado con anterioridad a la pandemia.

Por el contrario, respecto a la cifra de calificaciones emitidas por este tipo de delitos continúa la tendencia descendente ya iniciada con anterioridad, de tal forma que en el año 2021 se han formulado un 3,6% menos de calificaciones por delitos contra la propiedad industrial y un 29% menos de calificaciones por delitos contra la propiedad intelectual.

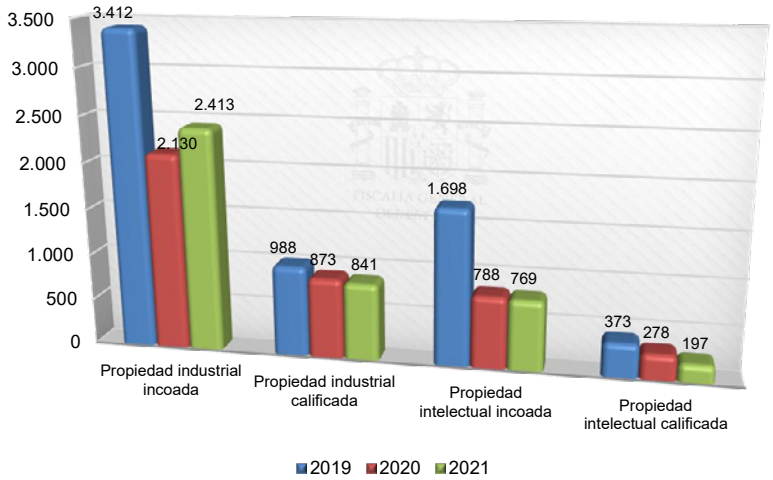
En atención a lo anterior, el porcentaje de calificaciones emitidas alcanza el 35% de los procedimientos de propiedad industrial, mien-

tras que en el caso de la propiedad intelectual se sitúa en un 25% del total de incoaciones.

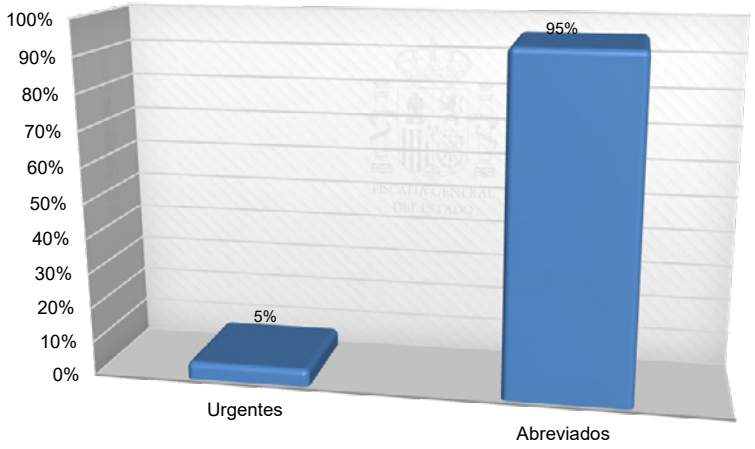
Como ya se mencionó en Memorias anteriores, el ámbito más habitual para la tramitación de este tipo de delitos es el del procedimiento abreviado. De hecho, el porcentaje de incoación de procedimientos abreviados en materia de propiedad intelectual es del 95% mientras que en el caso de la propiedad industrial es del 94%, lo cual se debe a la necesidad de acreditación de la falsedad de los productos y la realización de las oportunas tasaciones, lo que demora la pronta resolución de estos procedimientos e impide su tramitación como diligencias urgentes.

El panorama de incoaciones y calificaciones es el siguiente:

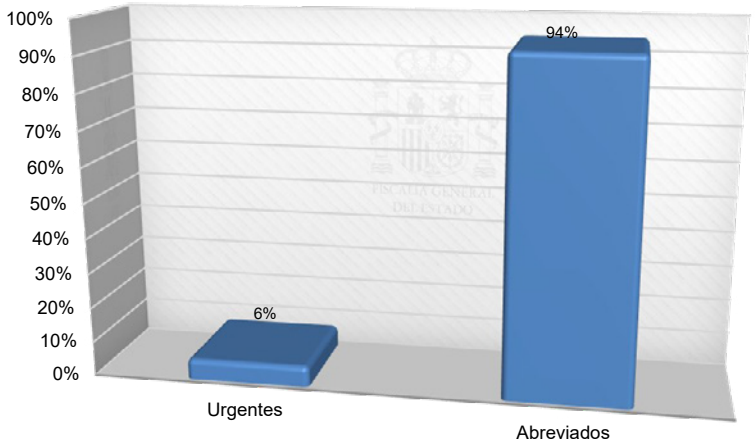
EVOLUCIÓN INTERANUAL DE INCOACIONES (PREVIAS+URGENTES) Y CALIFICACIONES



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



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. La evolución de estos delitos ha pasado por diferentes fases. Hasta el año 2018, su presencia estadística era casi anecdótica. Sin embargo, en el año 2019, se produjo un incremento muy notable del número de incoaciones, pasando de 51 procedimientos en 2018 a los 154 del 2019, triplicando, por tanto, su número.

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 fue una excepción, produciéndose 92 incoaciones. Lo que, en principio, parecía un efecto derivado de las restricciones propias de la falta de movilidad y el confinamiento vinculado a la pandemia, se acentúa durante el año 2021, de tal forma que continúa la tendencia bajista, habiéndose incoado solamente 55 procedimientos por este tipo de delito y acercándose, por tanto, a niveles del año 2018.

La tendencia descendente se consolida también al hablar del número de procedimientos calificados. Si bien en el año 2020 se produjo la excepcional circunstancia de que el número de procedimientos calificados superase al de procedimientos incoados, ello se debió a que, dada la dilación de la tramitación de los procedimientos en fase de instrucción hasta el momento de su calificación, muchos de ellos fueran incoados a lo largo del año 2019 y efectivamente calificados en el 2020. Sin embargo, en el año 2020, no se da esta situación, produciéndose un notable descenso del número de calificaciones, en concreto 44. A pesar de ello, el porcentaje de calificaciones sigue siendo muy elevado, en concreto un 80% del número de procedimientos incoados.

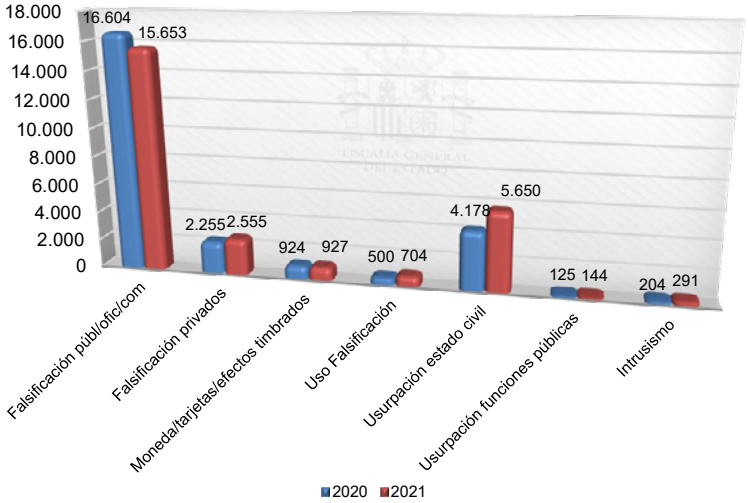
1.2.8 Delitos de falsedad

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, 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

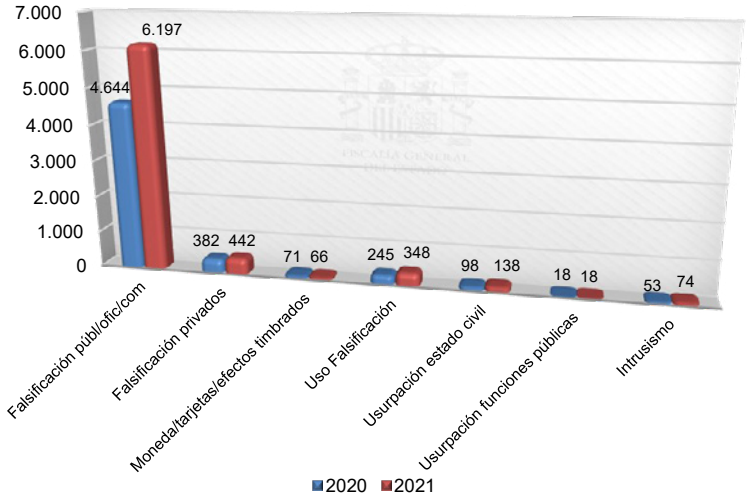
de conductas que comparten similar objeto a fin de dar una imagen más gráfica y combatir en parte los defectos de etiquetado de las previas.

EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LAS INCOACIONES (PREVIAS+URGENTES)

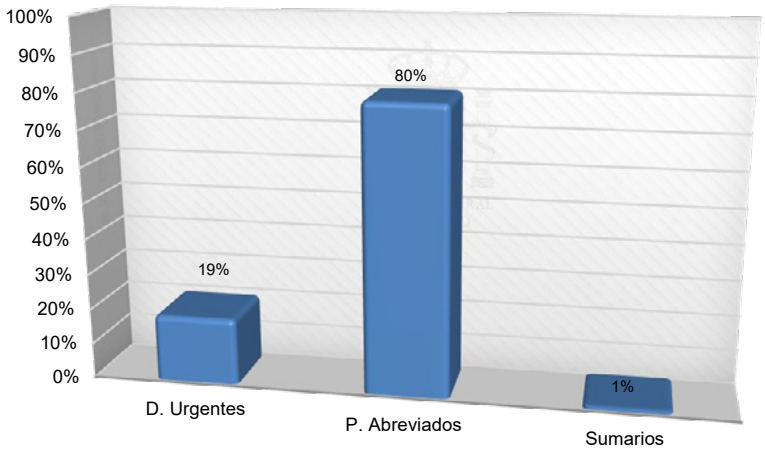


Las calificaciones presentan la siguiente evolución:

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.

Respecto a las incoaciones en general, pese a que los dos últimos años han venido marcados por unas circunstancias muy particulares tanto en cuanto a la actividad social y económica, como en relación con la actividad procesal, no se observan grandes diferencias en el número de incoaciones por estos tipos delictivos. De hecho, entre el año 2019 y el 2020 (en un contexto de descenso generalizado de la incoación de procedimientos penales) solo se produjo un 2% menos en este tipo de delitos, mientras que este año 2021 ha tenido lugar un incremento de un 4% en relación con el año anterior, mucho menor que otros delitos, llegando a un número total de 26.285 incoaciones.

Analizando los tipos delictivos en concreto, sí que se produce un descenso este año en los delitos de falsedad de documentos públicos, oficiales y mercantiles, en concreto un 5,7% y que, dada la preponderancia numérica de este delito dentro del grupo de las falsedades, condiciona el porcentaje total de todo el título.

El resto de delitos del mismo grupo, por el contrario, experimenta un generalizado incremento, siendo especialmente significativo el caso del delito de uso de documento falsificado, en que se produce un

incremento del 41% en el año 2021, lo que debe sumarse al avance ya producido el año 2020 de un 34% respecto del anterior, lo que implica una tendencia al alza en los últimos años.

Tanto por número de incoaciones, que ascienden a 5.650, como por su incremento porcentual respecto del año anterior, de un 35%, debe resaltarse el delito de usurpación de estado civil, el cual tiene relación con el incremento de conductas de suplantación de identidad con datos obtenidos de forma ilegítima mediante la utilización de medios relacionados con las nuevas tecnologías, sobre todo como medio para la comisión de otros ilícitos penales, generalmente de carácter patrimonial.

También es reseñable el caso del delito de intrusismo, con un 42% de diferencia respecto del año 2020.

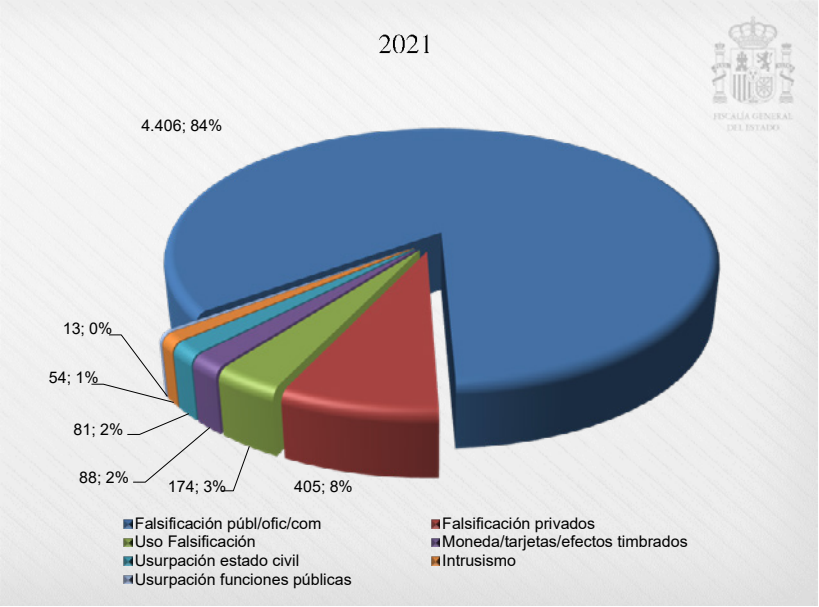
Respecto del número de calificaciones, el número total fue de 7.374, lo que supone un 33,5% de incremento respecto del año pasado. Tras un descenso el año 2020 especialmente acusado en las calificaciones por delitos de falsedad, nada menos que en un 36%, este año 2021 se recupera, por lo tanto, una buena parte del número de procedimientos calificados.

En el concreto caso de los delitos de falsificación de documentos públicos, oficiales y mercantiles, se produce un incremento del número de calificaciones de un 33%, hasta las 6.197 calificaciones en el grupo de delitos. En el resto de delitos se incrementa también el número de calificaciones, salvo en los de usurpación de funciones públicas, que tiene el mismo número que el año pasado y en los de la falsedad de moneda, que tiene un ligero descenso.

En cuanto a la relación entre el número de incoaciones y calificaciones, tras el descenso en la proporción entre unas y otras experimentado en el año 2020 (en el año 2019 se situaba en un 45%), este año se repite la situación, siendo de un 28%.

De entre los delitos de falsedad, merece ser citado nuevamente el caso de la usurpación de estado civil. De un total de 5.650 incoaciones, solo se han producido 138 calificaciones, es decir, un 8% del total.

Los delitos sentenciados se distribuyen de la siguiente manera:



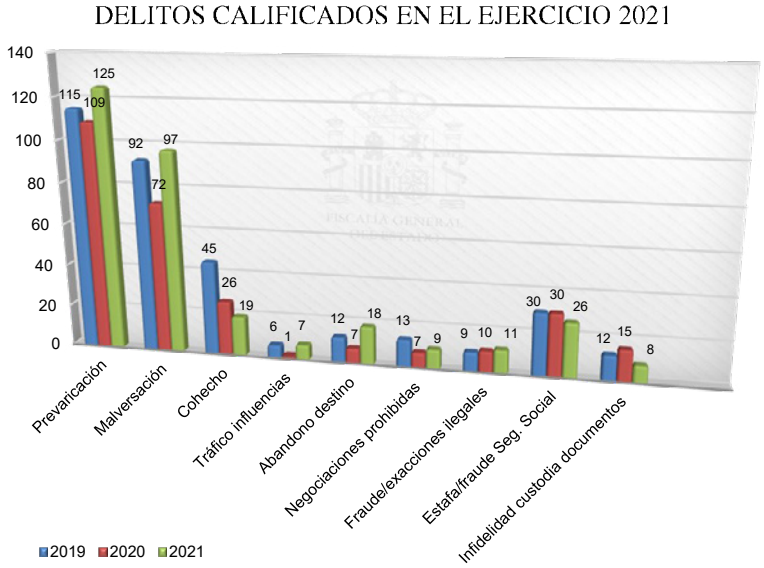
1.2.9 Delitos contra la Administración Pública

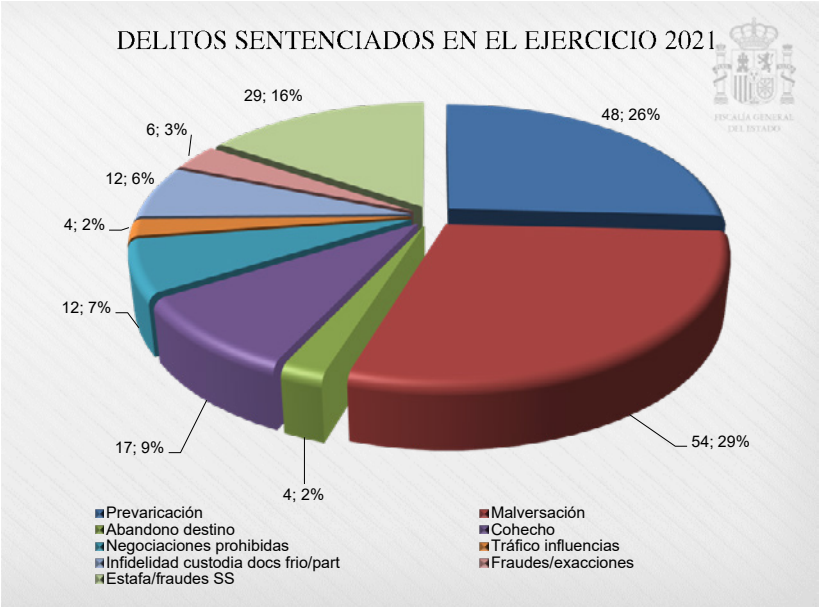
No todos los delitos contra la Administración Pública pueden considerarse propiamente como delitos de corrupción. Esta Memoria aborda en otro apartado el tratamiento específico de los delitos económicos, que también representan en gran medida el fenómeno de la corrupción social. La Memoria de la Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada expone sin duda los asuntos que tienen mayor relevancia en materia de corrupción y es indispensable referirse a ella para tener una imagen completa de la cuestión.

Los delitos contra la Administración Pública, por su relación con la corrupción, se encuentran entre aquellos que tienen una mayor trascendencia, no solo mediática, con una gran repercusión social, sino también en materia de esfuerzo de la Fiscalía y empleo de recursos humanos disponibles.

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.





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.

Una parte importante de las diligencias de investigación penal de las fiscalías se refiere a estos delitos (en concreto, este año, al igual que el año pasado, 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.

No son pocos los casos en que la actuación irregular puede ser correctamente solventada en la vía contencioso-administrativa.

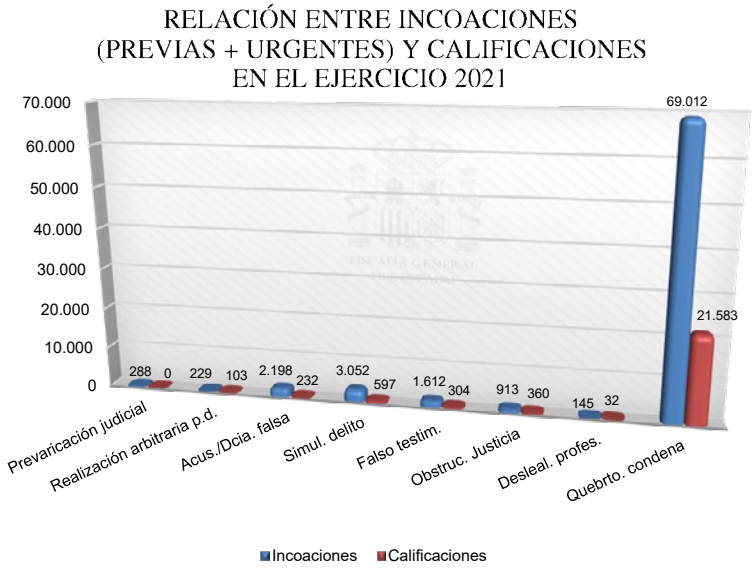
Elemento común a todos estos procedimientos es que los periodos de instrucción son considerablemente largos, con abundante y compleja documental, que requiere además de análisis periciales muy exhaustivos. Es además muy frecuente la presentación de numerosos recursos por las representaciones de las partes, 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 denuncias muy tardías, 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.

Por último, debe hacerse nuevamente 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 que se viene observando en los últimos años, 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

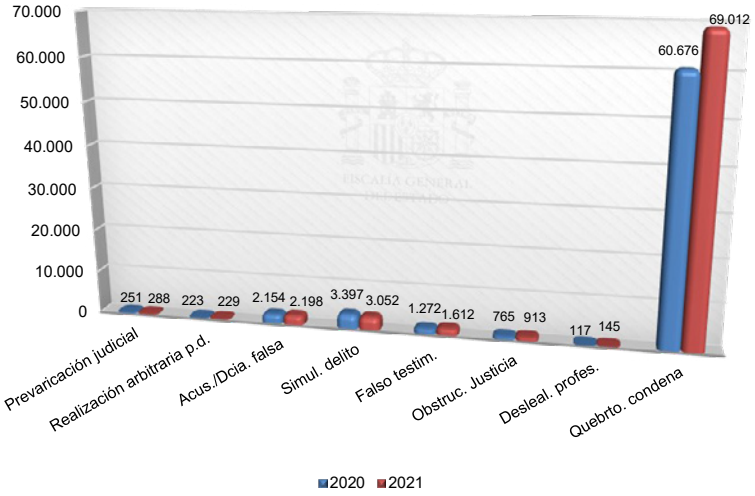
delitos ordinarios de desobediencia, comprendidos dentro de los delitos contra el orden público, dada la similitud entre ambos tipos delictuales y de su nomenclatura a efectos de registro. Este error se traduce en que la amplia mayoría de las incoaciones y calificaciones de delitos de este título corresponde precisamente a delitos de desobediencia en que concurre este error de registro.

1.2.10 Delitos contra la administración de justicia

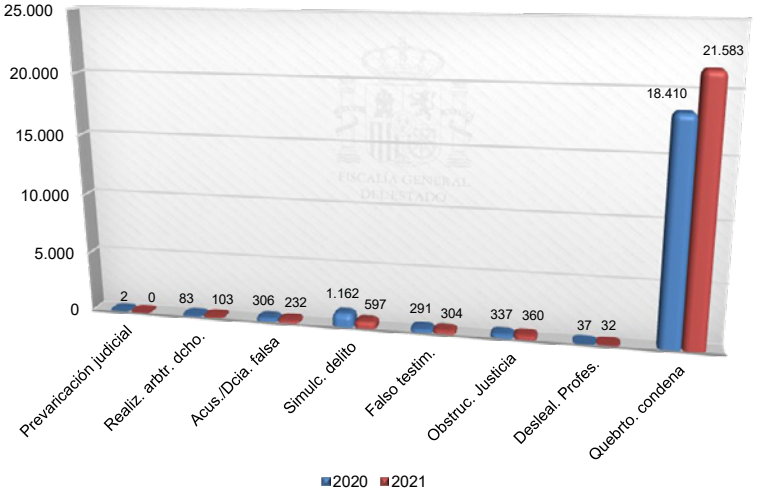
La estadística delictiva se mueve en los siguientes términos:

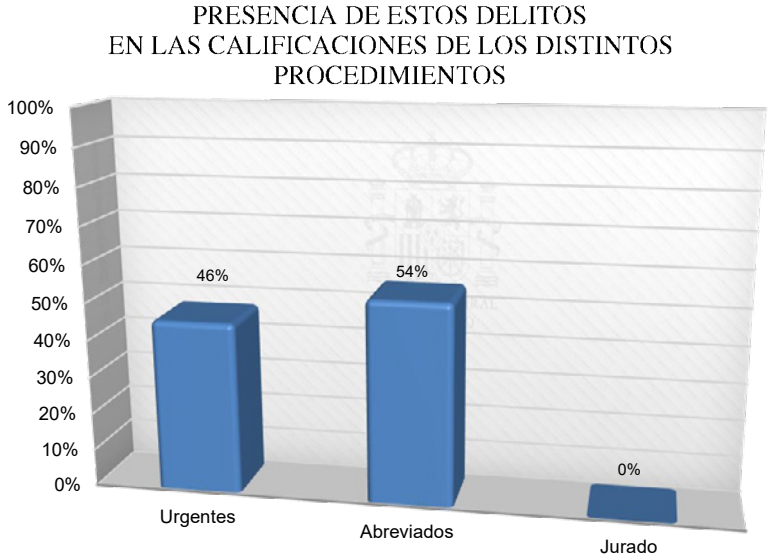


EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LAS INCOACIONES (PREVIAS+URGENTES)



EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LAS CALIFICACIONES





Tras el descenso del número de delitos en el año 2020, común a la mayoría de grupos de delitos examinados, los incluidos en este epígrafe también han sufrido un incremento en el año 2021. Partiendo de los 75.094 procedimientos incoados en el año 2019 se pasó a un total de 69.057 en el año 2020. Este año 2021, el número de incoaciones ha sido de 77.702, lo que supone un incremento del 12,5%, lo que, por lo tanto, arroja una cifra superior no solo al año 2020, sino también al 2019.

El delito que predomina porcentualmente en los delitos contra la Administración de Justicia sigue siendo, como es habitual, el de quebrantamiento de condena o medida cautelar. Aunque la estadística no refleja la concreta forma de comisión de este delito, una buena parte de los quebrantamientos guardan relación con el ámbito de la violencia de género y de la violencia doméstica, tratándose del quebrantamiento de la medida cautelar o de la pena de prohibición de aproximación o de comunicación con la víctima.

Otra parte importante del resto de los delitos de quebrantamiento son aquellos que se cometen por la falta de reingreso en el centro penitenciario tras un permiso de salida, por quebrantamientos de la pena de localización permanente o de los trabajos en beneficio de la comunidad.

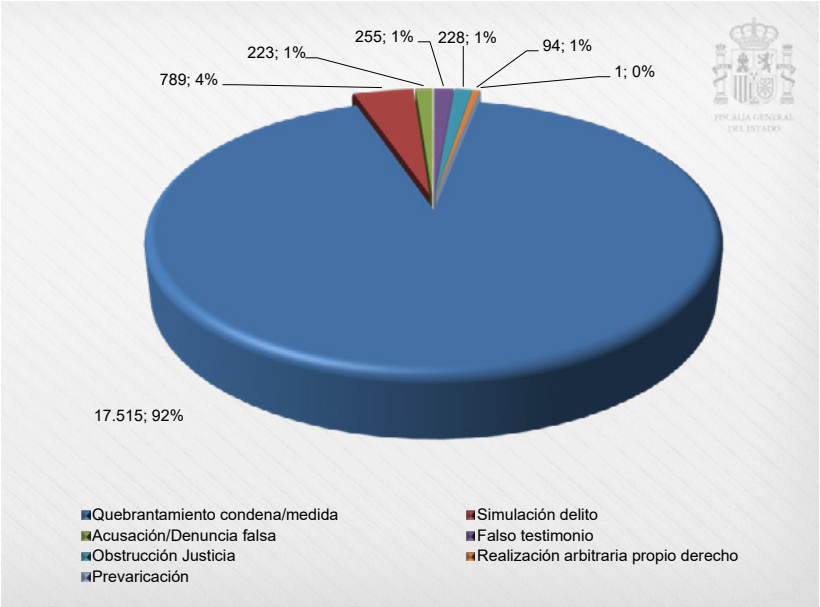
En concreto, fueron incoados en el año 2021 un total de 69.012 procedimientos por delito de quebrantamiento, lo que supone un incremento de un 13,7% respecto del año 2020, siendo incluso superior en un 8,5% al del año 2019.

Respecto del resto de delitos, se produce un ligero incremento general del número de incoaciones, salvo en el caso de la simulación de delito. Se trata este de un tipo delictivo generalmente cometido como medio para estafar a la compañía aseguradora haciendo constar en la denuncia que se formula la sustracción de los efectos personales, tales como las llaves, el teléfono móvil u otros objetos para cobrar la correspondiente indemnización, cuando en realidad las circunstancias han sido diferentes a las relatadas por el denunciante, bien porque el hecho no se ha producido, porque se ha extraviado lo que se denuncia como sustraído o porque se afirma falsamente que el hecho ha sucedido con fuerza, violencia o intimidación para encajarlo en la cobertura del seguro contratado por el denunciante. Tal y como se anticipaba, se produce en este tipo de delitos un descenso este año de un 10%.

Tras la disminución de calificaciones en el año 2020, a lo largo del 2021 se ha producido de nuevo un incremento de su número, en concreto en un 12,4%, alcanzando las 23.276. El porcentaje de calificaciones emitidas vuelve a situarse, al igual que en años anteriores, en un 30% de los procedimientos incoados.

Respeto de los delitos contra la Administración de Justicia en general, la proporción de diligencias urgentes se sitúa, al igual que en años anteriores, 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 delitos como diligencias urgentes alcanza el 46%, lo cual es un dato positivo en tanto que se trata generalmente de asuntos que requieren de una rápida respuesta.

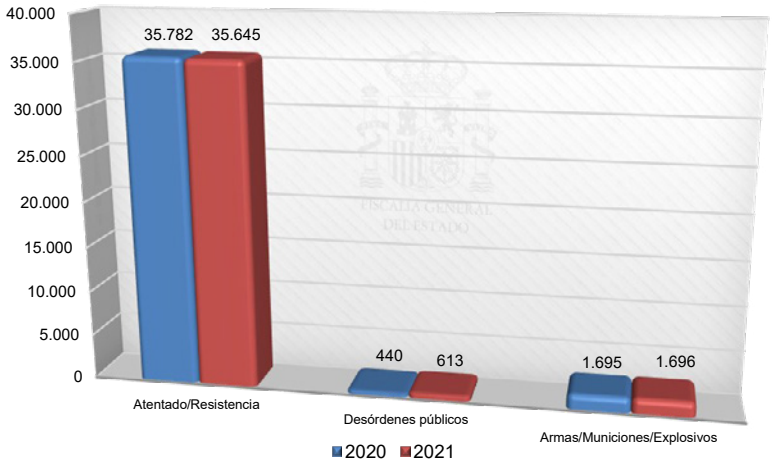
El número de las sentencias dictadas en el ejercicio estadístico es el siguiente:



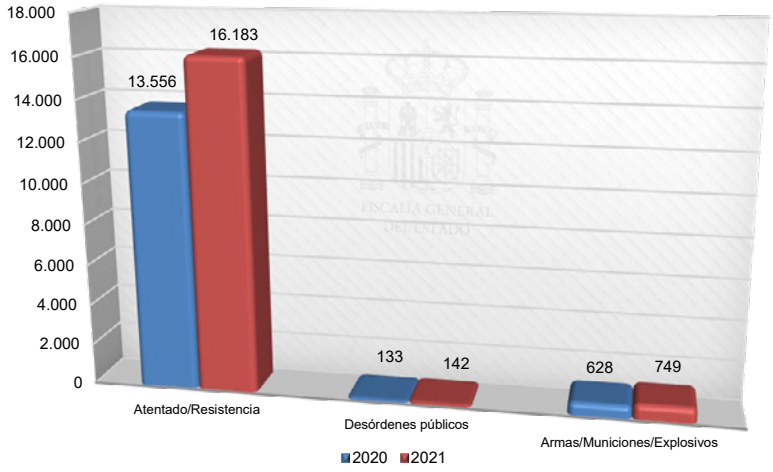
1.2.11 DELITOS CONTRA EL ORDEN PÚBLICO

El panorama estadístico es el siguiente:

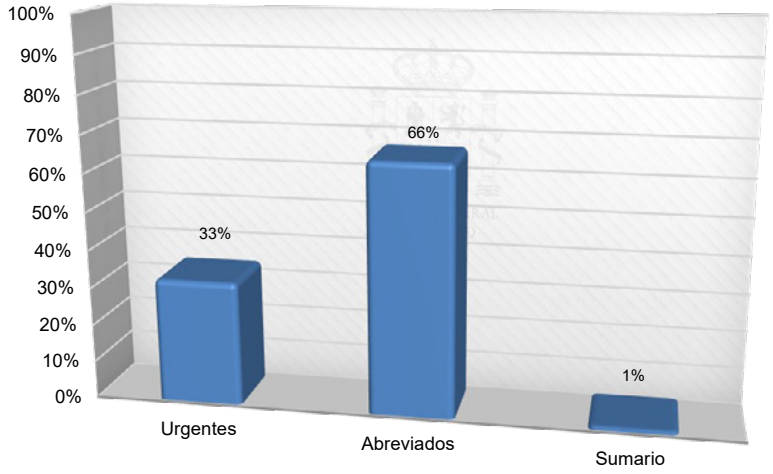
EVOLUCIÓN INTERANUAL DE LAS INCOACIONES
(PREVIAS+URGENTES)



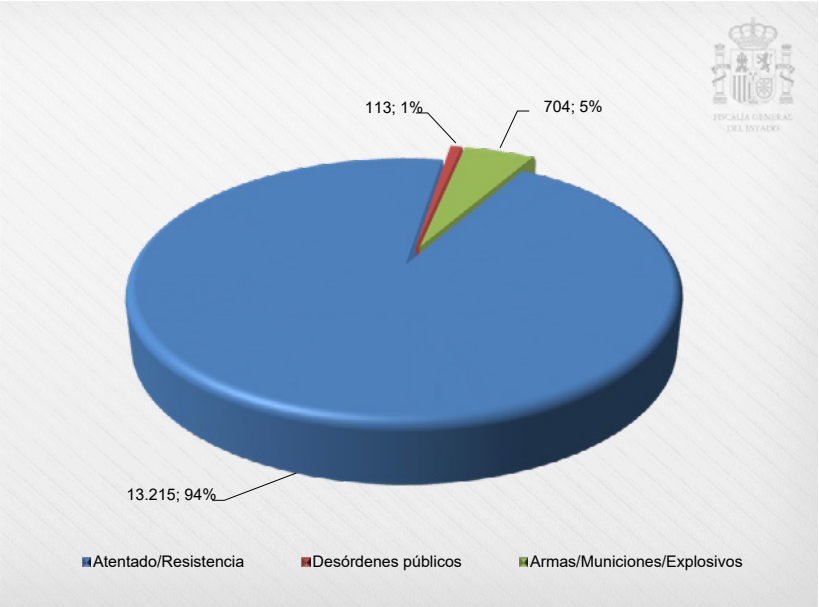
EVOLUCIÓN INTERANUAL
DE LAS CALIFICACIONES



PRESENCIA DE ESTOS DELITOS EN LAS
CALIFICACIONES DE LOS DISTINTOS
PROCEDIMIENTOS



La presencia de los delitos en las sentencias dictadas es el siguiente:



En el año 2021 se ha producido una estabilización del número de incoaciones por delitos contra el orden público tras el incremento de este tipo de delitos en el año 2020, que ese año suponía una significativa excepción a la norma general del resto de delitos. Tras haberse producido un incremento del porcentaje de delitos en un 24% en el año 2020, en este año 2021 solo se produce un incremento del 0,6%. En concreto, en el año 2020 el número de delitos contra el orden público fue de 38.483 y en el 2021 de 38.717.

Siguen manteniéndose como principales responsables del número total de delitos contra el orden público los delitos de atentado y resistencia. El incremento de esta figura delictiva, sobre todo en cuanto a los de desobediencia, vino marcado en el año 2020 por las especialidades de dicho año al cometerse 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.

Como consecuencia de lo anterior, el número de delitos de resistencia y desobediencia se situó en 19.790 en el 2020. Este año 2021 se produce un descenso en el número de incoaciones por este delito, en concreto en un 13,5%, habiéndose incoado 17.133 procedimientos. Si bien esta diferencia se ve compensada al haberse iniciado un mayor número de procedimientos por atentado, puesto que de los 15.992 procedimientos incoados en el año 2020 se pasó a un total de 18.512 en el año 2021, lo que supone un incremento del 15,75%.

En la incoación de uno u otro tipo delictivo, es decir, atentado o resistencia, debe tenerse presente que la diferencia entre una y otra figura delictiva dista de ser nítida en un primer momento, por lo que es a lo largo de la instrucción cuando se perfila la concreta relevancia penal del hecho y se refleja en la correspondiente calificación.

Además, de nuevo en este punto debe recordarse aquello a lo que se ha hecho referencia con anterioridad. Se produce un error habitual en el registro de los procedimientos de desobediencia, de tal forma que se registran como delitos de desobediencia cometidos por autoridades y funcionarios públicos muchos delitos que no son cometidos por tales sujetos activos sino por particulares y, por tanto, no se trata de delitos contra la Administración Pública, sino contra el orden público. Este año se han registrado de esa forma un total de 3.915 procedimientos, de los que una muy buena parte debieran corresponder realmente a delitos contra el orden público.

Por su parte, los delitos de desórdenes públicos experimentan un ascenso de un 48% respecto del año pasado y los de tenencia de armas, municiones o explosivos se mantienen estables en iguales términos.

En relación con el número de calificaciones emitidas por este tipo de delitos, se produce un incremento respecto del año anterior. En concreto, respecto de los delitos de atentado, resistencia y desobediencia, el número de calificaciones ha sido de 16.183, frente a las 13.556 del año anterior, lo que supone un 19% más. Si bien el mayor porcentaje corresponde a los delitos de atentado, cuyas calificaciones se incrementan en un 29%, también se eleva el número de calificaciones por resistencia o desobediencia en un 8%.

El ámbito procedimental más habitual en este tipo de delitos vuelve a ser el del procedimiento abreviado, que supone el 66% de los incoados, siendo diligencias urgentes un 33% del total. Se consolida, por tanto, el incremento del porcentaje de diligencias urgentes en este ámbito delictual. Si en el año 2020 se elevó el porcentaje de diligencias urgentes en un 7%, el resultado se ha mantenido en el año 2021. De nuevo, tiene fundamental importancia para este resultado el com-

portamiento de los delitos de resistencia y desobediencia, los cuales se tramitan como diligencias urgentes en un porcentaje del 44%.

En el 2020 se dictaron un total de 10.617 sentencias por delitos contra el orden público, mientras que en el 2021 fueron 14.360, lo que supone un incremento del 35%.

2. ÁREA CIVIL

2.1 **Actividad de las Secciones de civil de las fiscalías territoriales**

En general todos los fiscales delegados señalan el importante incremento de dictámenes y de vistas orales tras finalizar el confinamiento y la paralización judicial derivada del COVID-19.

Al coincidir mayoritariamente los/as fiscales encargados de civil con los de las personas discapacitadas precisadas de apoyo, el importante reto que han tenido que asumir tras la reforma de la Ley 8/2021, ha hecho que las memorias en otros ámbitos de derecho civil hayan sido comprensiblemente mucho menos extensas.

2.2 **Derecho de familia**

Muchas fiscalías provinciales reclaman el establecimiento de un juzgado de familia exclusivo o compatibilizando con otras materias, no solo para poner fin a la dispersión y poder atender más adecuadamente a todos los señalamientos, sino también por la deseable uniformidad de criterio judicial que conlleva y, especialmente por la especialización que supone de todo el personal a su servicio.

El aumento de vistas y la asistencia a exploraciones de menores, constituye un problema compartido por todas las fiscalías que reflejan la dificultad de atender a tantos señalamientos especialmente en los juzgados de la provincia. Normalmente la asistencia es personal, pero con frecuencia se acude a la videoconferencia, que permite atender a más servicios, evitando los desplazamientos a órganos judiciales a veces muy distantes de la sede de la Fiscalía Provincial. Es criterio mayoritario reclamar una mayor coordinación de los órganos judiciales con la fiscalía a la hora de realizar los señalamientos, a fin de poder planificar la asistencia sin perjuicio de los demás servicios.

Todos los fiscales delegados ponen de manifiesto la disminución de las separaciones matrimoniales prácticamente limitadas a matrimonios canónicos y el correlativo incremento de los procedimientos de divorcio tanto contenciosos como de mutuo acuerdo, y de los procesos

de regulación de relaciones paterno filiales tras la ruptura de las uniones de hecho, que no hace sino reflejar el cambio social en la configuración de las familias al margen de las instituciones consolidadas.

Respecto a la mediación, las opiniones son bastante discrepantes, pues en muchas memorias se recoge el escaso éxito de la mediación no habiendo tenido un resultado eficaz (Castilla y León), otras como la de Cáceres se refieren a su paralización durante la pandemia, habiendo comenzado otra vez la derivación. Galicia por el contrario, se queja de la suspensión del servicio de mediación intrajudicial porque funcionaba con éxito. En la misma línea Cataluña refleja que se acude con frecuencia a la mediación con el fin de rebajar la conflictividad.

Guarda y custodia compartida: Los fiscales se refieren a la implantación generalizada de este sistema como el más adecuado para compartir responsabilidades parentales y fomentar la relación con ambos progenitores, pero siempre que sea posible y en la medida que se pueda. La petición de guarda y custodia compartida, la disminución de la pensión por pérdida de trabajo y el fin del uso de la vivienda familiar por haber entrado en él la nueva pareja del progenitor, han constituido el objeto de muchas modificaciones de medidas.

Respecto a la competencia para conocer de las demandas de modificación de medidas y solicitudes basadas en el art. 156 y 158 CC, algunas Fiscalías como la de Valencia y Canarias ponen de manifiesto los problemas competenciales que surgen al establecer que estas materias son competencia del juzgado que dictó la resolución inicial cuando ninguno de los progenitores y sus hijos viven en dicha localidad, lo que lejos de ayudarles supone un fuerte gasto de tiempo y dinero en traslados innecesarios.

En relación con la audiencia del menor, todos los fiscales manifiestan, como no podía ser de otra manera, su preocupación para que los menores sean oídos antes de decidir sobre la guarda y custodia y régimen de estancias, comunicación y visitas con el otro progenitor, siendo práctica frecuente oírlos antes de la vista de forma reservada.

Informes equipos psicosociales: Se refleja la insuficiente dotación y a veces preparación de los/as integrantes al haberse externalizado en algún caso el servicio, en otros por la escasa formación de los mismos, lo que conlleva con frecuencia grandes retrasos en la emisión de sus informes, lo que es contrario a la agilidad que requiere adoptar medidas en relación a los menores en estas situaciones de crisis familiar, que es evidente les puede perjudicar. Muchos fiscales refieren los problemas derivados de la existencia de un único un equipo psicosocial para toda la provincia y el hecho de que las bajas no se cubren.

Entiende que la concurrencia de estas causas determina que los órganos judiciales deniegan estos informes para no demorar los procedimientos, limitando su admisión a los casos en que existen dudas importantes. Es de esperar que las previsiones de la LO 8/21 implique un renovado compromiso de la administración para reforzar estos servicios que son esenciales a la hora de averiguar el interés superior del menor.

Las ejecuciones, al igual que las modificaciones de medidas, son conflictivas en cuanto deben resolver todas las incidencias cuando el fallo no es demasiado detallado. En este sentido se señala como más frecuente el relativo a los gastos extraordinarios, pago de alimentos y en menor medida régimen de visitas por cambio de residencia de los progenitores, que a veces supone una verdadera modificación de medidas. La Fiscalía de Navarra señala la reducción de las ejecuciones al ser cada vez más pormenorizado el contenido del fallo conforme a los pactos de parentalidad previstos en el Fuero Nuevo.

Los Puntos de Encuentro familiar son considerados instrumentos muy útiles ante rupturas con una alta dosis de conflictividad que impide una relación fluida entre los progenitores. Orense destaca que, en su ámbito, es insuficiente y se encuentra infradotado.

Todos las Memorias mencionan la amplia reforma llevada a cabo por la LO 8/21 de protección integral de la infancia y adolescencia frente al maltrato, deteniéndose especialmente en el art. 94 CC modificado por la Ley 8/21 relativo a la suspensión del régimen de visitas cuando existe violencia de género y doméstica.

Jurisdicción voluntaria, son frecuentísimos los procedimientos que se inician por falta de acuerdo en el ejercicio de la patria potestad y este año como consecuencia de la pandemia y la vacunación, muchas Fiscalías, como la de Valencia, Valladolid, Alicante y Huelva entre otras, reflejan que han tenido muchos expedientes derivados de la falta de acuerdo de los progenitores en la vacunación de sus hijos menores, especialmente cuando su edad es inferior a 12 años, expedientes que se resuelven tras escuchar al médico forense.

2.3 **Derechos fundamentales**

Los más abundantes se refieren a la vulneración del derecho al honor, donde siempre se plantea la ponderación entre este derecho y la libertad de información y expresión, materia en la que existe gran litigiosidad y que, si bien muchos de ellos tienen su origen en la llamada

prensa del corazón, otros tienen connotaciones propias de confrontaciones sociales, políticas o sindicales de la más variada naturaleza.

Un fenómeno detectado por gran parte de las Fiscalías a lo largo del periodo comentado, que ya se apuntaba en la memoria correspondiente al año anterior, es el notable aumento de los procedimientos derivados de las reclamaciones realizadas por inclusión indebida en el registro de morosos o de insolvencia patrimonial. Se refieren a este incremento las Memorias de Valencia, Zaragoza, Valladolid, Las Palmas, León, Badajoz, entre otras. Algunas fiscalías señalan que estos procedimientos constituyen el 80% del volumen total, lo que se traduce en una importante carga de trabajo y señalamientos para los fiscales, al ser tramitados como procedimiento ordinario.

Algunos delegados, como el de Córdoba añaden que hay morosos profesionales que formulan demanda por cada una de las deudas, no discutidas, que figuran en el archivo por requerimiento indebido, inundando de esta forma a la fiscalía de trabajo, en una materia que en muchos casos está más cerca de una reclamación patrimonial que de una vulneración del derecho al honor.

En este sentido varias fiscalías señalan que en ocasiones se reclama la vulneración del derecho al honor sin pedir indemnización, lo se gana con más frecuencia, obteniéndose una sentencia con imposición de costas a la demandada, y con esa sentencia se inicia posteriormente una reclamación de indemnización, lo que alguna Audiencia Provincial, no admite (Huelva).

Frente a estos supuestos hay otros en que realmente las empresas financieras, prestadoras de servicios, de telefonía etc…utilizan la inclusión en el registro de morosos como forma de presión para que el deudor, que con frecuencia cuestiona la deuda o su importe, pague la misma, práctica esta que supone un abuso contra el consumidor, quien en su indefensión procede al pago para evitar problemas dado que cada cantidad individual no es elevada.

2.4 Concursos y cuestiones de competencia juzgados mercantil

En general se refleja el incremento del número de procedimientos iniciados tanto por empresas como por personas físicas, derivado de los problemas económicos sufridos con la pandemia del COVID-19. Algunos delegados señalan, que este aumento lo esperan a lo largo del año que viene, dada la moratoria de los plazos concedida. Muchos cuestionan la utilidad de nuestra intervención en el mismo, aunque limitada a la pieza de calificación, y de hecho el Anteproyecto de Ley

concursal no prevé la intervención del Ministerio Fiscal, lo que es apoyado por esta Sección en la medida que la legitimación de la Fiscalía en el ámbito civil debe limitarse a aquellos casos que esté en juego el interés social o existan personas vulnerables.

2.5 **Consumidores y usuarios**

Se trata de una materia especialmente delicada y compleja donde el Ministerio Público debe aún desarrollar más su intervención en defensa de los consumidores, a la vez que dar a conocer su legitimación, ya que la sociedad lo desconoce. Con frecuencia los órganos judiciales no dan traslado al Ministerio Fiscal de los procedimientos para que valore su personación e intervención en defensa del interés social. Muchas Fiscalías refieren en sus Memorias que no se les ha dado traslado durante este periodo de ninguna demanda de acción colectiva en trámite o en ejecución.

Córdoba, Melilla, Pontevedra y Canarias, junto con Valladolid representan la excepción. Valladolid hace referencia a dos demandas presentadas por ADICAE contra Unicaja y Caja Mar Caja Rural en 2019, que aún siguen en trámite al haberse estimado una litispendencia parcial, estándose a la espera de lo que resuelva el Juzgado Mercantil n.º 11 de Madrid. En Córdoba se sigue interviniendo en la ejecución de la sentencia en virtud de la cual se condenó a Gas Natural y se mantiene la búsqueda de posible afectados beneficiarios de la sentencia, consiguiéndose cada mes localizar y pagar a una media de 200 usuarios.

Pero es Pontevedra, sin duda la Fiscalía más activa en esta materia, interponiendo recurso de casación contra la sentencia de la AP de Pontevedra que desestimó la demanda formulada por el MF en relación con la deficiente calidad del servicio prestado en la AP-9, a la que ya se ha hecho referencia anteriormente.

La Fiscalía de Pontevedra en 2020, ha presentado demanda ejercitando una acción por publicidad ilícita y competencia desleal, en relación con un establecimiento de Vigo que vendía unos aparatos que, por sus características técnicas y velocidad, tienen el carácter legal de ciclomotores o motocicletas, con lo que ello conlleva, y sin embargo eran publicitados como patinetes eléctricos, ha sido totalmente estimada este año por sentencia ya firme.

También se ha presentado demanda en relación con un grupo de menores que habían concertado y abonado un viaje de estudios al extranjero, que no se pudo realizar debido a la pandemia, sin que la compañía se aviniese a devolver el dinero correspondiente, ante el Juzgado Mixto 2 de Ponteareas pendiente de celebración de la vista.

Se han incoado Diligencias preprocesales para analizar la práctica de ciertas compañías que incluyen deudas controvertidas en los registros de morosos sin observar los requisitos legales, como forma de presión al pago.

2.6 **Registro Civil**

Mención aparte merece el cambio producido por la entrada en vigor al menos de forma parcial de la Ley 20/2011, que configura el registro como un servicio administrativo, donde la intervención del Ministerio Fiscal, queda limitada a los escasos supuestos en los que está expresamente prevista, cesando su cualidad de informante.

La vinculación de la tardía entrada en vigor de la citada ley a la implantación de un sistema informático y la publicación de la Ley 6/2021 que modifica parcialmente esa entrada en vigor, provocó una situación de gran incertidumbre entre los fiscales sobre la concreción de nuestra intervención en el mismo dada nuestra posición de garantes de la legalidad y de los derechos de los menores y por las cuestiones tan sensibles que tienen acceso al Registro Civil. Tal situación, fue resuelta, al menos parcialmente por Decreto de la Fiscal General del Estado de fecha 6 de julio de 2021.

Todas las Fiscalías relatan que tras ese Decreto y con relación a los expedientes incoados con posterioridad al 30 de abril de 2021, su intervención se ha reducido sensiblemente, si bien no dejan de plantearse casos especialmente sensibles que evidencian la posible necesidad o conveniencia de fijar algunas directrices o criterios de actuación más concretos.

Madrid presenta quizás el caso más especial en cuanto el Registro Civil, pues ya posee la aplicación informática y se aplica la Ley 20/2011, si bien, por el contrario, el Registro Central se sigue rigiendo por la Ley de 1957.

Entre los expedientes tramitados destacan los relativos a la autorización de matrimonios mixtos o sospechosos, o las concesiones o adquisiciones de nacionalidad de menores de edad. Madrid señala que continúan los problemas en relación a la inscripción de nacimiento y nacionalidad de los nacidos en el antiguo Sahara Occidental y que son muchos los expedientes de inscripción de nacimiento fuera de plazo.

En la Memoria de Madrid, se refiere que se han tramitado 20 expedientes de solicitud de inscripción de nacimiento mediante gestación por sustitución o subrogada realizada en diversos países, todos los cuales han sido informados negativamente por ser contrarios al orden

público y al art. 10 de la Ley de reproducción humana asistida, en línea con la jurisprudencia del Tribunal Supremo. No obstante, en un supuesto se ha autorizado, habiendo sido recurrida por el Ministerio Fiscal ante la DGRN, hoy DGSJFP.

Aumentan también los expedientes de cambio de nombre o de sexo por disforia de género. Palencia por ejemplo refleja 5 expedientes por este motivo, todos ellos relativos a personas mayores de edad, Segovia uno, Badajoz, 44 expedientes de cambio de nombre, en los que solo hay oposición cuando se trata de niños de muy corta edad, y 3 de cambio de sexo. Madrid ha tramitado 87 expedientes de rectificación de sexo, 10 de ellos corresponden a menores de edad en los que la fiscalía ha aplicado la doctrina sentada por la STC 99/2019 de 18 de julio y que afecta a los menores de edad con suficiente madurez y que se encuentran en una situación estable de transexualidad. Sevilla también refleja la problemática de estos expedientes, precisando que en un caso se denegó el cambio de nombre a una menor basada en su determinación sexual, dado que ella que no tenía una identidad de género clara y que era «no binario», por entender que esta situación aún no está resuelta por el legislador aunque si se contempla en el Anteproyecto de Ley para la igualdad efectiva de las personas trans y LGTBI.

El Ministerio Fiscal ha promovido en base al art. 48.2 LRC la inscripción de un menor no inscrito en la localidad de Montilla, Córdoba. Había nacido en Orán (Argelia) donde no se encontraba registrado y su madre había entrado en patera a España. La demanda se basó en el art. 7 de la CDN y en el art. 10 de la Carta Europea de Derechos del niño y fue íntegramente estimada por Auto de fecha 21 de octubre de 2021.

Similar problema se ha planteado con una menor de 6 años nacida en Camerún donde no está registrada y que vive actualmente con su madre en Gipuzkoa, por lo que carecía de nacionalidad. La demanda se basó en la vulneración de derechos fundamentales y en la interpretación del Art. 17 CC, y fue estimada por el juzgado que declaró la nacionalidad española de la menor y ordenó al RC su inscripción fuera de plazo. Esta sentencia fue recurrida por la abogacía del Estado, estando pendiente de resolución el recurso, al que se ha opuesto el Ministerio Fiscal.

2.6.1 Filiación

Dentro de estos procesos, normalmente se plantean problemas procesales de caducidad o de falta de legitimación pasiva.

No obstante, comienzan a plantearse demandas de declaración de filiación materna con posesión de estado, derivada de una gestación por sustitución en el extranjero. Otros se refieren a las demandas de determinación de la filiación materna no biológica en el marco de relaciones de personas del mismo sexo, derivadas de inseminación artificial, situaciones complejas que nuestro ordenamiento jurídico aún no contempla.

2.7 Otras intervenciones

Algunas fiscalías como la de Baleares se refieren al incremento de las intervenciones del Ministerio Fiscal en materia de cooperación internacional civil y mercantil, especialmente en procedimientos de *exequatur* y reconocimiento y ejecución de resoluciones extranjeras.

2.8 Coordinación entre la fiscalía del Tribunal Supremo y las fiscalías territoriales

La Sección civil está intentando potenciar y fomentar la relación con los fiscales delegados, a través de una comunicación más ágil y directa, con el fin de reforzar el principio de unidad de actuación en esta materia, al ser esencial para la seguridad jurídica. Con tal pretensión se remiten a todas las Fiscalías las sentencias dictadas por el Tribunal Supremo que por su contenido sean de interés o novedosas, y se da respuesta a las consultas o dudas que los compañeros/as plantean.

Este año se han celebrado en el mes de noviembre las jornadas de fiscales delegados que, pese a su brevedad, tuvo una gran acogida al posibilitar la vuelta a la presencialidad. En ella se abordaron temas de gran interés como, la protección del Derecho al honor e intimidad -especialmente cuando afectan a menores-; los problemas que plantea el incremento de las reclamaciones derivadas de la inclusión en ficheros de solvencia patrimonial; las dudas surgidas por la entrada en vigor de la Ley 20/2011 de Registro Civil y los supuestos en que el Ministerio Fiscal debe seguir interviniendo; el análisis de los problemas competenciales, especialmente la competencia territorial y la Circular FGE 1/2021 sobre pautas de actuación en esta materia. Pero el tema que concitó la mayoría de las intervenciones fueron las reformas introducidas en materia de familia por la LO 8/21 y la Ley ordinaria 8/21, siendo sin duda la reforma del régimen del art. 94 CC, el aspecto que suscitó el debate más intenso, y de cuyo recorrido se dará cuenta en la memoria del año próximo.

3. ÁREA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

3.1 **Actividad en el área especializada contencioso-administrativa**

Corresponde al Fiscal de Sala delegado para la materia contencioso-administrativa la coordinación a nivel estatal de los criterios y actuaciones del Ministerio Fiscal en este orden con el objetivo principal de asegurar la unidad de actuación. Dicha función se ha concretado a lo largo del año 2021 en un contacto frecuente y cercano con los y las fiscales especialistas que desempeñan su labor en las distintas Fiscalías, cuyas consultas, daciones de cuentas e información son atendidas de la manera más ágil, rápida y eficaz posible procurando una comunicación directa y en ocasiones por medios informales, sin perjuicio del íntegro respeto al cauce jerárquico siempre que las pautas de actuación deban ser conocidas por los respectivos Fiscales Jefes o comporten decisiones que les competan.

El examen de las Memorias de las Fiscalías territoriales y de la Audiencia Nacional revela un exponencial incremento de la actividad del Ministerio Fiscal en el orden contencioso administrativo que va mucho más allá de la limitada legitimación taxativa que brinda el art. 19.1.f) LJCA para los casos en que la ley expresamente lo habilita. Muchas recogen que la realidad práctica en los órganos jurisdiccionales ha superado sobradamente las previsiones reduccionistas del legislador. Buena muestra de ello son los términos que se emplean desde Zaragoza, cuya Memoria, tras la queja sobre *la excesiva rigidez con la que la legislación vigente prevé la intervención del Ministerio Fiscal en el seno del cauce jurisdiccional de referencia*, que califica como *de todo punto restrictiva en demasía en cuanto a tal posibilidad*, refleja la cotidiana intervención del fiscal en asuntos de trascendencia social con afección de derechos fundamentales y el interés público, *aunque la normativa vigente no contemplase un trámite específico referente a la intervención del Ministerio Fiscal.* Luego se refieren los distintos tipos de materias y procedimientos en que la misma se ha materializado, para concluir señalando *que, si bien el legislador sigue siendo restrictivo en cuanto a la posibilidad de admitir con carácter general la posibilidad de que el Fiscal sea parte en todo tipo de procedimientos contencioso-administrativos, la propia naturaleza de su función y razón de ser, así como las atribuciones que le son conferidas por la norma de rango constitucional, han llevado a que, no solo un importante sector doctrinal, sino además, la propia labor diaria de los órganos judiciales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo mediante el cauce de darle trámite para informe o alegaciones en*

procedimientos en los que no ostentaba la condición de parte, se haya incorporado a los mismos, bien desde un punto de vista formal, bien como simple 'amicus curiae'; ocupando aquella posición procesal, de momento formalmente vedada.

A nivel funcional, un año más, las Secciones especializadas refieren que la actividad contencioso-administrativa ha estado cuantitativamente focalizada en la emisión de alegaciones e informes en el proceso especial de protección de derechos fundamentales de los arts. 114 y ss. LJCA con necesidad de dar respuesta a casos de especial complejidad técnica o notablemente sensibles por los derechos o intereses en liza o el número de afectados. Al margen de los relativos a la incidencia de las medidas sanitarias por razón de la pandemia COVID-19 a los que se hará referencia más adelante y que versan ordinariamente sobre los derechos fundamentales a la igualdad (art. 14 CE) a la libre circulación (art. 19 CE), de reunión (art. 21 CE), a la intimidad personal y familiar (art. 18.1 CE) y a la protección de datos (art. 18.4 CE), en términos generales, los derechos fundamentales que más frecuentemente constituyen el objeto de esta clase de procedimientos especiales son los derechos de acceso, ejercicio y mantenimiento en la función pública (art. 23 CE), a la igualdad (art. 14 CE), a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), así como a la libertad sindical o de huelga (art. 28 CE), y, por supuesto, en los procedimientos especialísimos del art. 122 LJCA, los derechos de reunión y manifestación (art. 21 CE).

Adicionalmente, pese a la incomprensible inexistencia de una previsión legal que las determine, son muy numerosas y muestran una clara tendencia al alza, con aumentos porcentuales exponenciales, las intervenciones del Ministerio Fiscal en relación con la autorización judicial de entradas en domicilios particulares o de personas jurídicas a los que se refiere el art. 8.6 LJCA en razón de solicitudes provenientes de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, la Tesorería General de la Seguridad Social, la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia y otras Administraciones sobre todo de ámbito autonómico y local. Subraya la Memoria de Castilla-La Mancha como la solicitud abarca casos en que *se recaba la tutela judicial cuando se carece del consentimiento del inquilino u ocupante, bien porque no puede recabarse dicho consentimiento o bien porque requerido al efecto por parte de la administración para que entregue las llaves de la vivienda o que por escrito manifieste su consentimiento para la entrada en el domicilio para la ejecución del desahucio, no contesta o expresamente manifiesta su disconformidad*; o cuando se trata de *ejecución de actos administrativos en los que es necesario el acceso al inmueble para la realización de visitas de inspección en expedientes*

municipales de declaración de ruina y no se cuenta con el consentimiento del titular, o este se encuentra en paradero desconocido, o en casos de ejecución de resoluciones administrativas sancionadoras que imponen la retirada de residuos. En cualquier caso, en relación con dichas entradas –y registros, lógicamente habituales en las solicitudes de la AEAT [1]– persiste la problemática generada por la falta de previsión específica de la intervención del Ministerio Fiscal en el procedimiento de autorización. Esto ha dado lugar a una práctica no uniforme de los órganos judiciales que, en unos casos dan traslado a la Fiscalía de la solicitud administrativa para que la informe, argumentando que por resultar directamente afectado del derecho fundamental del art. 18.2 CE tiene legitimación el Ministerio Fiscal de acuerdo con –directamente– el art. 124 CE, o por analogía con la que la LJCA le reconoce en el procedimiento especial para la protección de derechos fundamentales, en otras ocasiones se limitan a notificar el auto de autorización cuando ya ha sido concedida, y en otros casos ni siquiera ponen la existencia del procedimiento en conocimiento del Ministerio Público, por entender que, habida cuenta del silencio de la ley, carece de la condición de parte Así, por ejemplo, lo refiere la Fiscalía de Santa Cruz de Tenerife, cuya Memoria reseña que *En materia de autorizaciones de entradas administrativas en domicilio, en este año 2021 se ha consolidado en todos los juzgados el criterio de falta de legitimación del Ministerio Fiscal, asentado en el art. 19.1.f) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante, LJCA), lo que conlleva que no se le dé traslado para informe de ningún procedimiento de esta naturaleza*. Esta singular situación ha derivado en una dispersión de prácticas y usos en las distintas Fiscalías, con el consiguiente menoscabo del principio de unidad de actuación. La constatación de este hecho y de la voluntad de las/os Fiscales especialistas de aportar propuestas dirigidas a la aclaración y solución de las cuestiones que se suscitan, ha ido cobrando fuerza progresivamente en los últimos años, puesto que a la descrita indefinición del procedimiento y, en particular, a la incertidumbre acerca de la legitimación del Ministerio Fiscal, se ha añadido un incremento cuasi exponencial del número de solicitudes de este tipo de autorizaciones judiciales.

---

[1] Resulta altamente llamativo que la Ley 11/2021, de 9 de julio, de medidas de prevención y lucha contra el fraude fiscal, que ha abordado cierta clarificación procedimental, mediante la modificación de los arts. 8.6 *in fine* LJCA y 113 LGT, en los supuestos de autorización judicial de entradas y registros en domicilios y otros lugares constitucionalmente por razón de actuaciones o procedimientos de aplicación de los tributos, haya olvidado de nuevo al Ministerio Fiscal.

También continúa, como en años anteriores, la línea de emisión al alza de una ingente cantidad de dictámenes en incidentes sobre determinación competencia y jurisdicción que, conforme a los arts. 9.6 LOPJ, 5.2 y 7.2 LJCA (en concreción del art. 3.8 EOMF), se han de prestar en toda clase de procesos contencioso-administrativos. E igualmente ha aumentado la intervención de los/as fiscales especialistas tanto en los procedimientos de expropiación forzosa (*ex* art. 5 de la vigente Ley de 16 de diciembre de 1954), siguiendo las directrices expuestas en la Circular FGE núm. 6/2019, como en los procedimientos de concentración parcelaria (conforme al art. 208 del Decreto 118/1973, de 12 de enero, por el que se aprueba el texto de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario). De menor entidad cuantitativa son las intervenciones en el trámite del art. 35.2 LOTC en la fase judicial de las cuestiones de inconstitucionalidad y muy reducidamente en las cuestiones prejudiciales europeas planteadas en procedimientos en los que el Ministerio Fiscal es –o debiera ser– parte.

Toda esta actividad del Ministerio Fiscal a nivel estatal ha requerido de una intensa labor de seguimiento y coordinación desde la delegación contencioso-administrativa, pero sin duda, incluso con mayor repercusión que en el anterior periodo de 2020, tanto en lo que respecta a la actividad de los y las fiscales especialistas como en lo que atañe a la coordinación funcional, el ejercicio 2021 se ha mostrado fuertemente marcado por la incidencia de la pandemia COVID-19 y ello –como ya se observó en la memoria precedente– no sólo a nivel cualitativo por la abrumadora precipitación de controversias jurídicas sin precedentes a resolver con instrumentos legales no siempre suficientes y que han ido cambiando y adaptándose a las distintas necesidades que iban surgiendo de modo precipitado y muy diverso según los distintos territorios, sino también cuantitativo por el notable incremento del trabajo y exigencia de dedicación derivados de la litigiosidad relacionada con la pandemia y, más en concreto, con la autorización o ratificación judicial de medidas sanitarias afectantes a derechos fundamentales que han sido adoptadas tanto sobre destinatarios individuales como sobre grupos indeterminados de personas o incluso poblacionales de extensos territorios.

Así lo reflejan todas las Memorias, de la que es emblemática muestra la de la Fiscalía Superior de Baleares que recoge como la intervención del Ministerio *Fiscal se ha visto así incrementada en tres tipos de procedimientos en particular: 1.º Los procedimientos de autorización/ratificación de medidas sanitarias temporales y excepcionales que para la contención de la pandemia COVID-19 ha venido demandando la Abogacía de la Comunidad Autónoma al amparo del*

artículo 10.8 de la Ley 29/98 de 13 de julio reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa ante el Tribunal Superior de Justicia respecto de destinatarios no identificados individualmente; […] *2.º Los procedimientos de ratificación/autorización de medidas sanitarias respecto de personas concretas e individualizadas ante los Juzgados de lo Contencioso Administrativo* (procedimientos cuyo número viene aumentando en las islas y muchas provincias costeras del sur y el levante debido a la llegada de inmigrantes irregulares en embarcaciones procedentes del norte de África con resultado positivo en COVID-19, fenómeno que se viene extendiendo a lo largo de todo el año pues lo cierto es que no se constriñe ya únicamente como en épocas anteriores a los meses de verano); y […] *3.º Los procedimientos para la protección de los derechos fundamentales de la persona, procedimiento especial regulado en el Capítulo I del Título V de la Ley 29/98 de 13 de julio, en el que es parte el Ministerio Fiscal, y cuyo número ha venido incrementándose a lo largo del año 2021, en particular en aquellos que son competencia del Tribunal Superior de Justicia.* Esto último es debido a que las medidas sanitarias excepcionales que para la contención de la pandemia se vienen adoptando dan lugar primeramente al procedimiento para su autorización/ratificación por el Tribunal Superior de Justicia al amparo del artículo 10.8 de la Ley 29/98; pero ello no es óbice para que los ciudadanos particulares que sientan afectados sus derechos fundamentales con la aprobación de dichos Acuerdos, puedan después –a su vez– acudir, no sólo al procedimiento ordinario ante la jurisdicción contenciosa para impugnar la legalidad de los mismos, sino también al procedimiento especial mencionado de protección de derechos fundamentales al considerar vulnerado alguno de los derechos previstos en el artículo 53.2 de nuestra Constitución.

Por consiguiente, también durante el ejercicio 2021 la problemática jurídica conflictual surgida de la gestión normativa y judicial de la pandemia por COVID-19 ha copado una significativa parte de la actividad de las Secciones y especialistas en materia contencioso-administrativa. El reto desde el ejercicio de la función delegada era hacer frente a las diferencias de posiciones y hasta contradicciones existentes en algunos casos en los informes fiscales emitidos en las distintas Fiscalías territoriales y, con tal objeto, han sido varias las iniciativas puestas en marcha para potenciar la coordinación y unificación de criterios en este ámbito de intervención.

Tras la publicación del Real Decreto-Ley 8/2021, de 4 de mayo, *por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdicciones, a aplicar tras la finalización de la vigencia del estado*

de alarma declarado por el Real Decreto 926/20, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el Sars-cov-2, se dictó la Instrucción 1/2021, de 5 de mayo, sobre criterios de actuación en los recursos contencioso-administrativos en relación con su entrada en vigor.

El 24 de febrero de 2021 se expidió por el Fiscal de Sala delegado de lo Contencioso-administrativo, comunicación conjunta con el Fiscal delegado para el orden civil y la Fiscal de Sala para la protección de personas con discapacidad y mayores, relativa a la administración forzosa o no consentida de la vacuna contra la COVID-19.

El 29 de noviembre de 2021 se remitió comunicación a los Fiscales Superiores y Provinciales, así como al Fiscal Jefe de la Audiencia Nacional, a los efectos de uniformizar aspectos a tratar en las oportunas alegaciones que hubieran de articularse en los procedimientos contencioso-administrativos de autorización judicial a tramitar en virtud de lo establecido en los arts. 8.6, 10.8, 11.i y 122 quater de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Se indicó a quienes tuviesen a su cargo su despacho la necesidad de que, en relación con las solicitudes de medidas sanitarias formuladas procediesen a verificar un examen de legitimidad constitucional en el que se abordase, en apartados separados y de manera específica, los aspectos relativos a su cobertura y habilitación legal, la concurrencia de justificación teleológica, la existencia de motivación específica reforzada y el cumplimiento o no en el caso de los requisitos intrínsecos predicables del contenido de las medidas afectantes de derechos fundamentales que permiten asegurar la concurrencia de su proporcionalidad en sentido amplio. Se instaba a analizar (i) en primer lugar, que las medidas sanitarias propuestas se revelen adecuadas en cuanto aptas, útiles y eficaces, desde el plano subjetivo y objetivo y tanto en su dimensión cualitativa como cuantitativa, para el logro de la finalidad constitucional o interés legítimo de la protección a la salud pública e individual que las justifica teleológicamente (arts. 43 y 15 CE); (ii) en segundo término, que dichas prescripciones resulten necesarias en la medida en que aparecen como imprescindibles al no ser posible la implantación de otras alternativas o sustitutivas menos gravosas para los derechos individuales que permitan conseguir un semejante nivel de eficacia con una menor afección y/o lesividad para tales derechos; y (iii) en tercer término, que las medidas pretendidas, tras el oportuno juicio de ponderación o balanceo en el supuesto concreto entre los bienes e intereses en conflicto satisface las exigencias demandadas en la doctrina constitucional, una vez que quepa afirmarse que el sacrificio individual que comporta la específica injeren-

cia en los derechos fundamentales afectados, guarda una relación razonable con la relevancia y trascendencia del interés general público a salvaguardar sobradamente identificado *supra*. Asimismo, a los mismos efectos de uniformización y unidad de criterio, así como de seguimiento y verificación, se determinó que se participase el contenido de dichas alegaciones con carácter previo a su presentación en los respectivos procedimientos, de modo que no fueran presentados sin la oportuna y previa validación por parte del Fiscal de Sala delegado.

Pues bien, puede decirse que, si bien ello ha supuesto una añadida ampliación de la dedicación y una singular exigencia de atención ágil, preferente y urgente por parte del Fiscal de Sala delegado y su secretaría particular, en función de los breves plazos concedidos por los órganos jurisdiccionales a los/as Fiscales especialistas para cumplimentar traslados acuciantes y perentorios sobre cuestiones novedosas en ocasiones de alta complejidad técnico-jurídica, lo cierto es que los resultados en breve tiempo han llegado a ser altamente satisfactorios tanto en aspectos sustantivos como formales.

Varias Memorias territoriales ponderan la utilidad de los mecanismos de coordinación y unificación establecidos, que han proporcionado criterios claros y uniformes de actuación. Ello no empece la necesidad de una clarificación regulativa. Persiste la apreciación general de que, de acometerse la regulación que ha considerado deseable el propio Tribunal Supremo, sería preciso «conforme tanto a exigencias denominadas –unas veces– de predeterminación normativa y -otras- de calidad de la ley como al respeto al contenido esencial del derecho, que en esa regulación el legislador, que viene obligado de forma primaria a ponderar los derechos o intereses en pugna, *predetermine los supuestos, las condiciones y las garantías en que procede la adopción de medidas restrictivas de derechos fundamentales*», tal y como expresa la doctrina de la STC 76/2019, de 22 de mayo, FJ 8.

Resumir la ingente labor desplegada en las Fiscalías territoriales ante las novedosas y complejas problemáticas jurídicas abordadas por razón de la pandemia resulta una tarea verdaderamente ardua. Destacar algunos casos de especial interés sobre otros también, puesto que en prácticamente todas las Comunidades Autónomas se han suscitado situaciones y reclamaciones inéditas que han requerido de profundo estudio jurídico y especial celo en su despacho bajo el mandato constitucional de defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos y la presión de las exigencias de protección de la salud pública. Asuntos de especial relevancia, cada uno con su problemática peculiar, se

han suscitado sobre todo –que no exclusivamente– en Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Cataluña, Galicia, País Vasco y Valencia.

En cualquier caso, en lo que respecta a las medidas sanitarias y urgentes restrictivas de derechos fundamentales adoptadas respecto de destinatarios no identificados individualmente, a expensas de la resolución por el Tribunal Constitucional de las Cuestiones de Inconstitucionalidad planteadas por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Aragón sobre el vigente art. 10.8 Ley 29/1998, de 13 de julio, *reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa* –que también afectarían a lo previsto en el art. 11.i del mismo cuerpo legal–, en las que la Fiscalía General viene manteniendo su conformidad con la Constitución en consonancia con el art. 117.4 CE (aunque no falten opiniones como la expresada en la Memoria de la Fiscalía Superior del País Vasco que precisamente dudan de la constitucionalidad con base en el mismo precepto constitucional), el sentir general de los miembros del Ministerio Fiscal que se encargan de su examen es que debería mantenerse en todo caso –por consiguiente, sin quiebra de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales de exclusiva competencia estatal (art. 149.1 CE)–, la intervención judicial previa en garantía preventiva de los derechos y libertades fundamentales, de modo que resulte condición previa de la eficacia de tales medidas sanitarias –tal y como marca la jurisprudencia del Tribunal Supremo (por todas, STS 719/2021, de 24 de mayo, FD 4.ºA). El control judicial previo se ha revelado como un crucial instrumento de protección y tutela de los derechos individuales de la ciudadanía frente a posibles excesos o extralimitaciones de las administraciones públicas, especialmente a través del escrutinio casuístico crítico de su cobertura legal y su debida justificación (expresada en la motivación a partir de la situación epidemiológica), así como de la proporcionalidad de las medidas (juicios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto). Repárese en que, de las doce sentencias dictadas por el Tribunal Supremo durante 2021, solo cuatro de ellas ratificaron las medidas propuestas, lo que evidencia la imprescindibilidad del control jurisdiccional previo con objeto de que no se produzcan tardías revisiones que tengan un mero efecto declarativo sobre vulneraciones de derechos fundamentales ya consumadas.

En materialización y defensa de este posicionamiento, es de destacar, por su especial interés y singularidad, la intervención de la Fiscalía en relación con medidas sanitarias acordadas y puestas en vigor sin dicha autorización judicial previa en la Comunidad Autónoma de Aragón mediante la *Orden SAN/1561/2021, de 23 de noviembre, por la*

que se adoptan medidas específicas para el control de la pandemia COVID-19, que fue publicada en el BOA de 24 de noviembre –en número extraordinario aparecido en la tarde– con disposición de entrada en vigor al día siguiente de su publicación. El antecedente de la misma fue el proyecto de Orden SAN/…/2021, de 18 de noviembre, que contemplaba exactamente las mismas medidas, cuyo escrito de promoción de autorización/ratificación judicial dio lugar al procedimiento 835/2021 en el que la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior, mediante Providencia de fecha 22 de noviembre, abrió el trámite previsto en el art. 35 LOTC planteando cuestión de inconstitucionalidad, una vez más, respecto del artículo 10.8 LJCA. Ante la frustración generada por no obtener la autorización judicial y la percepción de una situación de *impasse* que ponía freno a sus medidas, la autoridad autonómica decidió invocar el art. 15.2 de la *Ley 3/2020, por la que se establece el régimen jurídico de alerta sanitaria para el control de la pandemia COVID-19 en Aragón*, en el que se establece, en relación con las medidas sanitarias que se estimen urgentes y necesarias, que *cuando, a juicio de la autoridad sanitaria, la adecuada preservación de los intereses generales de intervención contra la pandemia COVID-19 y la preservación de la capacidad asistencial del sistema de salud lo justifique, podrá acordar que las medidas adoptadas sean efectivas de inmediato*. Frente a ello, el Ministerio Fiscal, en primer lugar, alegó los términos de la STS 719/2021, de 24 de mayo de 2021, FD 4.º A, que señala: (i) que *la medida sanitaria adoptada por la Administración autonómica o estatal no puede desplegar eficacia antes de que haya sido ratificada judicialmente*; (ii) que *no tendría ningún sentido un procedimiento como el ahora regulado por los artículos 10.8 y 11.1.i) si se pretendiera con él un control sucesivo de actuaciones de la Administración ya perfectas y plenamente eficaces*; (iii) que *siendo la propia Administración promotora de la medida sanitaria la que debe solicitar la ratificación… lo hace para dotarle de una eficacia que por sí sola no puede darle y que es especialmente necesaria para actuaciones restrictivas de derechos fundamentales*; y (iv) que *la ratificación es condición de eficacia de las medidas sometidas a ella*). A lo anterior sumó, en segundo término, que lo dispuesto en el referido precepto autonómico en absoluto puede ser entendido como un supuesto de legítima evasión o excepción a la normativa procesal estatal en materia contencioso-administrativa establecida en los arts. 10.8 y 122 quater LJCA, no solo por resultar competencia exclusiva del Estado *ex* art. 149.1.1.ª y 6 CE tanto la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos consti-

tucionales como la legislación procesal, sino porque al tratarse de medidas de la Administración que afectan derechos fundamentales, conforme a la doctrina constitucional generada desde la STC 22/1984, de 17 de febrero, FJ 4, requieren de la intervención y control jurisdiccional previo en garantía de los derechos fundamentales de sus destinatarios, de modo que se opera en un ámbito en la que la autotutela administrativa está excepcionada por razones de defensa de derechos fundamentales y en garantía de estos se establece el control judicial previo *ex* art. 117.4 CE. Otro entendimiento permitiría a la administración sanitaria dar eficacia por sí sola e imponer a la ciudadanía presente en el territorio de Aragón medidas limitativas o restrictivas de derechos fundamentales para cuando considere por sí sola, por propia intención y sin supervisión externa alguna, que hay justificación al margen de todo control de ratificación judicial previa, lo que amén de ser contrario a la citada doctrina constitucional sobre el carácter preventivo o apriorístico de la tutela ejercida en estos casos –pues el órgano judicial no constata y repara la lesión del derecho a posteriori, sino que pretende prevenir dicha lesión para garantizar su incolumidad–, comportaría hacer de peor condición a la ciudadanía en Aragón respecto del resto de territorios del Estado español en la medida en que, mientras en las demás Comunidades Autónomas sería exigible en todo caso el control judicial previo, la autoridad sanitaria aragonesa podría eludirlo con tan solo entender a su juicio, sin más, que ello es procedente, introduciendo en definitiva un factor de discriminación en función de la residencia o presencia en Aragón sin justificación objetiva ni razonable.

En cuanto a las medidas sanitarias adoptadas sobre particulares concretos e identificados de manera individualizada se ha constatado también una problemática jurídica específica en relación con el «control de enfermos, de las personas que estén o hayan estado en contacto con los mismos», sobre todo en los supuestos en que aquellas han conllevado hospitalización o confinamiento en medios no hospitalarios y centros residenciales. En este marco de procedimientos de ratificación/autorización de medidas sanitarias impuestas a personas concretas e individualizadas (competencia de los Juzgados de lo Contencioso Administrativo), las dificultades que se han evidenciado con mayor incidencia cuantitativa y cualitativa se han suscitado respecto de personas sin hogar o sin recursos, residentes en infraviviendas e inmigrantes que han arribado irregularmente a las islas de los archipiélagos balear y canario o a la costa peninsular en embarcaciones procedentes del norte de África cuando alguno o algunos de ellos han resultado positivo en COVID-19, lo que ha supuesto considerar con-

tactos estrechos a todos los que le acompañaban en la travesía. En términos generales la administración ha acabado por obtener la autorización judicial pretendida para su confinamiento forzoso en dichos medios y centros no hospitalarios, pero los procedimientos no han estado exentos de déficits en clave de garantías, como de manera especialmente encomiable se ha puesto de relieve desde Alicante. En cuanto el art. 5.1 CEDH permite adoptar medidas privativas de libertad en relación a personas susceptibles de «propagar una enfermedad contagiosa», se ha propugnado la necesidad de una clarificación del marco jurídico sustantivo y procesal. Por razones de seguridad jurídica, resultaría necesario prever un catálogo de enfermedades contagiosas que, en función de su facilidad de trasmisión, de la gravedad de sus consecuencias y en definitiva del peligro que supongan para la salud pública, permita aplicar en su caso las medidas coactivas previstas en los arts. 2 y 3 L.O. 3/1986 y el art. 9 Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente. Ese catálogo debería ser periódicamente actualizado en función de las amenazas que comunique la OMS.

En el tratamiento de las situaciones problemáticas referidas se ha defendido como recomendable, a efectos de materializar un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE), atender al criterio de la sentencia de la Sección 9.ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Madrid núm. 48/2001, de 13 de noviembre. Dicha resolución, a instancia del Ministerio Fiscal, aceptó aplicar por analogía lo previsto en el art. 763 LEC para internamientos involuntarios, argumento que se encontraría reforzado en el contenido de la STEDH, de 25 de enero de 2005, dictada en el caso *Enhorn contra Suecia*, en la medida que señala que, entre las diferentes causas de privación de libertad del art. 5,1.e CEDH, existe una identidad de fondo.

En definitiva, conforme a esta propuesta, el órgano judicial para proceder a la autorización o ratificación de las medidas previstas en el párrafo segundo del art. 8.6.º LJCA (esto es, las adoptadas con arreglo a la legislación sanitaria que las autoridades sanitarias consideren urgentes y necesarias para la salud pública e impliquen limitación o restricción de derechos fundamentales cuando dichas medidas estén plasmadas en actos administrativos singulares que afecten únicamente a uno o varios particulares concretos e identificados de manera individualizada) debería como mínimo: (i) dar audiencia del interesado; (ii) ofrecer la posibilidad que ser asistido por Letrado; (iii) obtener los informes médicos pertinentes y, si fuera necesario, recabar el auxilio del médico forense; así como (iv) controlar la persistencia en el tiempo de las circunstancias habilitantes del internamiento y de su materiali-

zación física, de modo que la autoridad judicial supervise efectivamente la ejecución. En particular, solo la conducta obstaculizadora del enfermo y el carácter virulento de la enfermedad con grave peligro para la salud publica debiera permitir aplicar medidas restrictivas de la libertad, debiendo ser los lugares donde se ejecuten las medidas de internamiento adecuados a las características de la enfermedad y orientarse, no solo a prevenir el contagio a terceros, sino también al tratamiento y eventual cura del enfermo. Todo ello debería ir acompañado de la generación de protocolos sobre la colaboración de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en este ámbito. Igualmente se ha sugerido con sobrado fundamento que, antes de acudir a la coacción, habría que intentar alternativas como la educación en la salud, la mediación y, muy especialmente, la ayuda de los servicios sociales.

Entre los casos referidos a personas identificadas individualmente con especial interés y más repercusión mediática sobresale la situación acontecida en Mallorca por mor de la Resolución de fecha 27 de junio de 2021 de la Directora General de Salud Pública y Participación de la Conselleria de Salud y Consumo del Govern Balear. Se alude a la situación derivada de la orden de confinamiento forzoso y bajo custodia policial en un hotel de Palma de 235 jóvenes en viaje de estudios por potencial diagnóstico de infección por COVID-19 debido a su condición de contacto estrecho de casos positivos o por potencial diagnóstico de dicha infección. Como relaciona la Memoria territorial correspondiente, dicha resolución *dio lugar a una primera resolución del Juzgado de lo Contencioso Administrativo n.º 3 de Palma de Mallorca de fecha 30 de junio de 2021 que, en consonancia con el informe al respecto del Fiscal, denegó la ratificación de ese confinamiento forzoso; seguidamente dio lugar a instancia de la Abogacía de la Comunidad Autónoma al correspondiente procedimiento de apelación que, impugnado por el Fiscal, dio lugar sin embargo a la Sentencia del TSJ Islas Baleares de fecha 17 de septiembre de 2021 estimando el recurso de apelación, revocando el auto del Juzgado y ratificando en consecuencia la medida sanitaria de confinamientos forzoso en cuestión; resolución que todavía no es firme toda vez que por el Ministerio Fiscal se ha preparado contra la misma el recurso de casación al entender que la cuestión presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, entre otros motivos que se alegaron por afectar a derechos fundamentales, según lo dispuesto en el artículo 88 y concordantes de la Ley 29/98 de 13 de julio, estando pendiente de su admisión o inadmisión por la Sección correspondiente de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo*.

Es de significar que lo que vino a acordar la resolución administrativa fue el confinamiento forzoso en un hotel, en régimen de aislamiento y bajo custodia policial, de un número identificado de jóvenes procedentes de distintos grupos de viajeros visitantes de la isla, que dieron negativo a la prueba diagnóstica o que no se sometieron a ella, así como de un colectivo de jóvenes de los que se sospechó un potencial diagnóstico positivo, sospecha sustentada única y exclusivamente en su condición de «joven estudiante en viajes de estudios», sin adoptarse medida alguna semejante ni respecto de los empleados de los establecimientos hoteleros ni respecto de cualquier otro grupo de turistas, nacionales o extranjeros, que se alojaban al mismo tiempo en los mismos hoteles donde originariamente se encontraban aquellos. Las cuestiones que el Ministerio Fiscal entiende como de interés casacional y se ha propuesto someter al Tribunal Supremo son las siguientes:

1.º *Si la Administración Sanitaria Autonómica podía acordar el confinamiento forzoso en régimen de aislamiento y bajo custodia policial de aquellos jóvenes que se negaron a someterse a la realización de las pruebas diagnósticas, que se negaron a ser trasladados y a ser aislados en el Hotel Covid e incluso ello respecto de los que habían dado negativo en la prueba diagnóstica PCR de SARS Cov.2*;

2.º *Si la Administración Sanitaria Autonómica podía acordar el confinamiento forzoso en régimen de aislamiento y bajo custodia policial de los jóvenes que se encontraban de viaje de estudios en Mallorca por potencial diagnóstico de infección –sin ninguna otra especificación–.*

3.º *Y en relación a todo ello si el Juez a quo podía entrar a analizar, realizando un juicio de proporcionalidad sobre la necesidad de las medidas, la consideración efectiva de ser o haber sido cuando menos tales jóvenes contacto estrecho o no de los positivos que se encontraban en la Península y que habían venido anteriormente de viaje de estudios a Mallorca.*

Se intenta así provocar jurisprudencia –hoy inexistente– sobre el confinamiento forzoso de un número determinado de jóvenes individualizadamente identificados en un establecimiento de hostelería, sin determinar previamente cuáles sí y cuáles no están infectados de COVID-19, habiéndose generado el riesgo añadido de que los infectados contagien a los que inicialmente sanos.

Finalmente, hacer alusión a la existencia de apreciaciones críticas sobre la insuficiencia de los actuales instrumentos sustantivos y procesales para dar una adecuada respuesta a las necesidades de adopción

de medidas sanitarias afectantes de derechos tanto en los casos de destinatarios determinados como indeterminados. Si bien la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha proporcionado ciertas pautas sobre las medidas destinadas a personas indeterminadas e incluso el TEDH ha adoptado una Decisión de fecha 20 de mayo de 2021 que inadmite el planteamiento del confinamiento general como privación de libertad en el caso *Theres contra Rumanía*, se advierte una específica necesidad de clarificación y perfeccionamiento del marco normativo tanto en sus aspectos sustantivos como procesales que respete escrupulosa y debidamente las exigencias constitucionales que se derivan de nuestra Carta Magna. Así se ha vuelto a evidenciar en las Jornadas de Especialistas que, por problemas logísticos, no pudieron ser celebradas hasta los días 17 y 18 de enero de 2022.

En el balance positivo de toda la labor desarrollada en el área contencioso-administrativa durante 2021 hay que subrayar que cada vez con mayor intensidad y cercanía, la ciudadanía ha podido percibir la extraordinaria trascendencia de ejercicio de las misiones constitucionales del Ministerio Fiscal en este orden, lo que debe propender a que el legislador sea receptivo a regular adecuadamente y conforme a las mismas la intervención de la fiscalía en el ámbito de la jurisdicción contencioso administrativa.

4. ÁREA SOCIAL

4.1 **Memorias de las Fiscalías de las Comunidades Autónomas y Fiscalías Provinciales**

De las Memorias remitidas por las Fiscalías de los Tribunales Superiores de Justicia, Provinciales y de Área, merecen destacarse los siguientes datos:

1. Comunidad Autónoma de Andalucía. Destaca la Fiscalía del Tribunal Superior, por así reflejarlo las Memorias de las Fiscalías Provinciales, que los fiscales dedicados a esta jurisdicción son conscientes del papel relevante del Ministerio Fiscal en defensa de los derechos y libertades fundamentales de los trabajadores, esforzándose al máximo para cumplir con la Instrucción 4/2012. No obstante también se deja constancia de la existencia de un abuso del procedimiento de alegación de vulneración de derechos fundamentales, planteamiento que se utiliza para conseguir preferencia en los señalamientos. Se reitera como en memoriales anteriores la falta de colaboración de los

juzgados y de los letrados de la administración de justicia para la coordinación de los señalamientos en los que debe intervenir el fiscal, especialmente en Jaén, a pesar de los intentos de los Fiscales Jefes sucesivos, y en general, la dificultad de la asistencia a las vistas motivado no solo por la propia coincidencia de señalamientos entre los juzgados sociales sino por tener los fiscales asignados a esta especialidad otros servicios considerados urgentes. De la situación anterior se excepciona la Fiscalía de Huelva, que ha conseguido que todos los señalamientos se realicen de manera consecutiva y a primera hora de la mañana por la especial buena relación y colaboración con los magistrados, letrados de la administración de justicia y todo su personal. Existe quejas, especialmente la Fiscalía de Cádiz por la falta de habilitación de un espacio en la sede de los juzgados de lo social en el que el fiscal pueda esperar ser llamado a juicio y aprovechar el tiempo entre señalamientos. En general se insiste en la necesidad de aumentar el número de fiscales adscritos a esta jurisdicción por el incremento de demandas presentas y número de juzgados de refuerzo y deficiencias en el programa Fortuny, existiendo una discordancia entre los datos estadísticos que aparecen en tal aplicación y los registrados a partir de las citaciones e informes a los juzgados, como señala la Fiscalía de Córdoba, proponiendo la Fiscalía de Málaga como mejora que se pueda extraer de manera inmediata el número de conciliaciones y desistimientos así como la posibilidad de que en el momento de registrar informáticamente un asunto, se pueda simultáneamente incluir la fecha de señalamiento de la vista.

2. Comunidad Autónoma de Aragón. Tanto la Fiscalía de Huesca como la de Zaragoza ponen de relieve que se siguen manteniendo los mismos problemas derivados de las numerosas suspensiones, llegando a celebrarse en Zaragoza solo el 6,19% de los señalamientos, y el abuso de la alegación de vulneración de derechos fundamentales en las demandas, con las consiguientes personaciones innecesarias.

También indica la Fiscalía de Zaragoza que, tras las actas levantadas en noviembre 2018 por la Inspección de Trabajo en diversas industrias cárnicas, se han seguido presentado múltiples demandas este año por entender que los operarios que allí prestaban servicios como socios cooperativistas debían ser considerados trabajadores por cuenta ajena.

3. Comunidad Autónoma de Asturias. En la misma línea que las Memorias anteriores, mantiene el criterio de que el fiscal solo debería intervenir cuando exista un interés social, no obstante, refiere la intervención en los procedimientos en donde se alega directamente la vulneración de derechos fundamentales con fundamento fáctico.

4. Comunidad Autónoma de Baleares. Informa que, como el año anterior, la agenda de señalamientos en los cinco juzgados existentes (el quinto de nueva creación), está desbordada por lo que no resulta posible la acumulación de señalamientos que requieran la presencia del fiscal, no obstante, se siguen los criterios de la Instrucción 4/2012 para acudir a los mismos.

5. Comunidad Autónoma de Canarias. Se indica que sigue funcionando la total digitalización de los procedimientos y se sigue acudiendo a las vistas en donde, previamente, se había apreciado por el contenido de la demanda la existencia de indicios de la vulneración del derecho fundamental alegado.

6. Comunidad Autónoma de Cantabria. Se informa que sigue sin existir un señalamiento coordinado con los juzgados de lo social dificultando con ello la intervención del fiscal, que acude a todas las vistas en las que, previo examen de la demanda, se describen hechos que pudieran constituir vulneración de derechos fundamentales.

7. Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Sigue llevándose de manera exclusiva por parte de alguno o algunos de los fiscales de la plantilla esta materia, asistiendo a las vistas en cumplimiento de la Instrucción 4/2012, reiterándose las quejas de la Fiscalía de Toledo y Ciudad Real por las deficiencias que señalan en el programa Fortuny, como que no contemple el traslado al Ministerio Fiscal como mera notificación y no como pendiente de dictamen, por lo que aparecen en el sistema como pendiente de dictamen traslados que no requieren este, detectándose también en los procedimientos en los que por la materia no interviene el Ministerio Público, al plantearse exclusivamente cuestiones de competencia o de nulidad de actuaciones, el traslado para informe que no se ha acompañado de su alta como parte del procedimiento, lo que impide el acceso a las actuaciones a través del Visor, sugiriendo la Fiscalía del Toledo que en todos los procedimientos en los que interviene el Ministerio Fiscal se generase una itineración para el intercambio de información judicial –Minerva– con la aplicación Fortuny, pues la migración de datos judiciales, actualmente, solo se realiza en aquellos procedimientos cuya tramitación se sigue por las normas del procedimiento de tutela de derechos fundamentales en cumplimiento de las directrices impartidas a los responsables de la oficina judicial. Por último, la Fiscalía de Ciudad Real informa de la implantación del expediente digital en el orden social.

8. Comunidad Autónoma de Castilla-León. Destaca que ha aumentado considerablemente la entrada de asuntos en las Fiscalías Provinciales y que se sigue observando el abuso en la utilización del procedimiento especial de derechos fundamentales, solo subsanado

cuando los letrados de la administración de justicia, cumplen con su obligación (art. 81 LRJS) de advertir al demandante de los defectos u omisiones en que haya incurrido al redactar su demanda, y que la ausencia de concentración de los señalamientos genera muchos contratiempos para atender las vistas; en este último aspecto debe mencionarse que la Fiscalía de León informa que, aunque se haya intentado organizar con los Magistrados titulares de los Juzgados tanto en León capital como en el Área de Ponferrada esta problemática, la concentración no parece sencilla dado que, una vez implantada la Oficial Judicial, es un Servicio Común el encargado de efectuar los señalamientos de las vistas y aunque puedan acumular aquellas demandas que siguen el procedimiento especial de derechos fundamentales, se hace imposible atender al mismo criterio cuando se denuncia la vulneración de derechos fundamentales a través del procedimiento que corresponde conforme al art. 184 LRJS.

9. Comunidad Autónoma de Cataluña. Tanto la Fiscalía de Barcelona como la de Girona mencionan que se está teniendo en cuenta los criterios emanados de la Instrucción 4/2012 para la asistencia a las vistas en las que son citados.

Por el contrario, la Fiscalía de Lleida refiere la imposibilidad de cumplir la Instrucción citada alegando carecer, con su plantilla de 13 fiscales, de los medios personales necesarios.

10. Comunidad Autónoma de Extremadura. La Fiscalía de Badajoz ya ha nombrado a los fiscales para que se encarguen del estudio de las demandas en que se invocan vulneración de derechos fundamentales y, conforme a la Instrucción 4/2012, deban asistir a las vistas señaladas.

11. Comunidad Autónoma de Galicia. La Fiscalía de Pontevedra insiste, como hizo ya en la Memoria de 2019, que se echa de menos un desarrollo de la aplicación Fortuny que comprenda la ejecución y la notificación de las sentencias dictadas por los TSJ.

12. Comunidad Autónoma de la Rioja. Destaca, una vez más, la fluidez de la relación de la fiscalía con los Juzgados de lo social, siendo citado el Ministerio Fiscal con suficiente antelación a todas las vistas que pueden requerir su intervención, lo que se tiene en cuenta a fin de agrupar, en gran medida, los señalamientos.

13. Comunidad Autónoma de Madrid. Indica que el incremento de la plantilla en esta especialidad ha hecho posible que se haya podido cubrir por primera vez más de la cuarta parte de los señalamientos, a pesar del programa de auto refuerzo en la mayoría de los juzgados como consecuencia de la COVID-19.

14. Comunidad Autónoma de Murcia. Señala la Fiscalía que, aunque se sigue observando un incremento constante en el número de señalamientos, por lo que se ha optado por mantener la decisión de acudir a los juicios orales tan solo cuando la demanda describe hechos que pudieran constituir violación de derechos fundamentales, debe destacarse una tendencia decreciente a la celebración de estos y ello porque el resorte de la conciliación, previa la retirada de la pretensión en materia de dicha vulneración, está experimentando un auge significativo.

Por otra parte, reprocha que la herramienta informática de la Fiscalía que registra la entrada de los distintos procedimientos no permite en algunos casos afirmar sobre su especificidad, como en las cuestiones de competencia, seguridad social, actos preparatorios de demanda y ejecución de títulos judiciales.

15. Comunidad Autónoma de Navarra. Reseña que se ha producido un notable aumento de los informes de competencia entre la jurisdicción social y la contencioso-administrativa a propósito de los funcionarios interinos que han presentado demandas para obtener el reconocimiento de su relación contractual como laboral.

16. Comunidad Autónoma del País Vasco. Recalca, en relación con los efectos de la pandemia, el incremento de las reclamaciones por despido colectivos y los planteados en materia social vinculados a los derechos a la integridad y a la vida por la escasez de medios de protección frente al virus en el desempeño de las actividades laborales.

Tanto en la Fiscalía de Bizkaia como en la de Guipuzkoa se continúa manteniendo la especialización teniendo encomendada esta jurisdicción a dos fiscales cada una, mientras que la de Araba encomienda el despacho de dictámenes a un fiscal, pero reparte la asistencia a las vistas entre toda la plantilla.

17. Comunidad Autónoma de Valencia. La Fiscalía de Alicante distribuye la asistencia a vista entre toda la plantilla, lo que no acontece en las Fiscalías de Castellón y Valencia, en donde hay una sección especializada, siguiéndose en las tres los criterios fijados en la Instrucción 4/2012.

4.2 **Recapitulación**

En resumen, prácticamente todas las Fiscalías lamentan que no haya habido un aumento de fiscales dedicados a esta especialidad correlativa al incremento de juzgados de refuerzo por la COVID-19, denuncian el uso abusivo en las demandas de vulneración de derechos

fundamentales y la falta de coordinación con los letrados de la administración de justicia a la hora de señalar y concentrar los señalamientos, repercutiendo todo ello en la organización de los escasos medios personales con lo que se cuenta en las distintas Fiscalías.

Por otro lado, mencionan, como novedad, las innumerables demandas frente al INSS por parte de padres con pensiones de jubilación o invalidez que reclaman el complemento de maternidad por su aportación demográfica, a raíz de la sentencia del TJUE del 12.12.2019 C-450/2018.

En cuanto a las denuncias de vulneración de derechos fundamentales destacan el incremento habido en las sustentadas en el ejercicio de los derechos laborales derivados de la maternidad, desde el embarazo hasta las reducciones de jornada o las excedencias por cuidado del hijo, o incluso por la solicitud de horas para la lactancia, haciendo hincapié en que suelen ser las madres las únicas demandantes, aunque en muchos casos son derechos reconocidos también a los padres, siendo despedidas alegando razones objetivas o incluso bajo rendimiento laboral, cuando lo que subyace en muchas ocasiones es una auténtica discriminación por razón de sexo.

CAPÍTULO V
ALGUNAS CUESTIONES DE INTERÉS CON TRATAMIENTO ESPECÍFICO

EL MINISTERIO FISCAL EN SU FUNCIÓN DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS PERSONAS VULNERABLES

1. VIOLENCIA DE GÉNERO Y VIOLENCIA DOMÉSTICA

Si bien con carácter general y por la naturaleza de esta forma de violencia, la mujer sobre la que recae es incontestablemente una víctima vulnerable, las hay que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad, lo que tiene lugar cuando pertenecen a alguno de los colectivos que por su propia singularidad requieren una especial protección. Este plus de vulnerabilidad o fragilidad es fácilmente visualizable en las mujeres menores de edad, en aquellas con discapacidad necesitadas de medidas de apoyo, en las mayores y en las de origen extranjero.

Al igual que se puede afirmar que los efectos de la crisis sanitaria de la COVID-19 han sido devastadores para las mujeres víctimas de violencia de género, en la medida que el confinamiento y las limitaciones de movilidad han permitido al agresor la disponibilidad absoluta sobre su víctima, con muy limitadas posibilidades de ayuda exterior, no es difícil imaginar ni parece discutible que la incidencia de estos efectos ha sido todavía mayor en las mujeres en situación especialmente vulnerable. La evidente preocupación tanto por la situación creada como por el riesgo de la posible reacción del agresor ante la progresiva vuelta a la normalidad por la pérdida de control que le permitió asumir el confinamiento durante la pandemia, se ha visto reflejada en la Ley 1/2021, de 24 de marzo, de medidas urgentes en materia de protección y asistencia a las víctimas de violencia de género y posterior Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, a aplicar tras la finalización de la vigencia del estado de alarma.

En relación con las personas menores de edad, tal como se reflejó en otro apartado de la Memoria, ha aumentado el número de supuestos en los que el agresor y la víctima son menores de edad, según los datos estadísticos de la Fiscalía de Menores, en relación a los casos del año anterior, siendo el número de diligencias preliminares incoadas este año por violencia de género de 793, lo que supone un 22,56 % más que el año 2021 y se sitúa en márgenes casi coincidentes con el año 2019 en que se registraron 788 infracciones. Los datos también reflejan que se ha producido un descenso en las denuncias por violencia de género ejecutada por menores de edad durante la pandemia, lo que no debe de ser interpretado como un descenso de esa violencia sobre todo a través de las nuevas tecnologías, al ser este el medio natural en el que se relacionan habitualmente, dado que la convivencia entre parejas menores de edad es excepcional.

Si bien se dispone del dato publicado por el Consejo General del Poder Judicial del número de menores que han sido enjuiciados por violencia sobre la mujer y que asciende 257, (cifra casi idéntica a la del año anterior –256– e inferior a la del año 2019 –312–), se desconoce si la mujer víctima es en todo caso menor de edad, en la medida que este no es un dato que aparezca disgregado en las estadísticas.

En relación con las mujeres de avanzada edad, es necesario hacer mención a la información aportada por la Macroencuesta de 2019, que pone de manifiesto que las mujeres mayores han ocultado la violencia vivida en la pareja en mayor medida que las mujeres de menor edad. El dato que se proporciona refiere que el 62,2 % de las mujeres de 65 o más años que han sufrido violencia de alguna pareja ha denunciado o buscado ayuda formal o informal frente al 85,6 % de las que se encuentran en la franja de edad entre los 16 a 64 años. Como ejemplo de lucha contra esa invisibilidad se puede mencionar la actividad del fiscal delegado de Tenerife, que participa en foros para regular la protección de mujeres mayores víctimas de violencia de género, en especial en el ámbito rural, quienes presentan unas necesidades específicas de auxilio y actuación por las Administraciones Públicas, así como para la protección de aquellas mujeres que padecen ciertas enfermedades degenerativas del sistema nervioso central que las convierte precisamente por ello, en víctimas necesitadas de especial protección.

La Macroencuesta de 2019 revela respecto a las mujeres con alguna discapacidad con necesidad de medidas de apoyo que la prevalencia de la violencia en la pareja a lo largo de la vida entre las mujeres con discapacidad acreditada es mayor que entre las mujeres sin discapacidad acreditada en todos los casos. Así, el 20,7 % de las mujeres con discapacidad acreditada ha sufrido violencia física o sexual de

alguna pareja frente al 13,8 % de las mujeres sin discapacidad acreditada. El 40,4 % de las mujeres con discapacidad acreditada ha sufrido algún tipo de violencia en la pareja frente al 31,9 % de las mujeres sin discapacidad. Pero además son muchas las mujeres que refieren que la discapacidad es consecuencia de la violencia sufrida; en concreto, el 17,5 % de las mujeres con discapacidad que han sufrido cualquier tipo de violencia de sus parejas afirman que su discapacidad es consecuencia de la violencia ejercida por aquellas. Este porcentaje asciende al 23,4 % entre las mujeres con discapacidad que han sufrido violencia física o sexual. Son dos realidades que evidentemente se han de tener en cuenta para dar una respuesta adecuada en los procedimientos penales, ajustando las peticiones acusatorias a la situación de vulnerabilidad en que se encuentran estas víctimas y valorando en su caso la discapacidad sobrevenida a esa violencia, no solo a los efectos de la aplicación del tipo penal correspondiente, sino también a efectos indemnizatorios para hacer efectivo el derecho a la reparación de estas víctimas. Además, esas situaciones deben ser valoradas a la hora de articular la respuesta en los procedimientos de familia.

En todo caso, para vencer las barreras físicas y psíquicas que pueden afectar a estas mujeres, facilitar su acceso al procedimiento y hacer efectivo su derecho a entender y ser entendidas, se debe garantizar la disponibilidad de intérpretes, facilitadores y el uso de herramientas como la lectura fácil, sistemas alternativos y aumentativos de comunicación, pictogramas, etc.

Otro grupo de mujeres especialmente vulnerable lo constituye las de nacionalidad u origen extranjero. El 33,13 % de las denuncias interpuestas en el año 2021 vienen referidas a mujeres extranjeras según datos del Consejo General del Poder Judicial, así como el 32,54 % de las órdenes de protección acordadas. La Fiscalía a los efectos de garantizar la protección y seguridad de las víctimas de violencia de género extranjeras en situación irregular incluyendo a sus hijas e hijos, emite cuando le es solicitado y concurren los presupuestos para ello, los certificados acreditativos de la situación de violencia en relación con el artículo 31 bis de la LO 4/2000, de 11 de enero sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y dan cumplimiento a la obligación regulada en el artículo 134 del Reglamento de Extranjería.

Para mejorar la atención y protección de estas víctimas, algunas fiscalías como la de Santander, reclaman la necesidad de servicios especializados de traducción oficial, con formación especial en la materia que permitan una mejor traslación a determinadas lenguas extranjeras, que no siempre se facilita tal y como establece el artículo 6 de la Ley 4/2015.

Los instrumentos generales de los que se dispone para atender a las necesidades de estas víctimas especialmente vulnerables son los mismos para todas las mujeres víctimas de esta violencia, a los que se procede a hacer mención junto a las anotaciones y sugerencias aportadas por los delegado/as lo que siempre coadyuva a enriquecer la visión real sobre tan importante materia.

El 29 de septiembre del 2011 se aprobó el Protocolo Médico Forense dirigido a implementar en las Unidades de Valoración Forense Integral de los Institutos de Medicina Legal el procedimiento para la emisión de un informe evaluación urgente de riesgo en un plazo no superior a 72 horas. Transcurridos diez años desde su publicación, el 19 de octubre del 2020, el Pleno del Comité Científico Técnico del Consejo de Médicos Forenses, procedió a su actualización, en cumplimiento de la medida n.º 137 del Documento Refundido de Medidas del Pacto de Estado en materia de Violencia de Género (2019). Asimismo, la Instrucción de la Secretaría de Estado y Seguridad (SES) 4/2019, estableció un nuevo protocolo de Valoración Policial de Riesgo, y contempló el que, en los casos en los que la Valoración Policial del Riesgo (VPR) recoja una diligencia de especial relevancia referida a menores en situación de vulnerabilidad y/o riesgo y en los de especial relevancia, se genere una diligencia automatizada que recomiende a la autoridad judicial o fiscal la práctica de una valoración forense adicional.

Después de 10 años de la aprobación del Protocolo, en algunas Fiscalías como las de Madrid, Valladolid, Burgos, Baleares, Cuenca, León, Ciudad Real y Badajoz entre otras, persisten las dificultades para la obtención de estos informes en un breve espacio de tiempo, más específicamente durante el servicio de guardia y con antelación a la celebración de la comparecencia de la orden de protección, momento este idóneo para ajustar las medidas a la valoración forense de riesgo efectuada. De hecho, la tónica predominante continúa siendo la imposibilidad de que puedan ser elaborados en este breve lapso temporal, habida cuenta de la inexistencia, en muchas de ellas, de unidades especializadas, o en aquellos casos en que solo cuentan con un médico forense de guardia para varios partidos judiciales.

En otras Fiscalías como la de Murcia y Alicante, si bien se ha realizado un importante esfuerzo para la implementación del Protocolo, los informes se realizan en base a la documental obrante en la causa y ratificando el nivel de riesgo fijado en la valoración de riesgo policial, sin un examen personal y sin acceder a las historias clínicas. La Fiscalía de Murcia propone en su memoria que el protocolo debería de hacerse extensivo también a los supuestos planteados al amparo del

artículo 158 del Código Civil en salvaguarda del interés superior de los menores.

En algunas CC. AA. donde se han asumido las competencias en materia de la Administración de Justicia, concretamente Tarragona, Valencia, Barcelona, Granada y Córdoba existe la posibilidad de solicitar y acordar la elaboración de informes de urgencia. En Málaga, la directora del IMELGA ha dirigido un oficio a la fiscal delegada de Violencia contra la Mujer para la organización de un servicio de valoración urgente de riesgo en la sede central del Instituto de Medicina Legal.

En conclusión, si se quieren hacer efectivas las previsiones legales y la materialización de las previsiones del Protocolo de Valoración Forense Urgente del Riesgo de Violencia de Género es necesario incrementar el número de UVFI y dotarlas de personal especializado suficiente.

Otro de los instrumentos que hay que señalar son las Unidades de Valoración Forense Integral (UVFI). El establecimiento de equipos de Unidades de Valoración Integral y global especializados en violencia contra la mujer que permitan en todos los juzgados y fiscalías la práctica de las pruebas preconstituidas para las víctimas de violencia contra la mujer, exploraciones, y la elaboración de informes periciales especializados, es una de las previsiones contempladas en el Pacto de Estado contra la violencia de género. También lo es en el «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 24 UVFI dependientes del Ministerio de Justicia.

Las memorias remitidas por los/las fiscales delegados demuestran la desigualdad existente en el territorio nacional. Muchas provincias permanecen sin unidades especializadas adscritas a los Juzgados de Violencia sobre la Mujer: Baleares, Huesca, Madrid, Zaragoza, Tenerife o Valladolid. En otros casos, como el de León, las carencias de asistencia a víctimas las cubren con la intervención de las/los integrantes de las Oficinas de Atención a las Víctimas; en Las Palmas, desde el mes de noviembre, por problemas de plantilla, la unidad ha dejado de funcionar; en Pontevedra, la escasez de medios humanos incide en el tiempo medio de elaboración de dichos informes. La tipología es diversa, así en el caso de Jaén, se diferencia entre la Unidad de Valoración Forense Integral especializada adscrita al Juzgado de violencia sobre la Mujer, que tramita sus informes con muchísima agilidad y está en continua coordinación con la Fiscalía, de la Unidad de Valoración Forense Integral de Úbeda y de la Unidad con sede en el Instituto de

Medicina Legal de Jaén que atiende a toda la provincia, donde la emisión de informes se retrasa, sus componentes varían, y la coordinación con la Fiscalía y los juzgados es casi nula. En Málaga, el personal a su servicio fluctúa y se externalizan los servicios. En Navarra, también se externalizan los servicios cuando el Instituto tiene la previsión de que la pericial no pueda realizarse en el plazo de 6 meses. En Ciudad Real, se limitan a realizar evaluaciones en asuntos de especial gravedad. En Murcia, se ha reducido el número de personal, aunque se valora positivamente la eficacia de los informes en los supuestos de violencia habitual, tanto psíquica como física, al abordar estos asuntos de una forma integral. En Alicante, aún con escasez de personal, cuenta con unidades en cada partido judicial. En Huelva, solo hay una unidad para toda la provincia y en algunos partidos no hay forenses y los que se allí se desplazan solo emiten informes respecto a las lesiones físicas. Por último, en Gipuzkoa lo que se demanda es que haya psicólogos forenses integrados en las unidades especializadas que ejerzan funciones de guardia. En Valencia, Barcelona o Granada cuentan con unidades que pretenden dar respuesta técnica y especializada a los juzgados con competencia de violencia sobre la mujer en aquellos casos en los que se requiere un informe médico y psicosocial coordinado e integral de todo el núcleo familiar. En Barcelona están compuestas por médicos/as forenses del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses de Cataluña, psicólogos/as y trabajadores/as sociales de los equipos de asesoramiento técnico penal. Cuando se requiere además evaluar medidas civiles en relación con hijos e hijas y las capacidades parentales de los progenitores, intervienen también profesionales de los equipos de asesoramiento técnico en el ámbito de la familia. La comunidad Valenciana cuenta con 4 de estas Unidades, incluso con un ámbito comarcal por lo que se mejora la respuesta al trabajo que se solicita desde los juzgados.

Respecto al plazo de emisión de los informes de valoración integral, el espectro temporal es variable, 1 mes en Albacete; 3 meses en causas penales y 5 meses en civiles en Cuenca; 6 meses en Madrid; 6 o 7 meses en Cádiz (desde la creación de un tercer equipo); 9 meses a un año en Burgos; 3 a 10 meses en Gerona o 9 meses a 1 año en Pontevedra con previsión de mejora.

Se hace necesario por tanto dotar a las Unidades Especializadas de personal y recursos que faciliten la asistencia a las víctimas en el servicio de guardia de forma homogénea y en todo el territorio nacional. Es preciso asegurar el mismo estándar de especialización en perspectiva de género y de la niñez, con disponibilidad de traductores especializados/as, y de personal de auxilio a personas con discapacidad.

Función de calado en esta materia la ofrecen la Oficina de asistencia a la Víctima (OAV), lo que se refleja en los datos proporcionados por el Ministerio de Justicia. Así, del número total de víctimas que en 2021 fueron atendidas por las Oficinas, que ha ascendido a 11.246, han sido 7.310 las víctimas por violencia de género –el 65 % del total–, de las que eran menores de edad 213. A lo que se añade que el total de asistencias jurídicas y psicológicas realizadas durante el año 2021 ha sido de 31.378.

Las/los fiscales especialistas resaltan la función de las OAV en la asistencia, consulta, información y acompañamiento a las víctimas de violencia de género, mujeres y menores de edad. Especialmente aquellas unidades como las de Zaragoza, Santander, Ceuta, Palencia, Alicante y Murcia, que se encuentran integradas por equipos multidisciplinares formado generalmente por funcionarias de justicia (perteneciente al Cuerpo de Gestión Procesal y Administrativa), psicólogas, abogadas del turno de oficio y trabajadora social, que realizan una importante labor de coordinación, enlace y seguimiento de la totalidad de asuntos entre la policía, juzgados, instituciones penitenciarias, Fiscalía, y la propia víctima. En Barcelona, las oficinas de asistencia a víctimas abarcan la totalidad de las comarcas, disponen asimismo del Sistema de Información de Ejecución Penal de Cataluña (SIEP) interconectado con otras bases de datos, como la de los Servicios Penitenciarios, la de los equipos de Medidas Penales Alternativas, el Sistema de Información Penitenciario Catalán (SIPC) y el Sistema de Información de Justicia Juvenil (SIJJ), y con acceso además al SIRAJ y VioGén desde el año 2009. Siete profesionales (trabajadores/as sociales y psicólogos), prestan en horario de lunes a domingo de 9 a 21 horas un servicio en coordinación estrecha con la OAV. En Girona, cuenta con el Servicio de Acompañamiento a la Víctima (SAVD) dependiente de la OAV que está formado por siete profesionales (también psicólogos y trabajadores sociales). En Andalucía esta función la desarrolla el Servicio de Asistencia a Víctimas de Andalucía, (S. A. V. A) que cuenta con un total de 9 oficinas, una por cada provincia, y otra en Algeciras gestionada por la Fundación Márgenes y Vínculos. En Almería, en el año 2021, se han creado oficinas en secciones territoriales de El Ejido y Huércal-Overa que asisten a los menores en la toma de declaraciones y práctica de prueba. En Sevilla está gestionado por AMUVI y en Huelva la novedad ha sido la implantación de oficinas rurales en los cinco partidos judiciales de la provincia, con presencia diaria en el partido judicial de Ayamonte y discontinua en el resto. En Valencia hay 20 OAV y están provistas de juristas, psicólogas/os y trabajadoras/es sociales. Ade-

más, cuentan con la oficina de recepción de denuncias integradas en la Policía Autonómica (Brigada adscrita del Cuerpo de Policía nacional), como recurso que garantiza la accesibilidad de las víctimas y denunciantes. Se les proporciona abogado del turno de violencia sobre la mujer y son atendidas antes de presentar denuncia por una psicóloga y una trabajadora social. Con posterioridad se remite el atestado a las policías de los diversos territorios o, en caso de dificultades para su tramitación y si hubiera orden de protección, directamente al Juzgado de Guardia de Valencia. La Fiscalía de Alicante ha ampliado en el año 2021 a 12 el número de oficinas.

Sería deseable, a fin de completar la extraordinaria función que desarrollan estas oficinas de asistencia a víctimas, el poder garantizar que todas ellas contaran con un servicio de guardia y pudieran tener a su disposición servicios de traducción y auxilio a personas que estén afectadas por alguna discapacidad.

Por último, hay que hacer mención a la Valoración Policial del Riesgo, VIOGÉN, que constituye una herramienta útil para garantizar la protección y seguridad de las víctimas. Como ya se refirió en la anterior memoria, desde la entrada en vigor de la Instrucción de la Secretaría de Estado y Seguridad (en adelante, SES) 4/2019, se ha venido detectando un considerable aumento de VPR medio, alto y extremo. Tras el acuerdo alcanzado entre la Fiscalía de Violencia contra la Mujer y la SES sobre la interpretación de la Instrucción 4/2019 en los supuestos de riesgo medio, alto y extremo, en el propio atestado se puede sugerir la conveniencia de la implantación del dispositivo telemático de control (DTC) en el supuesto de acordarse orden de protección.

Esto ha motivado que, en Fiscalías como la de Cádiz o Ciudad Real organicen un riguroso seguimiento de los atestados a través de la incoación de Diligencias de Investigación para, tras su examen, solicitar la agravación de la medida, en su caso, o iniciar procedimientos judiciales por la posible comisión de nuevos hechos delictivos. En el mismo sentido, en la Fiscalía de A Coruña se ha creado un sistema de registro de oficios para su supervisión y control.

2. SINIESTRALIDAD LABORAL

La especialidad de Siniestralidad laboral dedica una gran parte de su actividad a buscar vías para paliar la situación de las víctimas de accidentes de trabajo, de forma que se exteriorice y refleje la preocupación por estas víctimas silenciosas cuya vulnerabilidad deriva del

origen mismo de su situación, al tener lugar el accidente en el desarrollo de su medio de vida.

La Unidad coordinadora ha mantenido reuniones con distintas asociaciones de víctimas, como la Asociación de Víctimas de Accidentes y Enfermedades Laborales de Córdoba (AVAELA), la Asociación de Toledo (AVALTO), la Asociación de Víctimas de Guadalajara y el Departamento Pastoral del Trabajo de la Conferencia Episcopal. También ha asistido a todas a las actividades a las que ha sido convocada su presencia, y asimismo ha invitado a las asociaciones de víctimas a participar en las jornadas de especialistas de siniestralidad laboral celebradas los días 12 y 13 de noviembre de 2021, clara muestra de la prioridad que esta materia supone para el Fiscal de Sala Coordinador y los demás delegados provinciales.

Se trata de contribuir a visibilizar su situación del mismo modo que ya se ha conseguido con las víctimas de accidentes de circulación. Por ello se recibe con satisfacción el proyecto de federación entre las asociaciones para aunar fuerzas en la defensa de sus intereses.

La Unidad Coordinadora considera que esta cuestión debe implicar a todos los actores sociales (sindicatos, patronal, etc.) e Instituciones Públicas, y así lo ha expuesto en las reuniones mantenidas con estos interlocutores y muy especialmente con el Defensor del Pueblo, quien ha incluido esta problemática en su Memoria anual ante el Parlamento. Igualmente lo han hecho los fiscales Superiores al exponer su memoria anual en los Parlamentos Autonómicos.

Si bien los fiscales de la especialidad son conscientes de que la política criminal no es materia que deban establecer las víctimas, pues corresponde al legislador y su ejecución al Poder Judicial, sí se han acercado a aquellas y compartido sus incertidumbres en los procesos, generalmente dolorosos y excesivamente dilatados en el tiempo. Y a ello, se dirige la actividad que se desarrolla en interés de la especialización de juzgados, en la consecución de un pacto social, o en la propuesta de medidas legislativas al efecto.

Como ya se ha expuesto en el cuerpo de la Memoria, en los procesos penales, la media de tiempo para la resolución judicial se fija en torno a los cinco años, lo que genera un sufrimiento añadido a las víctimas que demandan una pronta respuesta de la Justicia para conocer las posibles responsabilidades penales de los acusados, y también la correspondiente responsabilidad civil derivada de la comisión del delito en caso de dictarse sentencia condenatoria. En este ámbito, se ha propuesto el posible anticipo a los perjudicados, de las responsabilidades pecuniarias derivadas de siniestros laborales de modo que puedan percibir un adelanto de las indemnizaciones a que tuvieren

derecho por el siniestro que han sufrido, mediante la intervención del Consorcio de Compensación de Seguros. El Ministerio Fiscal realizaría una estimación de las posibles indemnizaciones derivadas del hecho investigado, y solicitaría del Juzgado que, por parte del Consorcio de Compensación de Seguros, se satisfaga dicho importe a las personas designadas como perjudicadas en el procedimiento. Esto sería igualmente predicable de los procesos que se dirimen en la jurisdicción social, por accidentes de trabajo y enfermedad profesional.

Mención expresa ha de hacerse al trato que en el marco del procedimiento es dispensado a las víctimas por los fiscales especialistas, por quienes se busca de forma activa, más allá de un trato humano, el modo de que reciban el apoyo psicológico y social adecuado a sus circunstancias.

Todas estas cuestiones fueron tratadas en las Jornadas de Fiscales especialistas, donde como se ha referido anteriormente fueron invitadas a participar dichas asociaciones. De gran interés fue la intervención de la fiscal delegada de Huelva, que expuso el proyecto de colaboración entre la Fiscalía Provincial de Huelva y el Servicio de Atención a las Víctimas de Andalucía (SAVA), basado en la aplicación de la Ley 4/2015 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 este proyecto, el Fiscal de Sala ha remitido una comunicación a todas las delegaciones para que realicen las gestiones oportunas para poner en marcha esta iniciativa.

Para la Unidad Coordinadora de Siniestralidad Laboral es de extraordinaria importancia y así se ha trasladado en todos y cada uno de los encuentros mantenidos con todas las instituciones concernidas en el problema de la siniestralidad laboral, la imperiosa necesidad de alcanzar algún tipo de pacto o acuerdo, que traslade de forma efectiva a la sociedad la relevancia del accidente de trabajo y la enfermedad profesional, la necesidad de arbitrar medidas que reduzcan su producción. Ello requiere, imprescindiblemente, un compromiso institucional y una conciencia social del problema.

Este pacto ha de pasar, necesariamente, por la formación y la prevención, y para alcanzar resultados, trabajadores/as y empresarios/as han de poner voluntad para llevar a cabo las actuaciones a tal fin. Se es

consciente de que aquí, no solo el derecho penal o el derecho sancionador administrativo han de jugar el papel coercitivo imprescindible, sino que es necesario hacer llegar a administraciones, y organizaciones empresariales y de trabajadores, así como al resto de la sociedad, que el coste de las medidas preventivas y formativas no constituyen un gasto, sino que se trata de una inversión cuya rentabilidad se encontrará en la disminución del dolor personal y social que produce el accidente de trabajo, y también en la disminución del coste de las medidas reparadoras tanto las sanitarias como las emocionales y sociales.

Estas actividades pretenden propiciar un acuerdo social para hacer visible la gravedad de los accidentes laborales, lograr campañas de concienciación social, avanzar en la cultura de la prevención de los riesgos laborales y minorar, en la medida de lo posible, las situaciones de peligro grave a la que se ven expuestos diariamente las/ los trabajadoras/ es en sus centros de trabajo.

3. EXTRANJERÍA

El Ministerio Fiscal tiene encomendado por la Constitución Española y su Estatuto Orgánico (arts. 124 CE y 1, 2 3 del EOMF), promover la acción de la justicia en defensa de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, debiendo velar por el respeto a los derechos fundamentales y libertades públicas con cuantas acciones exija su defensa, así como por la protección procesal de las víctimas, testigos y peritos, promoviendo los mecanismos previstos para que reciban la ayuda y asistencia efectivas.

Dentro de estas funciones, se encuadra la defensa de los derechos de los más vulnerables, lo que constituye un deber y un orgullo para el Ministerio Fiscal, pudiendo entenderse como tales, como se señala en la Memoria de la Fiscalía de Madrid, *aquellas personas que, por sus características o condiciones personales, psicológicas, físicas, familiares, sociales o socioeconómicas puede estar debilitada y, como consecuencia de ello, estar en una situación de riesgo*.

Dentro de este grupo, indiscutiblemente, se encuentran muchas de las personas que se hayan inmersas en algunos de los asuntos competencia de la especialidad de extranjería, tales como menores extranjeros no acompañados, víctimas de trata o de explotación en cualquiera de sus formas, mujeres prostituidas o inmigrantes en situación administrativa irregular.

3.1 Víctimas de trata de seres humanos y de delitos de explotación. Especial consideración a la situación de la mujeres prostituidas

Las víctimas de trata de seres humanos son personas, como regla general, especialmente vulnerables, pues no en vano han sufrido un traumático proceso de esclavitud y «cosificación» en el que se han visto despojadas de su libertad y dignidad. Además, su labilidad se ve agravada por circunstancias transversales que las afectan de forma decisiva, pues la mayor parte de estas personas son extranjeras, en muchas ocasiones en situación administrativa irregular, siendo mayoritariamente mujeres y niñas, por lo que se suman los factores de marginalidad y riesgo, incrementándose exponencialmente su vulnerabilidad.

En este sentido las/los fiscales especializadas/os, deben partir, como así lo vienen haciendo, de la premisa de que lo más importante en las investigaciones y procedimiento judiciales que se siguen en relación a este tipo de delitos, es la protección de la víctima y la reposición de esta en los derechos de los que se ha visto privada, debiendo decaer cualquier actuación investigativa ante la posibilidad de un riesgo cierto para su integridad o vida.

La legislación en relación a la protección de estas víctimas es compleja, hallándose dispersa tanto en instrumentos internacionales *(Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños*, del año 2000; Convenio del Consejo de Europa contra a trata de seres humanos, Varsovia 16/5/2005; Directiva 2011/36/UE Relativa a la Prevención y Lucha contra la TSH y a la Protección de las Víctimas y Directiva 2012/29/UE relativa a normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos) como en normas nacionales (LO 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima del delito; LO 19/94, de 23 de diciembre, de Protección de Testigos y Peritos en Causas Criminales; Protocolo Marco de Protección de Víctimas de TSH, acuerdo de 28 de octubre de 2011; Protocolos regionales; Ley de Extranjería LO 4/2000, de 11 de enero, sobre los Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social art. 59 bis; Reglamento de la Ley de Extranjería, RD 557/11 arts. 140-146). Esta dispersión normativa, dificulta su utilización y va en detrimento de un sistema eficaz de protección.

Los compromisos internacionales asumidos por España, obligan a adoptar medidas que garanticen la asistencia y protección integral a las víctimas de trata, aun cuando lo sean meramente desde un punto

de vista potencial, y con independencia de su colaboración en la investigación del presunto delito e incluso de la existencia de un procedimiento judicial.

3.2 Víctimas en la fase de Detección e Identificación

Para poder dar cumplimiento a una protección integral desde el primer momento, es necesario establecer un proceso de identificación de víctimas eficaz, a cargo de personal capacitado y conforme a la observancia de la concurrencia de unos indicadores previamente consensuados basados en la experiencia adquirida. En España, esta competencia está atribuida a los grupos especializados de Policía Judicial, participando de forma activa las/los fiscales de Extranjería en su formación en la materia, como también lo hacen en relación a sectores que pueden estar en contacto, por su ámbito profesional de actuación, con potenciales víctimas de trata para que sean capaces de detectar estas situaciones (servicios sociales, ONG, médicos, enfermeras, docentes, OAR etc).

Aunque en esta primera fase, que en principio es de carácter administrativo, el Ministerio Fiscal no tiene participación directa, lo cierto es que se celebran reuniones constantes con los Organismos e Instituciones implicados, a los efectos de establecer protocolos de buenas prácticas en la identificación; asimismo, entre otras actuaciones, se organizan las reuniones de coordinación previstas en el Protocolo Marco de Protección de Víctimas, y desde la Unidad de Extranjería de la FGE, se asiste a los encuentros del Foro Social contra la trata con fines de explotación sexual, dirigidos por la DGVG.

Durante el confinamiento derivado de la declaración del estado de alarma provocado por la pandemia, ante la previsión del desamparo en el que se podían encontrar potenciales víctimas de trata, especialmente de explotación sexual, por iniciativa de la Unidad de Extranjería, se organizó un programa semanal de reuniones *online* en el que participaban representantes de los grupos especializados de CNP y Guardia Civil, así como de la Red Nacional de ONG contra la Trata, para intercambiar de forma fluida la información con la que cada uno contaba, a fin de implementar las medidas posibles para detectar y proteger a posible víctimas, que o bien habían sido abandonadas a su suerte o bien seguían bajo la dependencia de sus explotadores, incluso poniendo en riesgo su salud continuando, por ejemplo, ejerciendo prostitución.

Por otra parte, ante problemas determinados en la identificación de víctimas surgidos en supuestos especialmente complejos, la Unidad de Extranjería, ha organizado grupos de trabajo multidisciplinares

para elaborar estrategias eficaces para abordarlos; así, actualmente existen dos equipos de este tipo:

– Uno destinado a mejorar la identificación de posibles víctimas entre los/las extranjeros/as solicitantes de asilo en aeropuertos, que actualmente está desarrollando un elenco de indicadores específicos para estos supuestos, y que esta formado, además de por fiscales, por miembros de CNP, de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) y de diferentes ONGs especialmente implicadas.

– Otro destinado a posibilitar la prevención de supuestos de trata en los refugiados del conflicto de Ucrania y a facilitar la detección e identificación de víctimas, que está formado, además de por los organismos e instituciones anteriormente citados (aunque con especialistas distintos), por representantes de Guardia Civil y del Ministerio de Inclusión.

La identificación de la víctima, es esencial, pues abre la puerta de acceso a los derechos y al sistema de protección que tiene legalmente reconocido, y tal y como se defendió por la Unidad de Extranjería de la FGE en su informe para el Plan Estratégico Nacional contra la Trata, este proceso debe estar desvinculado de la colaboración o denuncia de la víctima y de la Ley de Extranjería.

Una vez identificada formalmente la víctima, si se encuentra en situación administrativa irregular, debe ser informada sobre las previsiones del artículo 59 bis de la LOEX, debiéndosela ofrecer un periodo de restablecimiento y reflexión en los términos descritos en el citado precepto, el cual tiene una duración mínima de 90 días. En cualquier caso, ninguna víctima de trata, aun potencial, puede ser expulsada del territorio nacional si no es con su consentimiento, pudiendo optar entre quedarse en nuestro país accediendo a un permiso de residencia por causas excepcionales o personales según los casos, o retornar a su país de forma asistida.

Cualquiera que sea la situación de una víctima identificada, tras la valoración del riesgo, tiene derecho a ser derivada a los recursos especializados existentes, tratando de que se ajusten a las necesidades concretas de cada caso, a fin de recibir el apoyo y protección integral que precise.

3.3 Protección de las víctimas de trata y/o explotación durante la investigación y el procedimiento judicial

Los y las fiscales, debemos promover y exigir que durante estas fases se apliquen las herramientas de protección precisas y los dere-

chos previstos en la LO 4/2015 del Estatuto de la Víctima, tanto los generales, como los específicamente previstos para las víctimas de trata.

Es necesario que las declaraciones se realicen en dependencias adecuadas, impidiendo el contacto visual y de cualquier tipo entre la víctima y el supuesto autor de los hechos, debiéndoseles profesar un tratamiento respetuoso y amable, evitando prejuicios, tomando en consideración su cultura e idiosincrasia, con asistencia de intérprete (adecuado) si fuera necesario y de un mediador/asistente social si lo desea, y es imprescindible evitar la reiteración de testimonios. El objetivo es impedir la revictimización del/la testigo, por lo que cualquier diligencia ha de practicarse teniendo en cuenta la situación personal de la víctima en cuestión y el estado en el que se halla, evitando preguntas relativas a la vida privada de la víctima que no tengan relevancia con el hecho delictivo enjuiciado.

Por otro lado, como regla general, debe conferirse a este tipo de víctimas, el estatuto de testigo protegido, en los términos previstos en la ya obsoleta LO 19/94, que a nuestro entender, debería ser modificada y actualizada conforme a las exigencias de la realidad y las necesidades actuales.

Una de las cuestiones que todos las/los fiscales delegados de Extranjería han puesto de manifiesto en sus respectivas memorias en este tema específico, es la necesidad de la toma de declaración de estas víctimas en la fase de instrucción, como prueba preconstituida y las dificultades que ello supone en muchos casos, a veces derivadas de las reticencias de los jueces en acordarlas y en otras ocasiones provocadas por la inexistencia de medios técnicos para llevarlas a cabo de forma que se garantice la seguridad del testigo, no contándose por ejemplo con distorsionadores de voz o sistemas que posibiliten la doble grabación, con imagen y sin imagen (la primera para que pueda ser utilizada por las defensas, la segunda para que, en su caso, pueda ser visualizada en el acto del juicio oral). Esta medida, no solo debería adoptarse para garantizar contar con el testimonio de la víctima en el juicio, ante la probabilidad de que no comparezca, dado que en general, nos hallamos ante ciudadanos/as extranjeras con escaso o nulo arraigo, sino que debería ser utilizada para evitar que compareciera en el citado acto cuando se trate de una víctima especialmente vulnerable por su situación personal o de riesgo. En este sentido, la Ficha núm. 2/21 elaborada por el Fiscal de Sala Coordinador de Extranjería, sobre la «preconstitución de la prueba testifical de la víctima de trata de seres humanos. Valoración de la declaración de la víctima de Trata de seres humanos», que realiza una síntesis de la jurisprudencia y la doctrina existente al

respecto, proponiendo nuevas interpretaciones a la luz de la regulación de la prueba preconstituida tras la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal tras la reforma de la LO 8/21, abre la posibilidad de extender la no necesidad de comparecencia en el Juicio Oral, cuando la prueba se ha practicado con todos los requisitos legalmente establecidos y respetando el principio de contradicción, a otros testigos especialmente vulnerables, además de menores y personas con discapacidad, como algunos supuestos de víctimas de trata de personas.

En cualquier caso, para una eficaz protección de las víctimas de trata se hace preciso importantes reformas legislativas, que también han puesto de manifiesto los fiscales delegados de extranjería en algunas de sus Memorias.

Así, se aprecia como imprescindible, la aprobación de una *Ley Integral contra la Trata de Seres Humanos* que ponga en el centro a las personas y consolide el enfoque de asistencia y protección, abordando de forma integral, completa y transversal el fenómeno de la trata en todas sus formas, acabando con la dispersión normativa actualmente existente. La citada Ley debe abordar los diferentes pilares de la lucha contra la trata: prevención, persecución penal coherente, protección de las víctimas y cooperación internacional.

En relación con la persecución penal, se considera necesario la adecuada regulación de los delitos finales, esto es, de los delitos de explotación, pues ello condiciona directamente la persecución eficaz de los delitos de trata, y así

– Penalizar toda forma de proxenetismo, siguiendo el modelo adoptado por la legislación francesa, porque tal y como se recoge en el *Informe sobre la Trata de Seres Humanos en España, años 2013 a 2018*, elaborado por el Fiscal de Sala (publicado junto con la Memoria de la FGE en el año 2019), la no penalización de cualquier forma de proxenetismo supone que en su persecución «el Ministerio Fiscal se ve obligado a probar un hecho negativo, la ausencia de consentimiento. Ello se puede lograr fácilmente cuando las víctimas son menores de edad (pues legalmente es irrelevante su consentimiento tanto en el movimiento migratorio como en el ejercicio de la prostitución) o cuando padezcan una discapacidad psíquica que, al menos, supere un 33 % (al tener gravemente disminuida su capacidad de obrar). También se puede lograr cuando la mujer siendo mayor de edad sin limitación de capacidad de obrar, los medios comisivos utilizados para captarla, trasladarla, recibirla o explotarla son de naturaleza extremadamente violenta o coactiva, constatables objetivamente (lesiones, secuestros, amenazas graves, intimidaciones, lesiones, agre-

siones, compraventa de la víctima, etc.). Sin embargo, es una proeza inalcanzable cuando la decisión migratoria o la imposición de la explotación de la víctima traen su causa del abuso de situaciones de poder o de vulnerabilidad. En una sociedad permisiva, incluso favorecedora del proxenetismo, es prácticamente imposible probar el abuso de una situación de vulnerabilidad tal como ha sido configurado por los Trabajos Preparatorios del Protocolo de Palermo y que se ha incorporado a la Directiva 36/2011/UE: cuando la persona en cuestión no tiene otra alternativa real o aceptable excepto someterse al abuso». Por ello, entendemos que, solo tipificando el proxenetismo, en todas sus manifestaciones (tal y como se exige en el Convenio para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena de Nueva York de 21/03/1950, ratificado por España), se podrá avanzar eficazmente contra la trata con fines de explotación sexual, una conducta intolerable que constituye tan grave ataque contra los derechos humanos, la dignidad y la integridad de las mujeres y niñas que la padecen especialmente, y que constituye una de las formas más graves de violencia de género.

– Regular de forma adecuada los delitos de explotación laboral, servidumbre y trabajos forzados.

Según el Informe sobre la Trata de Seres Humanos en España, años 2013 a 2018, anteriormente citado, «no es posible perseguir con rigor ni es posible establecer un sistema coherente (política o plan) de prevención del trabajo forzoso ni de la protección integral de la víctima si no están tipificados de manera autónoma los delitos de esclavitud, servidumbre o trabajo forzoso».

En nuestro Código Penal no se tipifican, con autonomía y entidad independiente, los delitos de esclavitud, servidumbre y trabajo forzoso, al contrario de lo que sucede en países de nuestro entorno como Francia, Italia, Portugal o Alemania, lo que además, tal y como señala el citado Informe sobre la Trata de Seres Humanos en España, resulta insostenible tras la entrada en vigor del Protocolo de 2014 OIT relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, que impone a todos los Estados miembros entre otras medidas la persecución y castigo de los responsables de la imposición del trabajo obligatorio.

En la práctica, en España sólo se persiguen de manera independiente algunas manifestaciones de la explotación laboral, que no pueden ser identificadas como trabajo forzoso tal y como es entendido en el artículo 2 del Convenio de 1930 *(todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual dicho individuo no se ofrece voluntariamente).*

Mencionar que se ha constituido un equipo de trabajo en la Comisión de Codificación del Ministerio de Justicia, para la redacción de una propuesta de Ley Integral, en el que participa como vocal una fiscal de la Unidad de Extranjería de la FGE.

3.4 **Inmigrantes en situación administrativa irregular**

Una de las misiones centrales de la Unidad de Extranjería de la Fiscalía General y de los fiscales delegados, es velar por el respeto a los derechos humanos de los inmigrantes.

La crisis migratoria es un problema global, como lo es la intolerable indiferencia hacía la misma. Esta crisis, según informan las autoridades nacionales e internacionales implicadas en la materia, no solo no va a remitir, sino que se agravará por las nuevas realidades de conflictos bélicos y catástrofes derivadas del cambio climático, que van a provocar, y de hecho están provocando, flujos crecientes de personas afectadas por situaciones generadoras de penuria económica, muerte y hambre.

La situación política, económica y geográfica de nuestro país, le hace estar especialmente afectado al pertenecer al grupo de los llamados «Estados del bienestar» y además ser una de las principales puertas de entrada de África hacia Europa, constituyendo la tercera frontera europea en número de llegadas de personas migrantes por mar.

Como dato de referencia, señalar que solo en el año 2020, momento de eclosión de la pandemia por SARS-CoV-2, llegaron por vía marítima a costas españolas 32.427 migrantes, la mayoría de ellos y ellas en infra-embarcaciones como pateras, cayucos o lanchas neumáticas. Por otro lado, también han accedido a territorio español un importante número de inmigrantes de origen africano a través de los conocidos como saltos a las vallas de Ceuta y Melilla.

Los modos de entrada descritos, comprometen gravemente la integridad y la vida de los migrantes. Según datos de la OIM, desde el año 2014 a 2020, perdieron la vida en el Mediterráneo al menos 20.000 personas.

Todo este flujo migratorio, da lugar a un número importante de personas carentes de documentación y en situación administrativa irregular, abocadas a formar parte de núcleos marginales en condiciones de pobreza y exclusión de larga duración, y les hace susceptibles de caer en procesos de explotación.

Hay que tener en cuenta que la entrada masiva de migrantes en momentos concretos, ha conllevado importantes problemas de provi-

sión de medios de acogimiento y atención inmediata a los recién llegados, circunstancias que deben de estar previstas con antelación por las autoridades competentes para poder garantizar un trato digno, de acuerdo a nuestro Estado de derecho y bienestar.

La Fiscalía de Extranjería tiene una posición privilegiada para poder observar y conocer la realidad de la evolución y problemática del fenómeno migratorio, especialmente a través de la información que recibe de manera continuada de las/os fiscales delegadas/os de toda España, de la interacción con el resto de operadores públicos y privados que actúan en este campo, así como de la información derivada de la coordinación que se realiza de los delitos de trata, tráfico y explotación.

Por ello, para conseguir un resultado efectivo, se hace necesario incentivar las medidas que en cada momento se consideren precisas para la defensa de los derechos fundamentales de los inmigrantes.

Especial relieve adquiere la función de los/las fiscales de inspección de los Centros de Internamientos de Extranjeros, desarrollada a través de visitas periódicas, a fin de constatar el efectivo respeto a los derechos de las personas allí ingresadas, comprobar que las instalaciones sean dignas y adecuadas para preservar su dignidad, así como que el trato que reciben es el adecuado. Los informes emitidos por los delegados, reiterando las deficiencias observadas, han motivado en no pocas ocasiones, reformas importantes en las instalaciones (incluso cierres temporales) y modificaciones en las dinámicas de los centros, siempre en aras de mejorar su calidad de vida y la preservación de sus derechos.

4. SEGURIDAD VIAL

4.1 **Las víctimas de accidentes de tráfico**

En el cuerpo de la Memoria de esta especialidad, se hacen múltiples referencias a las víctimas de los delitos contra la seguridad vial, atribuyendo el carácter de especialmente vulnerables tanto a los peatones como a los ciclistas y los usuarios de los VMP y asimilados.

Como se expuso en el Dictamen 1/2021 del Fiscal de Sala, las víctimas de accidentes no reciben en general, pese a los esfuerzos realizados, la atención jurídica y personal debida en las dependencias policiales, ni en los Juzgados ni en las Oficinas de Asistencia a las Víctimas. Las víctimas con las que trabaja esta especialidad, como todas las demás víctimas, sufren la victimización judicial secundaria deri-

vada del proceso así como de sus demoras, y sus derechos (incluidos los resarcitorios) no son siempre debidamente respetados, siendo frecuentes y fundadas sus quejas de desatención y desinformación.

En el último año, los fiscales delegados, se han realizado notables esfuerzos para que, al igual que las demás víctimas, estas sean debidamente atendidas en las Oficinas citadas y se han redoblado las iniciativas para recibirlas personalmente en la sede de la Fiscalía. La delegada de Madrid asumió en los supuestos de homicidios imprudentes la de incoar diligencias gubernativas y citar a las víctimas para que puedan exponer ante el Ministerio Fiscal todo lo afectante a su situación personal y económica. También reseñan los delegados el frecuente desconocimiento que hay respecto a las previsiones para atenderlas en dichas Oficinas, siendo precisa la debida difusión y el contacto con las Asociaciones de Víctimas que algunos delegados promueven con esta finalidad.

Debe aclararse que las víctimas de accidentes en cuanto haya indicios de delitos de los artículos 142 y 152 CP, tanto imprudencia grave como menos grave, tienen la condición que les otorga el artículo 2 EV como víctima directa o indirecta en las mismas condiciones jurídicas que las demás víctimas de delitos.

De otra parte, sus derechos resarcitorios se suelen hallar en la misma situación. La singularidad jurídica de la responsabilidad civil derivada de los delitos imprudentes viales viene determinada por la existencia de un sistema legal de valoración de preceptiva aplicación para la cuantificación de los perjuicios consecuencia del daño corporal (arts. 1.4, 61, 93 y 134 *Texto Refundido de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a motor* aprobada por RD Legislativo 8/2004, de 29 de octubre –en adelante LRCSCVM– que se actualizó con un nuevo sistema valorativo por la Ley 35/2105, de 22 de septiembre) y el nacimiento de una acción directa contra la entidad aseguradora (art. 117 CP, 7 LRCSCVM y 76 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, *de Contrato de Seguro)* para cuyo ejercicio están legitimados, en el marco del proceso penal, los perjudicados y el Ministerio Fiscal. La Ley 35/2015 referida, junto a la mejora en la sistematización normativa, introduce conceptos de cálculo actuarial de una singular dificultad, al alcance sólo de especialistas y la necesidad de programas informáticos para calcular el *quantum* indemnizatorio, lo que puede acentuar la desigualdad en la negociación con las compañías aseguradoras y generar situaciones de indefensión.

Junto a ello los supuestos familiares, sociales y económicos de las normas determinadoras de la cuantificación necesitan ser acreditados. Como dice el Dictamen 3 /2016 «(…) de no realizarse las diligencias

oportunas, dada la complejidad aludida y la necesidad de introducir los datos en programas de cálculo para conceptos como el lucro cesante y necesidad de ayuda de tercera persona, pueden aumentarse las demoras que ya se producen en el abono de indemnizaciones con vulneración de los derechos de las víctimas (…)». El resultado es una deficitaria investigación de las circunstancias determinantes de la determinación del perjuicio y el ofrecimiento de indemnizaciones desajustadas con las normas vigentes. A esta situación se refieren asimismo las Memorias de los delegados, no siendo infrecuente que el informe forense y los supuestos personales y económicos necesarios para el cálculo del *quantum* resarcitorio no estén determinados al dictarse el auto del artículo 780 LECrim o la propia sentencia, pese a las pretensiones del MF.

El Dictamen parte del valor hermenéutico general del artículo 3 EV. Todas las autoridades y funcionarios intervinientes desde el inicio hasta el final del procedimiento y, por tanto, en este ámbito las Policías de Tráfico, Juzgados de Instrucción, Juzgados de lo Penal, Audiencia Provincial y Ministerio Fiscal, están obligados a tutelar el derecho a recibir «protección, información, apoyo, asistencia y atención». Se considera importante el incorporar el que la actividad asistencial y atención humanitaria y la resarcitoria no es exclusiva de los Servicios de Asistencia y Apoyo aunque sean a los que principalmente corresponde.

Las trayectorias vitales de las víctimas cambiaron de forma radical en un instante. Indudablemente el hecho de que las entidades aseguradoras cubran la indemnización por los daños y perjuicios sufridos alivia parte de las cargas materiales en estas situaciones, pero lo cierto es que las víctimas, más allá de la reparación económica del daño, encuentran escaso consuelo en el proceso penal cuando deberían ser el protagonista principal.

Como sostiene el reiterado Dictamen 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 números 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».

Las Memorias de los fiscales delegados subrayan los esfuerzos y protocolos para que las Policías de Tráfico cumplan con sus derechos

de información procesal del artículo 5.1 EV. Es preciso poner especial esfuerzo en el ejercicio efectivo de lo previsto en el apartado c) «Procedimiento para obtener asesoramiento y defensa jurídica y, en su caso, condiciones en las que pueda obtenerse gratuitamente», cuando se trate de situación de vulnerabilidad económica o social, y en el h) «Procedimiento por medio del cual la víctima pueda ejercer sus derechos en el caso de que resida fuera de España». Asimismo, los del apartado j) «Datos de contacto de la autoridad encargada de la tramitación del procedimiento y cauces para comunicarse con ella».

De otra parte, el artículo 5.k) obliga a informar de los servicios de justicia restaurativa que en estas modalidades delictivas tiene o puede tener particular relieve. En reciente reunión de trabajo mantenida por el Fiscal de Sala en la Fiscalía de Madrid con la Teniente Fiscal, fiscal delegado, fiscal adscrita, fiscal de víctimas, policías de tráfico y Jefe de Tráfico se ha planteado un Protocolo para que las policías puedan ejercer, valorando las circunstancias y en el contexto de la justicia restaurativa, una función de acercamiento y aproximación entre el indiciario autor del delito imprudente y las víctimas.

Por su parte, han de informar también según el artículo 5.e) de «Indemnizaciones a las que pueda tener derecho y, en su caso, procedimiento para reclamarlas». La información, que debe ser sucinta, no puede tener lugar, en los casos de fallecimiento, si las llamadas víctimas indirectas (art. 2.b) no aportan los datos familiares, sociales y económicos para la determinación de la aplicación de los derechos resarcitorios derivados de la Ley 35/2015 que, por tanto, han de recabarse en cumplimiento además de los genéricos deberes de atención y asistencia del artículo 3. Con estos datos recogidos ya en el atestado se facilita su pronta satisfacción, esencial para atender a sus necesidades de todo orden tras la tragedia sufrida, especialmente a las que padecen vulnerabilidad económica o social. También la necesaria asistencia psicológica y social. Es de particular relieve cuando se trata de víctimas residentes en otros países (art. 5.1.h) EV) en los que puede frustrarse por completo la respuesta reparadora, por lo que es indispensable el cumplimiento de lo prescrito en el artículo 765.2 LECrim, de difícil aplicación como subrayan las tan citadas Memorias. A tal efecto los fiscales delegados les facilitan los modelos oportunos, de conformidad con el anexo del Dictamen 3/2016. Sobre este particular se viene realizando una tarea de impulso y ayuda a las Policías para que cumplan estas indicaciones.

Para posibilitar esta recogida de información e instrucción de derechos, dada la situación emocional o impacto del accidente, la policía actuante habrá de remitir al Juzgado los datos económicos y

sociales en el momento oportuno en forma de diligencias ampliatorias, indicándolo así al órgano judicial.

Estos mismos derechos han de obtener debida protección en el Juzgado de Instrucción en los términos de los artículos 109 y 776 LECrim. Si la Policía de Tráfico no los ha cumplimentado, el Juzgado debe llevarlo a cabo en lo atinente a derechos procesales e información asistencial, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 290 LECrim. Dispone el artículo 5.2 E. V que la información de derechos «será actualizada en cada fase del procedimiento». En cuanto a los derechos resarcitorios y datos familiares, sociales y económicos mencionados, el Juzgado los debe requerir a los agentes policiales para facilitarlos en casos de fallecimiento. Las Memorias de los delegados reseñan los encuentros con los LAJ Coordinadores para hacer viable y operativa la recogida de datos e informaciones correspondientes.

Como recuerda el Dictamen, el Juzgado en relación a la entidad aseguradora conforme a la prescripción del artículo 764.3 LECrim debe de modo preceptivo abrir la pieza correspondiente, dando en ella cumplimiento al artículo 7.7 LRCSCVM: «En todo caso, el asegurador deberá afianzar las responsabilidades civiles y abonar las pensiones que por la autoridad judicial fueren exigidas a los presuntos responsables asegurados, de acuerdo con lo establecido en los artículos 764 y 765 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal». También al artículo 9.b) LRCSCVM: «Cuando los daños causados a las personas hubiesen de sufrirse por éstas durante más de tres meses o su exacta valoración no pudiera ser determinada a efectos de la presentación de la oferta motivada a que se refiere la letra a) de este artículo, el órgano jurisdiccional correspondiente, a la vista de las circunstancias del caso y de los dictámenes e informes que precise, resolverá sobre la suficiencia o ampliación de la cantidad ofrecida y consignada por el asegurador, atendiendo a los criterios del Título IV y dentro de los límites indemnizatorios fijados en el Anexo de esta Ley. Contra la resolución judicial que recaiga no cabrá recurso alguno».

Sobre este punto esencial de las consignaciones en ocasiones las entidades aseguradoras no consignan o lo hacen en cantidad reducida por entender indebidamente que hay culpa exclusiva o concurrente de la víctima. Asimismo, se detectan praxis contrarias al artículo 7.3 que obliga a la entrega inmediata a la víctima del importe consignado, por lo que los fiscales delegados están pendientes de estas circunstancias tan relevantes.

El artículo 19 EV dispone asimismo «Las autoridades y funcionarios encargados de la investigación, persecución y enjuiciamiento de los delitos adoptarán las medidas necesarias, de acuerdo con lo esta-

blecido en la Ley de Enjuiciamiento Criminal (…) para proteger adecuadamente su intimidad y su dignidad, particularmente cuando se les reciba declaración o deban testificar en juicio, y para evitar el riesgo de su victimización secundaria o reiterada». Los fiscales delegados están atentos a que las víctimas en el curso del juicio oral e interrogatorios no sufran un daño moral indebido y velan para evitar estos sufrimientos añadidos.

De otra parte, el Ministerio Fiscal está no sólo legitimado sino obligado al ejercicio de acciones civiles de la víctima conforme a los artículos 105 y 108 LECrim en tanto ésta no se las reserve o renuncie expresamente. Por ello su legitimación se extiende a la aplicación del artículo 7 LRCSCVM citado, que es relevante instrumento normativo para concretar la cuantía indemnizatoria, consignarla o abonarla, y en relación con ella para las previsiones del apartado 7.7 sobre señalamiento de fianza y pensiones de los artículos 764 y 765 LECrim y artículo 9.b) sobre el auto de suficiencia o ampliación de la cantidad ofrecida referenciadas. En línea con lo antes expuesto, los fiscales actúan en defensa muy particularmente de personas menores de edad, discapacitadas y desvalidas como resulta del artículo 105.2 LECrim.

Sin la intervención indicada de los fiscales delegados, las víctimas pueden encontrarse y de hecho se encuentran con frecuencia, en situación de indefensión ante sus derechos morales y resarcitorios, particularmente las de mayor vulnerabilidad económica o social. En todo caso los delegados actúan en coordinación con los fiscales encargados de la protección de víctimas como se reseña en las memorias.

Merece mención especial en relación a las víctimas, el trabajo que desde hace años desarrolla el delegado autonómico de Andalucía, ayudado por la delegada de Córdoba, al participar de modo activo en cursos y simulacros de atención y rescate a las víctimas de accidentes de tráfico graves; estableciendo contactos operativos con los Servicios municipales, provinciales y autonómicos y Asociaciones de Bomberos, Servicios Sanitarios de urgencia del mismo ámbito y Policías de Tráfico del territorio y adquiriendo e impulsando la oportuna formación especializada. Se están elaborando los trabajos de un protocolo nacional. Tiene su fundamento en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea (SWD (2019) 283 final, de 19 junio de 2019) «Marco de la política europea en materia de Seguridad Vial para 2021-2030» en el que se dice 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 ambu-

lancia puede reducir el tiempo de liberación de víctimas de accidentes atrapadas en coches y camiones en un 40-50 % (...)».

Su principal aportación es la tutela desde el principio de los derechos de quienes se acaban de convertir en víctimas definidas en el artículo 2 de la citada Ley 4/2015. En todo caso, el centro es la víctima, y trata de procurar que la persona afectada, ya desde el comienzo en el lugar del accidente, pueda ejercitar sus derechos de información y a recibir la adecuada asistencia, conforme a los artículos 3 y siguientes EV. Con este objetivo, a fin de que alcancen eficacia en el eventual proceso y velar por una adecuada aplicación de la ley penal, es imprescindible que los datos esenciales obtenidos *in situ* por los servicios sanitarios y de bomberos se aporten a las Policías de Tráfico que, ya desde su llegada al lugar del accidente, actúan como Policía Judicial bajo la dirección de jueces y fiscales. Y todo ello con pleno respeto a las normas reguladoras vigentes y, en particular a los artículos 4 a 7, 67 a 69, 111 y 112 del Reglamento General de Circulación, así como a los artículos 282 y siguientes, 770 y siguientes y demás concordantes de la LECrim.

Con ello, además de abundar en las buenas praxis existentes, la gran novedad es que el Ministerio Fiscal pueda adelantar su actuación tuitiva hasta el primer momento de la producción del accidente con víctimas de gravedad, en el que puede intervenir en conexión con las Policías Judiciales de Tráfico y dar las instrucciones apropiadas en el marco de este Protocolo. Lo anterior representa una mayor garantía en defensa del derecho a una investigación en profundidad con repercusiones en la respuesta penal o resarcitoria que proceda.

5. MENORES

La práctica totalidad del trabajo de las Secciones de Menores supone una labor de protección de menores de edad en los que concurren factores de vulnerabilidad. Tal función abarca tanto el área de reforma como la de protección *strictu sensu.*

5.1 **Ámbito de reforma de menores**

En los expedientes penales, frecuentemente se detectan en los infractores problemas de toda índole: marginalidad, escasa formación, abandono escolar, maltrato o violencia intrafamiliar, consumo de drogas, adicción a las nuevas tecnologías, trastornos de comportamiento

o psiquiátricos, incumplimiento de las obligaciones por sus padres, escasez de recursos económicos, abandono, conductas sexuales inadecuadas…

Las medidas judiciales reeducativas que se adoptan tienen un claro matiz tuitivo pues intentan mitigar los factores de desprotección que influyen en la comisión del delito, para lograr la normalización e integración social de los infractores.

En lo que se refiere a las víctimas, si hay una jurisdicción en la que los fiscales cuentan con experiencia en el trato directo y permanente con ellas es la de menores, al tener encomendada en la LORPM la instrucción del procedimiento. Además, una gran parte de las víctimas son menores de edad.

Desde hace años se procura adaptar el lenguaje usado, tanto en las comparecencias o declaraciones, como en las comunicaciones o notificaciones que se realizan por escrito, para que pueda ser entendido por quien va a ser el interlocutor, procurando evitar tecnicismos jurídicos que supongan una dificultad para comprender el mensaje transmitido.

Se comunica a las víctimas cualquier decisión que se adopte, siendo informadas de los hechos por los que el procedimiento se ha iniciado y sus derechos. Se han adaptado los modelos de notificación a las víctimas de los delitos, adecuándolos a los específicos derechos que se les otorgan en virtud del *Estatuto de la víctima*, así como en la LO 8/21, de 4 de junio, *de Protección integral de la infancia y adolescencia frente a la violencia.* En la Secciones, sobre todo tratándose de determinados delitos (contra la libertad sexual, violencia de género…) existe una coordinación con las Oficinas de Asistencia a las Víctimas para que presten a estas el apoyo y asesoramiento que precisen.

El trato directo con la víctima es frecuentísimo en las Secciones de menores pues son múltiples las exploraciones y declaraciones que se reciben (tanto en la tramitación ordinaria como en servicio de guardia), intentando las/os fiscales, y más aún con personas necesitadas de especial protección, que este contacto sea cercano, como corresponde a un adecuado servicio público, próximo al ciudadano.

Se solicita la prueba preconstituida de víctimas menores especialmente vulnerables y, en todo caso, de testigos y víctimas de menos de 14 años, aplicando el nuevo artículo 449 ter de la LECrim. Se utilizan para ello los medios disponibles: cámara Gesell (donde se cuenta con ella), salas amigables, con sistemas de videoconferencias. Se intenta también, en la medida de lo posible, que las diligencias se

efectúen por medios telemáticos, para evitar desplazamientos a personas de avanzada edad o con problemas de movilidad.

5.2 Ámbito de protección de menores

En esta área, la labor de las Secciones se centra precisamente en la defensa de la infancia vulnerable en todas sus manifestaciones. Aunque son muy variados los cometidos de las Secciones de Menores en este ámbito, se pueden resumir en los siguientes:

– Superior vigilancia de la tutela, acogimiento o guarda de menores (art. 174.1 CC). Función extraprocesal de supervisión de las actuaciones de las Entidades Públicas de protección de menores.

– Intervención en procesos judiciales relativos a adopciones, acogimientos u oposición a resoluciones administrativas en materia de protección de menores (art. 780 LEC).

– Promover en sede administrativa o judicial medidas de protección de menores en situación de riesgo o desamparo (por malos tratos, absentismo escolar, consumo de alcohol o tóxicos, menores utilizados para mendicidad etc.).

– Promover medidas cautelares urgentes (art. 158 CC) para apartar de un peligro a menores en posible situación de desamparo.

– Ejercitar acciones en defensa de los derechos fundamentales de los menores frente a intromisiones ilegítimas en su derecho al honor, intimidad y propia imagen, especialmente por medios de comunicación (art. 4 LOPJM).

– Visita e inspección periódica de los centros de protección de menores (art. 21.5 LOPJM).

– Supervisar la situación de los menores que permanezcan con sus madres en centros penitenciarios.

6. CRIMINALIDAD INFORMÁTICA

Al abordar esta materia se hace necesario mencionar que en cierta medida todas las personas estamos en situación de vulnerabilidad ante las actividades delictivas que se planifican y desarrollan en el ciberespacio. Las tecnologías poco a poco han ido capilarizando todo el entramado de relaciones interpersonales en las múltiples facetas de la actividad humana, tanto en los contactos entre particulares como en las comunicaciones con todo tipo de organismos e instituciones públicas o privadas. El impresionante nivel de conectividad que ofrecen

estas herramientas, y la sencillez y facilidad con que pueden ser utilizadas por cualquier persona, han determinado los elevadísimos índices de penetración de Internet en el conjunto de la sociedad que, según recientes estudios, en enero de 2022, se concretaba en el 62,5 % de la población mundial [1] –4.950 millones de personas– y en el 93,9 % de los habitantes de España entre 16 y 74 años de edad [2].

El uso expansivo y generalizado de los medios digitales y su penetración en la vida cotidiana de las personas, en ocasiones ha derivado en una utilización irreflexiva y atropellada de los mismos, sin tomar las medidas de seguridad y precaución necesarias para prevenir actuaciones irregulares de terceros, y también en la frecuente incorporación a la red por los/as ciudadanos/as –de forma casi inconsciente, al verse estimulada por el dinamismo de las redes sociales y las aplicaciones de mensajería instantánea– de datos e información de carácter personal, lo que nos coloca en permanente situación de riesgo frente a acciones ilícitas de diversa naturaleza: estafas, acceso irregular a dispositivos, robo de información, acoso, amenazas, ataques contra la libertad sexual, etc.

No obstante, y sin perjuicio de ello, es indiscutible que determinados colectivos se encuentran afectados en mayor medida por esta situación. Tal es el caso de las personas menores de edad y de aquellos otros cuya avanzada edad hace que se encuentren más inseguros en el uso de las TIC, también de las mujeres en cuanto víctimas de violencia de género digital y de los grupos de personas, que por concurrir en ellos alguna de las características definidas en el artículo 510 del Código Penal, son más vulnerables frente a las manifestaciones de odio, violencia y discriminación por parte de quienes a causa de su intolerancia no respetan el principio constitucional de igualdad de todos los seres humanos. Se analiza separadamente la problemática concreta que se genera en relación con cada uno de dichos colectivos.

6.1 **Menores de edad**

Es casi innecesario explicar las razones de la especial fragilidad de niños/as y adolescentes frente a las agresiones de las que son objeto en el entorno tecnológico. Son *nativos digitales* porque han nacido y crecido en la era digital tras la irrupción y vertiginosa expansión de las tecnologías y por ello poseen una habilidad innata para su uso que han

[1] Informe Digital 2022 elaborado en enero de este mismo año por la firma *We Are Social* y *Hootsuit.*

[2] Informe elaborado por el Instituto Nacional de Estadística (INE), a finales del año 2021.

llegado a ocupar un lugar central en su cotidianeidad pues dependen de ellas para su actividad diaria, para relacionarse con los demás, para estudiar, divertirse, adquirir productos o contratar servicios, etc. De hecho, quienes integran la llamada *Generación* Z *o Millennial* en muchos casos ni tan siquiera son capaces de imaginar una forma de vida y de relación social al margen del entorno virtual.

Esa tendencia y habilidad natural para el uso de las TIC, y por ende su utilización masiva para cualquier clase de actuaciones y contactos, confluye inevitablemente con 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 o al «volcar» información sobre sí mismos en los foros o chats que habitualmente frecuentan, lo que les hace víctimas fáciles de quienes aprovechan esa permanente conectividad, y las posibilidades que les brinda el ciberespacio, para ocultar su verdadera identidad y entablar con ellos/as ilícitos contactos que pueden afectar muy seriamente a sus derechos y libertades y a su normal desarrollo y evolución.

Estas agresiones en el ciberespacio pueden ser de diversa naturaleza e incidir en bienes jurídicos distintos. Así, por ejemplo, es conocida la utilización de las TIC para la planificación y ejecución de acciones agresivas intencionadas y reiteradas entre menores –*ciberbullying*– así como sus graves consecuencias en quienes se ven afectados por ellas. Sin embargo, en esta área de especialización –responsable de actuar frente a delitos *online* cometidos por mayores de edad– la delincuencia respecto a menores ofrece en los actos contra su libertad e indemnidad sexual su vertiente más grave y preocupante.

Esta situación ha ido agravándose con el paso del tiempo, a medida que la penetración de las tecnologías en el tejido social se iba acrecentando, y ha encontrado en los últimos años un entorno claramente facilitador en las medidas de aislamiento derivadas de la pandemia. Las circunstancias no podían ser más favorables: los/las menores obligados al uso permanente de internet para toda clase de acciones, incluidas las actividades escolares, sus progenitores, tutores o guardadores, en ocasiones, más pendientes de la problemática sanitaria, económica o social que de los contactos *online* de sus pupilos, una buena parte de la población adulta con más tiempo y sin otro medio de entretenimiento y/o diversión que el recurso al uso de las tecnologías y, por último, los cuerpos policiales y organismos estatales centrados esencialmente en atajar la pandemia y en proteger la seguridad y salud pública. Todo ello determinó –y así se refirió en la Memoria anterior– un aumento en la demanda y tráfico de pornografía infantil en la red y, por ende, un mayor riesgo para este colectivo de sufrir conductas de

ciberacoso con el objetivo de elaborar material pornográfico o incluso de abusar sexualmente de ellos/as en el entorno virtual.

Ha de reconocerse que el preocupante repunte de las conductas relacionadas con la elaboración y tráfico *online* de material de abuso sexual infantil durante el confinamiento más severo se redujo de forma considerable con la progresiva vuelta a la normalidad de la vida social, pero el efecto perverso persiste y es perceptible el constante incremento de este tipo de conductas y –lo que es muy preocupante– una cierta tendencia a la normalización por parte de algunos menores –no necesariamente *menores maduros* [3]– de los contactos *online* de carácter sexual con adultos a cambio de compensaciones de carácter económico.

Este problema no es exclusivo de nuestro país, sino que tiene una clara dimensión transnacional. De ello es buen ejemplo la Comunicación remitida por la Comisión Europea en julio de 2020, en pleno periodo de pandemia, al Parlamento Europeo, al Consejo y a los Comités Económico y Social y de las Regiones, en la que ese organismo alertaba sobre la situación y sugería la elaboración de una estrategia europea para combatir de forma más eficaz el abuso sexual de menores, tanto en forma física como virtual.

Según dicho documento, Europa se ha convertido en el mayor centro mundial de actuaciones relacionadas con pornografía infantil, vergonzante récord que muy probablemente tiene como sustrato la realización en territorio comunitario de actividades de producción de dicho material, es decir, abusos sobre menores, parte de los cuales se planifican y ejecutan *online*. Así, en esa Comunicación se deja constancia del progresivo aumento en la UE de denuncias por abuso sexual infantil *online*, cuya cifra se ha incrementado con ocasión de la pandemia, hasta el punto de que se estima –según mención expresa en el texto de la comunicación– que actualmente en Europa uno de cada cinco niños/as es víctima de alguna forma de violencia sexual.

Esta situación se ve agravada por las dificultades cada vez mayores para la investigación de estos comportamientos. Los avances técnicos y científicos ofrecen cada día nuevas posibilidades para la transmisión de contenidos de forma segura y anónima: la mensajería instantánea, el cifrado de comunicaciones punto a punto, el uso de redes Tor o el sistema de almacenamiento de archivos en la «nube» que permite el acceso a los mismos sin previa descarga, son sin duda mecanismos que refuerzan la privacidad de las comunicaciones y de

[3] Se entiende por menores maduros los menores comprendidos entre los 16 y 18 años de edad.

la navegación en el ciberespacio, pero que al tiempo constituyen serios obstáculos para la investigación criminal.

Además –y de nuevo hemos de señalarlo expresamente– la endémica carencia de medios personales y materiales en la lucha contra la ciberdelincuencia tiene en este ámbito unas consecuencias especialmente graves. Resulta imprescindible ampliar las unidades policiales dedicadas específicamente a esta materia y dotarlas de los mejores medios materiales –los más avanzados y sofisticados– y de la formación especializada que requieren para superar las dificultades técnicas que presenta la investigación de estos ilícitos; al igual que es necesario mejorar las capacidades en informática forense, dotando de mayores medios a los laboratorios de criminalística o policía científica y/o diseñando un sistema más adecuado y ágil en la elaboración de informes técnico-policiales o periciales. Asimismo, ha de impulsarse una actuación más ágil y eficaz de la Fiscalía y de los órganos judiciales, que aproveche al máximo los mecanismos legales de que se dispone y otorgue la prioridad necesaria a las diligencias de investigación imprescindibles en estos procedimientos para evitar dilaciones indebidas que ponen en riesgo la posterior disponibilidad de las evidencias del delito.

También se refiere expresamente a ello la Comisión Europea, en la citada Comunicación de julio de 2020, al promover un trabajo conjunto en el marco comunitario basado en la cooperación entre las autoridades policiales y judiciales de los distintos Estados y en el impulso de una mayor armonización normativa, que abarque tanto la definición de conductas delictivas como la articulación de técnicas de investigación que sean realmente eficaces para esclarecer este tipo de acciones criminales, tales como las relacionadas con la investigación secreta *online*, la infiltración policial o las que hacen factible el acceso a comunicaciones cifradas. En esta misma línea de acción, la propuesta europea apuesta por la creación de un Centro contra la explotación sexual de los/las menores, proyecto en el que ya se está trabajando y al que ya se han efectuado algunas aportaciones desde esta Unidad Especializada.

Plenamente conscientes de esta compleja situación, todos los que forman la Unidad de criminalidad informática presta una atención prioritaria a la investigación y persecución penal de estos ilícitos y a la defensa y protección de los/las menores afectados.

Así, en primer término, hace años se acordó que todos escritos de acusación en procesos penales por delitos de pornografía infantil fueran objeto de seguimiento y supervisión por la Unidad Especializada. Esta medida pretende facilitar la coordinación y unificación de crite-

rios en esta materia, cuya complejidad es evidente no solo por las dificultades técnicas inherentes al esclarecimiento de estas conductas y la determinación de sus autores sino, también, por los problemas que frecuentemente plantea su calificación jurídica, dada la multiplicidad y variedad de sus manifestaciones y los inevitables concursos con otras figuras típicas, como los abusos o agresiones *online* a menores de edad o el *child grooming*. Esta línea de actuación ha permitido percibir las discrepancias jurídico-técnicas que iban surgiendo en la investigación y enjuiciamiento de estos ilícitos, analizarlas y reflexionar conjuntamente sobre ellas –aprovechando las Jornadas de Especialistas o cualquier otra oportunidad de trabajo en común– y, en definitiva, adoptar posturas definidas acerca de la respuesta penal adecuada, que posteriormente se hace valer ante los órganos judiciales, ya sea en fase de instrucción, al formular el escrito de acusación, o posteriormente, mediante la interposición de recursos frente a resoluciones judiciales discrepantes, dando lugar, de esta forma, a la consolidación de doctrina jurisprudencial sobre aquellos aspectos que son más controvertidos en esta materia.

Buen ejemplo de ello es el criterio establecido por el Tribunal Supremo, en recurso interpuesto por la Fiscalía de Tarragona, en Sentencia n.º 395/2021 de 6 de mayo, en la que, modificando la doctrina establecida hasta ese momento por el propio Tribunal, admite la posibilidad de apreciar la continuidad delictiva (art. 74 CP) en los supuestos en que un mismo sujeto activo elabora, en acciones sucesivas y separadas temporalmente, material pornográfico respecto de un mismo menor. O también el pronunciamiento claro y rotundo del mismo Tribunal en Sentencia STS 447/2021, de 26 de mayo, a instancias en esta ocasión de la Fiscalía de Valencia, acerca de la intensidad con que puede ejercerse la violencia y/o intimidación en el entorno virtual y de la idoneidad de los contactos *online* para la ejecución de actos de carácter sexual o de acciones que atenten contra la libertad e indemnidad sexual de otra persona.

Por otra parte, son muchos los/as fiscales delegados/as que reflexionan, en las respectivas memorias provinciales (Girona, Albacete, Ciudad Real, Toledo, Cáceres, A Coruña, Madrid, Murcia o Guipúzcoa, entre otros) sobre la labor que corresponde al Ministerio Fiscal como protector de los menores perjudicados, tanto en la fase de instrucción como de enjuiciamiento de estos ilícitos. Así, es evidente la especial atención que desde la Fiscalía se está prestando a estas víctimas menores de edad, acompañándolas en todas las diligencias, asistiéndolas en sus declaraciones (art. 433 LECrim) y cuidando especialmente de sus derechos e intereses en el proceso. Particularmente,

se refieren los fiscales al cuidado exigible en la práctica de la prueba preconstituida (art. 449 ter LECrim) en que la que procuran, de una parte, la adopción de todas las medidas de apoyo necesarias para evitar la victimización secundaria del afectado y, al tiempo, el cumplimiento de todos los requisitos legales que exige el artículo 449 bis LECrim a fin de garantizar la correcta preconstitución de la prueba y, por ende, conjurar el riesgo de una futura convocatoria del menor al acto de la vista ex artículo 703 bis párrafo último LECrim.

A su vez, la necesidad de garantizar la protección de los/as perjudicados por estas graves acciones criminales, de evitar que vuelvan a ser perturbados en el futuro por su agresor/a y de asegurar su ulterior evolución y desarrollo en condiciones de absoluta normalidad, lleva a prestar una particular atención a la solicitud y adopción de las medidas cautelares de prohibición de residencia, aproximación o comunicación, cuando resulten procedentes al amparo del artículo 544 bis LECrim, y/o de las correspondientes penas accesorias e inhabilitaciones especiales previstas en los artículos 57 y 192.3 del CP. Especialmente importante en estos casos, para evitar futuras conductas de similar naturaleza sobre los mismos u otros/as menores, es la inhabilitación que prevé el artículo 192.3 CP para el ejercicio de cualquier profesión, oficio u actividad que conlleve el contacto con personas menores de edad. También desde ese mismo planteamiento hemos de hacer mención a la solicitud de la prohibición de utilizar redes P2P o de acceder a determinados foros, al amparo de los artículos 57.1 y 48 del CP, cuando se estima procedente en atención a la reiteración por parte del acusado de este tipo de comportamientos.

Otro de los aspectos que se cuida de forma especial es el relativo a la destrucción del material pornográfico infantil, ya sea para confirmar su efectiva retirada de la red –actuación que normalmente se realiza de forma inmediata por los propios proveedores de servicios– ya sea para instar el borrado del material detectado en los dispositivos informáticos incautados, diligencia que se solicita sistemáticamente en todos y cada uno de los escritos de acusación. Precisamente, con el objetivo de solventar con mayor facilidad cualquier cuestión relacionada con la retirada de la red de contenidos ilícitos de una u otra naturaleza por la Unidad Especializada, se han incrementado en los últimos meses los contactos con las representaciones de los proveedores de servicios, a fin de generar un espacio de colaboración y ayuda mutua que en definitiva revertirá en una mejor protección de los intereses de las víctimas de estos y de cualquier otro tipo de ilícitos.

Para finalizar ha de hacerse referencia, a los nuevos tipos penales incorporados al CP por la disposición final sexta de la Ley Orgá-

nica 8/2021 de 4 de junio, *de protección integral de la infancia y adolescencia frente a la violencia.* Concretamente a los nuevos artículos 143 bis, 156 ter, 189 bis y 361 bis con los que se pretende atajar la difusión a través de las TIC de contenidos específicamente destinados a promover, fomentar o facilitar comportamientos que generan riesgos efectivos para la vida, salud e integridad física de menores de edad o personas con discapacidad o también de aquellos otros que incitan, fomentan o promueven la comisión de delitos contra la libertad e indemnidad sexual de los mismos. Estas nuevas figuras, particularmente las de los artículos 143 bis, 156 ter y 361 bis, responden a la necesidad de reforzar la protección de los integrantes de estos colectivos frente a quienes, por inexplicables razones, aprovechando su fragilidad y/o falta de madurez, intentan influir, sobre ellos/as para que realicen comportamientos en su propio perjuicio.

Aunque por el momento, no se dispone de experiencia efectiva en la interpretación y aplicación de estos tipos penales, la preocupación por las actividades *online* contra niños, niñas y adolescentes ha llevado a la Unidad a marcarse claros objetivos al respecto. En las últimas Jornadas de Especialistas, celebradas en noviembre del pasado año, se acordó hacer extensivo el trámite de supervisión de acusaciones por la Unidad Especializada a los escritos de calificación que se elaboren en el futuro sobre estos delitos. Con ello se pretende detectar de primera mano, y desde el inicio de su aplicación práctica, las cuestiones jurídicas que se vayan suscitando, así como recabar información detallada sobre todo ello, con el objetivo de poder elaborar en momento posterior algún documento de la Fiscalía General en el que se fijen los criterios esenciales que han de tenerse en cuenta en la aplicación práctica de estas nuevas figuras delictivas.

6.2 **Víctimas de violencia de género digital**

En este ámbito se comparte la atención por las víctimas de esta clase de acciones ilícitas con otras áreas de actuación del Ministerio Fiscal, en particular con la de Violencia sobre la Mujer encargada específicamente de esta materia, lo que no impide efectuar algunas reflexiones en referencia a los supuestos, cada vez más habituales, en los que la violencia contra la mujer se ejerce en el entorno tecnológico.

Así, no es infrecuente, que desde el área de criminalidad informática se intervenga en supuestos –particularmente acaecidos fuera del marco de la relación de pareja– en los que la mujer, por el mero hecho de serlo, ha sido objeto de ataques a bienes de carácter perso-

nalísimo, susceptibles de integrar delitos contra la intimidad, la libertad o seguridad, la integridad moral o el honor, que se han cometido a través de redes sociales, foros, chats o aplicaciones de mensajería instantánea.

Es incuestionable que los grandes avances científicos y técnicos de las últimas décadas han puesto a disposición de quienes ejercen la violencia poderosas herramientas que, usadas perversamente, pueden servir como instrumentos de manipulación, humillación o control de otras personas, especialmente de las más vulnerables. Además, las posibilidades que ofrecen las TIC para difundir todo tipo de contenidos están determinando que se reflejen en el ciberespacio las mismas desigualdades y factores discriminatorios que se detectan en el entorno físico, circunstancia que, al menos en parte, se ve favorecida por la subsistencia de lo que conocemos como *brecha digital de género*, como factor que contribuye a reproducir y perpetuar en el ciberespacio las diferencias y asimetrías ya preexistentes entre hombres y mujeres.

Conscientes de esta situación, y junto a la colaboración permanente con el área de especialización en Violencia contra la Mujer, se han adoptado en esta especialidad, con el objetivo de mejorar la protección de las afectadas por estos comportamientos:

– Propuesta de tipificación penal de determinadas conductas de suplantación de identidad *online*.

Es esta una demanda del área de criminalidad informática, desde el año 2012, que ha sido trasladada al Congreso de los Diputados en dos ocasiones. La suplantación de identidad se produce en la red con relativa frecuencia, en circunstancias y con finalidades muy diversas entre ellas. Están las vinculadas a las estafas o defraudaciones, supuestos en los que dicha suplantación es susceptible de sanción al constituir el elemento determinante de la propia actividad ilícita.

Sin embargo, en otras ocasiones la utilización irregular de la identidad de otra persona tiene como único objetivo perjudicar a la víctima, haciéndose pasar por el/ella en los foros, chats y en sus relaciones *online* con terceros, atribuyéndole opiniones, criterios o formas de actuación que le hacen desmerecer en su consideración social y le enfrentan a su círculo de relación habitual. Esta conducta, de la que con frecuencia son víctimas las mujeres por motivos de venganza o resentimiento, no es fácilmente encuadrable en los tipos penales actualmente vigentes, por lo que estimamos necesaria su incorporación como delito en el código penal español y así lo venimos solicitando.

– Previsión expresa en la legislación penal de la posibilidad de acordar judicialmente, con carácter cautelar, la retirada de la red de contenidos ilícitos cuando resulte necesario para proteger los intereses de la víctima.

Uno de los efectos más perversos de las conductas online contra bienes personalísimos es la permanencia en la red, plenamente accesibles a terceros, de aquellos contenidos de naturaleza ofensiva o humillante, cuya difusión es el objeto mismo del proceso penal, pues dicha accesibilidad perpetúa en el tiempo las consecuencias lesivas para la víctima. Pese a ello, en estos casos, no está expresamente prevista esta medida con carácter cautelar, sino que lo está exclusivamente para delitos de pornografía infantil o de personas con discapacidad (art. 189-8.º CP), delitos de terrorismo (art. 578-5.º CP) y delitos contra la propiedad intelectual (art. 270-3.º CP).

No obstante, desde el área de criminalidad informática, cuando se considera necesario para proteger los derechos e intereses de la víctima, también se viene solicitando la retirada de contenidos de esta naturaleza al amparo del artículo 13 de la LECrim y del artículo 8 de la Ley 34/2002 de servicios de la sociedad de la información y del comercio electrónico, al tiempo que propugnamos la previsión expresa de esta medida en el artículo 13 de la LECrim. Este mismo planteamiento es el que se ha asumido en la Unión Europea que en el proyecto en curso sobre la *Digital Services Act* contempla precisamente la retirada inmediata de contenidos ilícitos como medio para proteger a las víctimas de la ciberviolencia.

6.3 **Víctimas de delitos de odio online**

También en este ámbito se comparte la preocupación por la protección de las víctimas con quienes integran el área de especialización en la lucha contra los crímenes de odio, colaborando estrechamente con la labor que desarrolla el Fiscal de Sala Delegado y los/as fiscales encargados de los servicios territoriales, muchos de los cuales asumen esta tarea conjuntamente con la correspondiente al servicio de criminalidad informática. En esta especialidad, la labor se concreta básicamente en la actuación frente al discurso de odio *online.*

A efectos de proteger a las víctimas, resulta esencial evitar la permanencia en la red de aquellos contenidos que se enmarcan en el discurso de odio y cuya difusión pública constituye una grave amenaza para la libertad y seguridad de las personas concretas a que se refiere la publicación y de todos los integrantes de los colectivos especial-

mente vulnerables y genera, además, un riesgo evidente para la pervivencia de los principios de libertad y tolerancia propios de las sociedades democráticas.

Por ello, con el objetivo de facilitar la retirada de la red de esos contenidos, el 18 de marzo de 2021 se presentó públicamente *el Protocolo para combatir el discurso de odio en línea* que se enmarca en el *Acuerdo interinstitucional para colaborar en la lucha contra el racismo, la xenofobia, la LGBTIfobia y otras formas de intolerancia,* suscrito en septiembre de 2018 por la Fiscalía General del Estado, el Consejo General del Poder Judicial y diversos departamentos ministeriales, así como por algunas entidades y asociaciones de la sociedad civil –entre ellas el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes, la Plataforma de la Infancia o el Consejo de Víctimas de delitos de odio y discriminación– y por la Asociación Española de Economía Digital como representante de muchos de los prestadores de alojamiento de datos.

El compromiso de la Institución con las víctimas de estos ilícitos nos ha llevado a asumir una especial responsabilidad en la aplicación del citado Protocolo, al haberse encomendado a la Unidad de Criminalidad Informática de la FGE la importante función de actuar como Punto de Contacto Nacional encargado de dar curso, a través del canal preestablecido a dicho fin, a las notificaciones emanadas de las autoridades competentes sobre retirada y/o bloqueo de contenidos haciéndolas llegar, a efectos de su atención prioritaria, a los prestadores de servicios de alojamiento que correspondan en cada supuesto. En ejecución de esta encomienda, la propia Unidad y todos los que integran la red de especialistas en criminalidad informática están seriamente implicados en promover e impulsar al máximo, con la colaboración del Fiscal de Sala para los Delitos de Odio y contra la Discriminación, la utilización del mencionado canal prioritario para que la retirada de la red de este tipo de contenidos sea lo más ágil y efectiva posible, contribuyendo de esta forma a proteger los derechos de las víctimas y el interés general.

6.4 **Adultos mayores y tercera edad**

Al inicio de este análisis se ha incluido a las personas que integran este colectivo como especialmente vulnerables frente a las actividades ilícitas que se cometen en el ciberespacio. Es esta una apreciación cada vez más evidente, al constatar las consecuencias que está generando en nuestros mayores la evolución tecnológica y otra serie de

factores concurrentes. Así, es obvio que la progresiva digitalización de todo tipo de actividades, entre ellas las de carácter económico y/o financiero o las relacionadas con la prestación de cualquier clase de servicios –incluidos los de carácter esencial como la electricidad o el suministro de agua o gas–, ha determinado que la realización de muchos de los trámites relacionados con ello actualmente se hayan de llevar a efecto en forma telemática, circunstancia a la que tampoco es ajena la situación generada con ocasión de la pandemia y el obligado aislamiento social de la población por periodos prolongados de tiempo. En consecuencia, las personas mayores se han visto obligadas a asumir esta nueva dinámica de forma precipitada y sin que las circunstancias hayan hecho posible prestarles el apoyo necesario para facilitarles la transición a una inédita forma de relación incuestionablemente compleja y que exige, necesariamente, ciertos conocimientos básicos para poder desenvolverse con normalidad y de forma segura.

Los efectos derivados de esta situación se han ido percibiendo con crudeza, no solo durante el periodo de confinamiento sino también en los meses posteriores. Son muchos los casos de personas mayores que han sido captadas por desaprensivos que, aprovechándose de su desamparo, su situación de miedo y preocupación y su inexperiencia en el uso de las TIC, les han engañado utilizando diversas técnicas –haciéndose pasar por empleados de su entidad bancaria, de la compañía aseguradora, o de la empresa eléctrica prestadora del servicio, etc.– para, de esta forma, lograr acceder a sus claves y contraseñas bancarias o a la información alojada en sus dispositivos para apoderarse de sus ahorros. Como también han sido frecuentes los supuestos en que los delincuentes se han dirigido a través de la red a estas personas con ofertas fraudulentas de bienes y servicios, en ocasiones relacionados con una supuesta protección de su salud, consiguiendo de esa manera la entrega de cantidades de dinero sin contraprestación alguna. Además, en ocasiones, los criminales han aprovechado estos contactos para tomar conocimiento de la documentación y datos personales de sus víctimas que posteriormente han utilizado, usurpando dicha identidad, en actuaciones diversas, tales como adquisición de productos, contratación de servicios, apertura de líneas de crédito e, incluso, planificación y ejecución, con esa identidad supuesta, de fraudes a terceros, generando así nuevos y más graves perjuicios económicos y morales para los afectados.

Ciertamente, esta situación no afecta exclusivamente a las personas mayores de edad sino a todos los ciudadanos y ciudadanas en mayor o menor medida, pero es precisamente este colectivo el que se

encuentra, por las circunstancias antedichas, en situación de especial vulnerabilidad.

Corresponde al Ministerio Fiscal, en su función constitucional de defensor de los derechos de todos los ciudadanos, actuar con eficacia frente a estas conductas y proteger los intereses de quienes han sido víctimas de estos comportamientos. Desde el área de especialización en criminalidad informática y, teniendo en cuenta el ámbito de actuación que nos compete, los esfuerzos se orientan en varias direcciones que resumimos a continuación:

– Impulsar la coordinación en la investigación de estas conductas delictivas.

En muchos de estos supuestos los/as delincuentes planifican sus actuaciones ilícitas de forma tal que afecten en cuantías no excesivamente elevadas a una pluralidad de perjudicados/as diseminados por distintos territorios. Como consecuencia de ello, el análisis independiente de las distintas denuncias presentadas por los múltiples afectados/as, la escasa cuantía del perjuicio causado individualmente –que, por razones de proporcionalidad, dificulta el uso herramientas de investigación limitativas de derechos– y el empleo por los criminales de técnicas diversas de anonimización u ocultación de identidad, abocan en gran número de ocasiones al archivo del procedimiento judicial o de las diligencias policiales incoadas para su esclarecimiento.

Para evitar este indeseable efecto, se recurre en la Unidad a los *expedientes de coordinación* que, con base en la Instrucción 2/2011 y la colaboración imprescindible de los/as delegados/as y las Oficinas de Enlace con los Cuerpos Policiales, tienen por objeto acumular y analizar conjuntamente toda la información relativa a una misma acción criminal con efectos en distintos territorios, a fin de orientar centralizadamente la investigación; coordinar sus resultados y, si fuera procedente, promover la acumulación de los diversos procedimientos ante el órgano judicial que sea competente.

De esta forma se intenta paliar, en la medida de lo posible y pese a los escasos recursos de los que se dispone, las perversas consecuencias de una planificación criminal que, mediante la dispersión territorial de los efectos del delito, busca obstaculizar la actuación policial y judicial y, a la postre, hacer ilusoria la reparación de los perjuicios causados a los/las afectados/as. No obstante, no se desconoce que esta coordinación que se desarrolla desde la Unidad especializada, casi de forma artesanal, es claramente insuficiente para solventar las dificultades mencionadas. Es por ello que se promueve desde hace tiempo la solución adoptada en el marco del Plan Estratégico Nacional contra

la Ciberdelincuencia de articular una base de datos nacional en la que se recopile toda la información registrada con ocasión de las denuncias y atestados por ciberdelitos, particularmente sobre defraudaciones *online*, de los distintos cuerpos policiales nacionales o autonómicos, de forma tal que sea posible entrecruzar los datos obtenidos y relacionar entre sí las múltiples actividades ilícitas que se registran anualmente, ello con el objetivo de facilitar la investigación de dichas conductas y, en consecuencia la reparación de quienes hayan resultado perjudicados.

– Ofrecer soluciones efectivas ante el progresivo incremento de supuestos de suplantación de identidad *online* con fines defraudatorios.

Es esta otra cuestión vinculada a la anterior que preocupa seriamente tanto al MF como a los cuerpos policiales ya que, como se ha indicado, cada vez es más habitual que los/as delincuentes aprovechen documentación personal de terceros, obtenida irregularmente, para usurpar su identidad en cualquier clase de operaciones económicas en beneficio propio y también para contactar *online* con terceros con fines espurios y/o abrir cuentas bancarias específicamente destinadas a canalizar la entrega de las cantidades fraudulentamente obtenidas, o para ocultar ganancias ilícitas y facilitar su aprovechamiento definitivo. Como consecuencia de ello, son frecuentes los supuestos de incoación de procedimientos judiciales dirigidos contra personas que no solamente carecen de responsabilidad alguna en el hecho delictivo que se les imputa, sino que incluso han sido perjudicadas directamente por esa misma actividad criminal en fases anteriores de la ejecución delictiva.

Esta anomalía ha determinado que la red de especialistas en Criminalidad Informática trabaje para paliar en la medida de lo posible estas situaciones. A dicho fin, en la Unidad especializada se han incoado, por el momento, un total de 109 de expedientes relativos a supuestos de esta naturaleza –56 de los cuales corresponden a 2021 y 33 al tiempo transcurrido de la presente anualidad– en los que, con la colaboración de los/as delegados/as y de nuestras Oficinas de Enlace con los cuerpos policiales, se recopila toda la información disponible acerca de atestados/procedimientos judiciales dirigidos contra la persona cuya identidad ha sido supuestamente usurpada. Tal información, junto con la documentación complementaria que se estime necesaria, se traslada a los/as delegados/as en los territorios en que se tramitan las correspondientes acciones judiciales para alertarles sobre la concurrencia de la indicada circunstancia a fin de que puedan valorarla adecuadamente en cada uno de dichos procedimientos. Asi-

mismo, desde la Unidad se promueve una atención más cuidadosa por parte de todos los integrantes de la Institución que permita detectar a tiempo estas situaciones y corregir los errores en la identificación de los presuntos responsables criminales en los procesos en curso, evitando de esta forma las consecuencias que de ello se derivan para los afectados/as.

Ciertamente el esfuerzo que está volcando la Institución para solventar los problemas que se han ido exponiendo en este apartado resulta insuficiente, por sí mismo, para garantizar plenamente los derechos e intereses de las víctimas de los ciberdelitos, cualesquiera que sean sus circunstancias, y repararles en los perjuicios sufridos. A esos efectos, es necesaria una actuación coordinada con otros organismos e instituciones con responsabilidad en cada una de las materias. Sin perjuicio de ello la dinámica adoptada deja constancia de nuestra voluntad de dar cumplimiento a las funciones que corresponden al Ministerio Fiscal de protección de los derechos e intereses de quienes se han visto afectados por actividades criminales de una u otra naturaleza.

7. ATENCIÓN A PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y MAYORES

El acceso a la justicia en condiciones de igualdad es objetivo pendiente aún para muchos ciudadanos, y entre ellos, las personas mayores y/o con discapacidad. La presencia de barreras físicas, comunicacionales, cognitivas, actitudinales o jurídicas constituyen obstáculos para que el servicio público de la justicia se preste y reciba en condiciones de igualdad, particularmente en cuanto a víctimas se refiere.

Se considera imprescindible observar la discapacidad, entender y abordar convenientemente esta compleja realidad y hacerlo desde una perspectiva transversal en todas las áreas de competencia del Ministerio Fiscal.

7.1 **Las personas mayores y/o con discapacidad víctimas de delito**

Conviene mencionar que las personas mayores y las personas con discapacidad denuncian poco. Su especial vulnerabilidad procede en buena medida de la situación de dependencia respecto de su cuidador, lo que determina el escaso número de denuncias que llegan a los tribunales relacionadas con situaciones de desasistencia o maltrato.

Falta una estadística nacional que precise los datos de maltrato a personas mayores. Algunas fiscalías contabilizan los casos a partir de las diligencias de investigación incoadas. La Sección de Violencia Doméstica y sobre la Mujer de Málaga aporta un interesante estudio evolutivo del maltrato a mayores de 60 años desde el año 2003, que concreta un total de 1.099 asuntos. Dicho estudio constata la dependencia física y emocional del maltratado/a ante su agresor/a o agresores/as y el amplísimo efecto del artículo 416 LECrim, en una proyección muy superior a la de los casos de violencia sobre la mujer. Considera que esta violencia también tiene un componente de género, constatando una mayoría masculina-agresora y una espectacular mayoría femenina-víctima. Se plantea como objetivo prioritario de la sección la visibilización de estas conductas y la coordinación con los servicios sociales y las secciones de discapacidad y mayores para proveer a estas víctimas de los apoyos a la capacidad jurídica que precisen.

Se reclama desde la Fiscalía de Bizkaia que sea extensible la utilización del dispositivo de localización GPS al ámbito de la violencia doméstica para hechos graves cometidos contra personas mayores en situación de riesgo alto, ante la dificultad de estas víctimas de poder llevar a cabo otras estrategias defensivas.

Facilitar la denuncia mediante comparecencia, por escrito, por vía telefónica o electrónica ante las administraciones puede ser una herramienta de éxito para que emerjan hechos delictivos relacionados con personas mayores, según constata la fiscal delegada de Córdoba de violencia de género. Lamenta, sin embargo, la Fiscalía de Málaga que, ante peticiones de las fiscalías, referidas a ayudas o prestaciones propias de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, *de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia*, el organismo público correspondiente invoque para rechazarlas la falta de legitimación del Ministerio Fiscal (art. 28 de dicha ley), por lo que postula la necesidad de una reforma que amplíe la legitimación.

La LO 8/2021, introduce como circunstancia agravante en el artículo 22. 4.ª CP que se cometa el delito por razón de edad (edadismo, especialmente aplicable a personas mayores). La sensibilidad social sobre estos motivos de discriminación por razón de edad (o discapacidad, que ya estaba anteriormente presente en nuestra legislación) no está todavía arraigada. De otra parte, las víctimas de tales hechos carecen en la mayoría de los casos de conciencia de que sufren un delito de odio, por lo que no se plantean la posibilidad de denunciar. Merece ser puesta en valor, desde el punto de vista de la atención a las víctimas con discapacidad intelectual o del desarrollo, la *Guía de actuación policial con víctimas de delitos de odio con discapaci-*

dad del desarrollo, publicada por el Ministerio del Interior y la Oficina Nacional contra los Delitos de Odio, que intenta ir revirtiendo la situación.

Es muy relevante el papel que puede realizar el tercer sector de acción social, los servicios sociales, así como familiares, allegados etc., para que afloren hechos delictivos que afectan a personas mayores o con discapacidad.

Atravesada esa primera línea de obstáculos que invisibiliza hechos delictivos, la actuación preprocesal (policial) y procesal son determinantes para el éxito de la investigación y del consecuente reproche penal. La accesibilidad a la información se revela como una de las herramientas fundamentales en garantía de los derechos de las víctimas. Desde la Unidad Coordinadora se apunta la conveniencia de informar en lenguaje sencillo y accesible a las víctimas, especialmente con discapacidad, y facilitar modelos en formato de lectura fácil. A través del Convenio suscrito por la FGE (Decreto de 20 de septiembre de 2021 de la Fiscal General del Estado, por el que se publica el Convenio marco de colaboración con la Confederación Plena Inclusión España; BOE 27 de septiembre de 2021) todas las áreas penales disponen de la posibilidad de realizar documentos informativos que permitan que las víctimas vulnerables conozcan sus derechos.

Los modelos de información a las víctimas en formato de lectura fácil, fruto de la colaboración de la Guardia Civil con el Instituto Sevillano de Lectura Fácil, están a disposición de las distintas fiscalías a través de nuestra página web, en el área de discapacidad y mayores. De forma reciente y en colaboración con la Fiscal de Sala de Violencia sobre la Mujer, se ha interesado la elaboración de modelos de solicitud de órdenes de protección en formato de lectura fácil.

Esta preocupación es trasladada por algunas fiscalías, como la de Tenerife que se ha autoimpuesto este año el reto de proporcionar información sencilla y accesible a las víctimas en relación con el acceso a los servicios de asistencia y apoyo, así como con el resarcimiento de daños y perjuicios, con especial atención a la fase de ejecución.

No debe perderse la perspectiva de que, cuando la víctima tiene que narrar los hechos sufridos como consecuencia de un hecho delictivo, debe volver su mirada a unos acontecimientos traumáticos. Cuando se trata de personas con discapacidad el riesgo de revictimización es mayor pues, habitualmente, se ignora que las personas con discapacidad presentan ciertas manifestaciones que, de no ser conocidas y convenientemente abordadas, abocan a ella de manera casi inexorable. Es necesario un adecuado abordaje de la persona desde la empatía y la serenidad para crear un buen *rapport.* A partir de ahí, por

medio de las adaptaciones procesales previstas en el artículo 7 bis LEC, de aplicación supletoria a todos los órdenes jurisdiccionales (art. 4 LEC), se permitirá a la persona su adecuada participación en el procedimiento. También servirá para descubrir si bajo el eventual acogimiento a la dispensa a declarar hay o no una voluntad cautiva, y posibilitará desplegar la cobertura jurídica (medida de alejamiento, etc.) y asistencial precisas.

La discriminación por motivo de discapacidad, como indica el artículo 2 de la CDPCD, no es solo la realizada con el propósito de obstaculizar el ejercicio de un derecho, es también aquella conducta que desde el desconocimiento produce ese efecto anulador. De ahí la amplitud de destinatarios en la actividad formativa desplegada por esta Unidad para lograr el cambio de mirada que permita la efectiva participación de las personas con discapacidad en todos los procesos judiciales. Esa perspectiva nos obliga a incluir en este breve resumen, referencias a aspectos interpretativos de normas que, pese a no haber sido modificadas de forma expresa por la Ley 8/2021, deben examinarse a la luz de tan significada reforma, que preconiza la igual capacidad jurídica de todas las personas, así como el respeto a su voluntad, deseos y preferencias.

Es el caso del artículo 449 ter LECrim, introducido con la reforma de la LO 8/2021, de 4 de junio, *de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia*, relativo a la prueba preconstituida, que tendrá especial incidencia en las víctimas con discapacidad en orden a conseguir un relato de calidad y a evitar la victimización secundaria. La referencia del precepto a las garantías de accesibilidad y apoyos en el procedimiento judicial en que interviene la persona con discapacidad es trasunto del artículo 7 bis LEC, si bien este tiene un contenido más explícito al respecto. Figuras como el facilitador o el experto en psicología del testimonio tendrán que ir definiéndose y podrán ser fórmulas, entre otras, que se apliquen a los fines anteriormente referidos. Las reflexiones conjuntas de la Fiscalía de Sala de Extranjería y Trata y la de Discapacidad sobre dicho precepto, acogidas en las conclusiones de la reunión de especialistas, son muestra de la llamada de atención a los fiscales de dicha especialidad de la doble vulnerabilidad de las víctimas de trata con discapacidad. En el entendido de que la interpretación del concepto «víctima necesitada de especial protección» engloba la discapacidad psíquica –intelectual o mental–, de cierta intensidad y permanencia que no exige ni pronunciamiento judicial ni administrativo.

En esta línea, menciona la memoria de la Fiscalía Provincial de Madrid haber dado indicaciones para que las personas mayores

víctimas del delito declaren en forma preconstituida, incluso con el recurso de la cámara Gessell, con la finalidad de evitar la victimización secundaria y preservar la calidad del relato. Esta Fiscalía también plantea potenciar las conformidades en los procedimientos que afectan a estas víctimas. Entendemos que en estos casos conviene tener presente la necesidad de explicación sencilla, accesible o a través de expertos cuando la víctima tenga discapacidad intelectual, o psicosocial, de lo que significa la conformidad y sus consecuencias y, de forma muy particular, si no se halla personada.

Idéntica interpretación integradora debe realizarse respecto de la dispensa del artículo 416 LECrim, modificada por la misma LO 8/21 en el apartado tercero, referido a la víctima con discapacidad que no puede comprender el sentido de la misma. La facultad de la autoridad judicial para resolver si procede la excepción de la dispensa, solo es aceptable si con carácter previo se han realizado las adaptaciones necesarias conforme al artículo 7 bis LEC. Procederá la dispensa cuando resulte acreditada la voluntad de la persona de no declarar y que esa voluntad ni es cautiva ni está mediatizada por una posible enfermedad.

Similar planteamiento debe trasladarse al artículo 105.2 LECrim, relativo a la denuncia, que establece: «En los delitos perseguibles a instancia de la persona agraviada también podrá denunciar el Ministerio Fiscal si aquella fuere menor de edad, persona con discapacidad necesitada de especial protección o desvalida». Debe reiterarse que la persona con discapacidad puede decidir por sí misma con apoyos adecuados y suficientes, si presenta denuncia o no; el/la fiscal deberá garantizarlo.

En relación con la extinción de la responsabilidad, el artículo 130.1. 5.º, párr. segundo, CP dispone: «En los delitos cometidos contra personas menores de edad o personas con discapacidad necesitadas de especial protección que afecten a bienes jurídicos eminentemente personales, el perdón de la persona ofendida no extingue la responsabilidad criminal». Es razonable la duda sobre si puede denegarse el perdón a esos efectos extintivos, cuando la persona con discapacidad manifiesta una voluntad clara, inequívoca y libre sobre el perdón, aunque resulte contrario a su interés por la gravedad de los hechos. La rotundidad del texto legal y su conciliación con el espíritu de la Ley 8/21 es una cuestión a abordar en textos doctrinales adecuados.

Finalmente, analizamos el Estatuto de la Victima del Delito y la previsión de la participación de la víctima en la evaluación individualizada para la determinación de sus necesidades de protección y su renuncia (art. 24.2 EVD). En el caso de una persona con discapacidad

se limita a una mera toma en consideración de sus opiniones e intereses (art. 24.3 EVD). Nuevamente reiteraremos que dicho texto debe incluir el respeto a su voluntad, deseos y preferencias, expresados con los apoyos que resulten necesarios. No está de más apuntar la desfasada terminología existente cuando prevé la designación de defensor judicial del artículo 26.2.c EVD: que persiste en hablar de «víctima con capacidad judicialmente modificada», «patria potestad» o «cargos tutelares».

Desde la concepción transversal que inspira la actuación de la Unidad se han incoado expedientes de seguimiento en casos de discriminación, disfobia o con víctimas vulnerables. En todos ellos se ha entendido útil dirigir oficio a las fiscalías a fin de recordarles nuestra responsabilidad a la hora de potenciar la participación de la víctima en el procedimiento penal. Para ello, se ponen a disposición de las mismas los recursos especializados, previamente localizados por la Unidad, para optimizar las diligencias en las que deba participar la persona. Todo ello, en el marco del convenio de colaboración ya mencionado.

Desde este enfoque integrador, también interesan a la Unidad los datos que reflejan algunas memorias. Así, en materia de seguridad vial preocupa a los fiscales la adaptación de la aplicación rígida del baremo a la determinación de las indemnizaciones por lucro cesante, necesidad de ayuda de terceras personas o prótesis. Resulta pertinente atender a los casos en que queda comprometida o anulada la capacidad de expresión oral de la persona, ya que se deben valorar los medios aumentativos y alternativos de comunicación que la misma pudiera precisar para el futuro. Asimismo, recalca Albacete la especial consideración que merecen las víctimas menores y con discapacidad que hayan resultado lesionadas de gravedad o que hayan perdido en accidente de tráfico al familiar o persona de apoyo. Propone un estricto control de las renuncias a las indemnizaciones que pudieran corresponderles, sugiriendo que como mínimo sean las fijadas por el baremo.

Conviene también tener presente el informe *A cada lado* presentado por Plena Inclusión España en noviembre de 2020, que ponía el foco en la realidad de las personas con discapacidad en prisión y evidenciaba las altas tasas de procedimientos en los que no se había detectado la discapacidad en ningún momento del proceso judicial (rozando el 70 % de los 743 procedimientos examinados). Existe una alta probabilidad de que en esos procesos se vulnerase el derecho de estas personas su participación en los mismos en condiciones de igualdad. Esta constatación refleja la vinculación entre la tutela judicial efectiva y la detección precoz de la discapacidad del investigado para adoptar las necesarias adaptaciones procesales que su estatuto de

persona investigada exige por aplicación del artículo 7 bis LEC, reiteradamente invocado. La Unidad ha diseñado formación continuada dirigida a la actuación de los fiscales en el servicio de guardia a fin de poner el acento en estas cuestiones, proporcionarles conocimientos y dotarles de herramientas para hacer frente a esas cifras y a la realidad que reflejan.

Los fiscales del ámbito penal y de vigilancia penitenciaria cada vez son más sensibles a este hecho. Explica la Fiscalía de Tenerife que, a lo largo del año 2021, se han mantenido contactos con diversas entidades para tratar la situación de personas reclusas vulnerables cuando salen de prisión.

7.2 Transversalidad hacia otros órdenes jurisdiccionales

La transversalidad y especial vulnerabilidad de la discapacidad convoca al resto de órdenes jurisdiccionales. Especial atención e intervención merecen los procedimientos del orden social cuando afectan a derechos fundamentales de personas con discapacidad, lo que exige una coordinación de las Fiscalías de Sala referidas. Como indica la Fiscalía de Cuenca, el colectivo de las personas con discapacidad tiene una mayor dificultad para acceder al mercado laboral y un mayor riesgo de ser objeto de despidos improcedentes o de decisiones que vulneren directamente el principio de igualdad, bien por la no aplicación de medidas de discriminación positiva, bien porque no se proporcionen los ajustes razonables de la Directiva 2000/78.

La Fiscalía Provincial de Madrid y la de Málaga destacan la frecuencia en la invocación de la doctrina dictada por el TJUE, de 1 de diciembre de 2016, (395/15) caso Daouidi; 11 de julio de 2006, caso Chacón Navas y la Directiva 2000/78 en supuestos de despido de trabajadores en los que se alega vulneración del artículo 14 CE. Obligan estos casos a extremar el celo en la intervención de los fiscales para garantizar los derechos de la persona ante una situación de vulnerabilidad sobrevenida por razón de una enfermedad prolongada o persistente identificable con la noción de «discapacidad». Indican la necesidad de invertir la carga de la prueba para que sea la empresa la que despeje cualquier duda y pruebe que el móvil del despido era una causa distinta de la enfermedad del trabajador. E instan al Ministerio Fiscal a analizar si dicha enfermedad puede ser equiparada a una discapacidad, en el sentido de que le produzca una dolencia o disminución física que va a tener carácter permanente o duración incierta, pero presumiblemente muy prolongada, pues tal situación obliga al

empresario a adaptar el puesto de trabajo, siempre que no suponga una carga excesiva o desproporcionada.

Por su parte, en el orden contencioso-administrativo, la Fiscalía de Córdoba expone una relevante actuación, en la que se personó de oficio ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n.º 3 de Córdoba (P. A. 5/2021), en los autos seguidos contra el Ayuntamiento por omitir la preceptiva reserva del 10 % de plazas para personas con discapacidad en la Oferta Pública de Empleo del año 2020. Si bien, antes de la celebración de la vista se produjo un acuerdo que conllevó el archivo del procedimiento por falta de objeto sobrevenido, al presentar el Ayuntamiento una propuesta que cubría las exigencias legales.

Finalmente, ante el Registro Civil se han realizado funciones de coordinación entre las Fiscalías de Melilla y Madrid, para dar respuesta a la situación de desamparo de una mujer extranjera con discapacidad psíquica severa, sin movilidad ni capacidad de expresar, no identificada y abandonada por algún familiar en el Hospital de Melilla. Ante la imposibilidad de su identificación, se promovió expediente de inscripción de nacimiento fuera de plazo, a los meros efectos identificativos que permitieran tramitar el procedimiento judicial de provisión de apoyos. Dicho expediente fue remitido al Registro Civil Central por el de Melilla, donde se emitió auto de fecha 1 de diciembre de 2021 que, gracias al oportuno dictamen de la fiscalía madrileña, además de declarar su incompetencia, apuntó la vía procesal a seguir: la inscripción de nacimiento en el registro de la localidad donde estuviera la persona como necesario soporte a la inscripción marginal de la resolución sobre la provisión de apoyos.

Estas reseñas dan fiel cuenta de que la vulnerabilidad por razón de la edad o discapacidad trasciende un orden jurisdiccional concreto y penetra en cualquier realidad procesal, lo que conlleva incorporar la perspectiva de la discapacidad en la actividad de los fiscales. La visión transversal, humanizadora y propositiva nos concita a la mejor protección y garantía de los derechos de estas personas, a la que nos emplaza el artículo 124 CE.

8. DELITOS DE ODIO Y CONTRA LA DISCRIMINACIÓN

Las víctimas de los delitos de odio presentan unas particularidades que las hacen merecedoras de un especial tratamiento en todo lo relacionado con el procedimiento penal. En su mayor parte, los delitos de odio recaen sobre personas en situación de vulnerabilidad, bien por su origen o circunstancias personales, familiares o socioculturales, bien

por pertenecer a colectivos que históricamente, pero también en la actualidad, han sido discriminados o se han encontrado en situaciones de inferioridad. Nos hallamos ante personas y colectivos sobre los que se han proyectado y se siguen proyectando prejuicios y estereotipos de carácter negativo por determinados sectores minoritarios de la sociedad.

No en vano, la Ley 4/2015, de 27 de abril, *del Estatuto de la víctima del delito*, identifica en su artículo 23.2.b.7.º a las víctimas de «[d]elitos cometidos por motivos racistas, antisemitas u otros referentes a la ideología, religión o creencias, situación familiar, la pertenencia de sus miembros a una etnia, raza o nación, su sexo, orientación o identidad sexual, enfermedad o discapacidad» como uno de los grupos de víctimas cuyas necesidades de protección deben ser especialmente valoradas en atención a la naturaleza del delito, gravedad de los perjuicios causados y riesgo de reiteración del delito.

Hay que reparar en relación con las víctimas de estos delitos que cuando se produce un delito de esta naturaleza hay una víctima directa afectada por el ataque, pero, además, se produce un incuestionable efecto indirecto y reflejo sobre el colectivo de personas que comparten con la víctima esa condición personal que ha motivado el delito, colectivo en el que, por ello, se generan sentimientos de inseguridad, temor o incertidumbre ante la posibilidad de que el ataque pueda recaer sobre cualquiera de ellos.

Así, y ahora desde el punto de vista de los bienes jurídicos y valores afectados, cuando se comete un delito de odio hay una afectación plural de bienes jurídicos protegidos. Resulta afectado el bien jurídico concreto sobre el que directamente recayó el ataque (seguridad, patrimonio, integridad física, vida, …) y, al mismo tiempo, los bienes jurídicos de la dignidad, igualdad y no discriminación (arts. 1, 9, 10 y 14 CE) que constituyen valores superiores del ordenamiento jurídico sobre los que se asienta nuestro modelo de convivencia.

También hay que resaltar un hecho que en estos momentos resulta incuestionable como es el de la «infradenuncia». Solo una parte de los «incidentes de odio» con posible repercusión penal son objeto de denuncia por parte de las víctimas. Por lo tanto, los datos que podamos ofrecer desde el sistema judicial penal no van a reflejar con fidelidad la realidad y entidad del fenómeno, son solo datos parciales sobre aquellos supuestos que sí que han sido denunciados y han accedido a la jurisdicción. De los estudios realizados durante los últimos años por la FRA (Agencia de la Unión Europea para los Derechos Humanos) y de la propia encuesta dada a conocer este mismo año 2021 por el Ministerio del Interior se desprende que el volumen de la «infra-

denuncia» se sitúa en torno al 80 % de los casos. Dicho de otra manera, únicamente alrededor del 20 % de los hechos con posible repercusión penal son denunciados.

En cuanto a las causas de esta situación, los indicados estudios apuntan fundamentalmente a tres: 1. Temor, en un doble sentido, por un lado, a posibles represalias por la denuncia o ante el riesgo de reiteración del delito y, por otro, temor a revelar o a que trascienda esa condición personal que ha motivado el ataque; 2. Desconocimiento en los afectados, también desde dos puntos de vista, en el sentido de no ser conscientes de que conducta de la que se han sido víctimas puede ser constitutiva de delito y en el de desconocer dónde o cómo acudir a denunciar; y 3. Falta de confianza en las instituciones y en el sistema procesal penal, en que la denuncia sea debidamente atendida y los hechos no sean minimizados, la investigación resulte eficaz y la respuesta penal efectiva.

A lo anterior se une que, en buena parte de los casos, las víctimas de estos delitos son lo que podríamos definir como víctimas «inestables procesalmente». Es decir, en muchas ocasiones no denuncian o lo hacen con retraso o retiran las denuncias que interpusieron o abandonan el proceso y no acuden a las citaciones judiciales para prestar declaración durante la instrucción o en juicio oral. En otras ocasiones, se trata de víctimas extranjeras y personas en situación de exclusión social que regresan a sus países de origen o que no son localizadas durante el proceso.

Por todo ello, es obligado procurar las condiciones de protección, seguridad, empatía y acompañamiento a las víctimas durante todas las fases del proceso, incluida, la previa a la interposición de la denuncia. Es una tarea que compromete a todos los órganos e instituciones que participamos en el proceso, cada uno desde nuestros respectivos ámbitos competenciales, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Oficinas de Atención a la Víctima, Colegios de Abogados y Servicios de asistencia y orientación jurídica, Órganos Judiciales y Ministerio Fiscal.

En estas circunstancias, en el estricto ámbito procesal penal y dentro del marco de actuación que corresponde al Ministerio Fiscal, hay determinadas medidas o iniciativas procesales que pueden y deben instarse para mejorar la respuesta penal en estos delitos y reducir, de esta forma, la situación de «infradenuncia» a la que se ha hecho referencia:

1. No minimizar los hechos denunciados e investigarlos con eficacia y profundidad, tal y como nos exige de forma reiterada el TEDH

en resoluciones como las SSTEDH Balázs v. Hungría, de 20 de octubre de 2015, Identoba y otros v. Georgia, de 12 de mayo, Dordevic v. Croacia, de 24 de julio de 2012 o Abdu v. Bulgaria, de 11 de marzo.

2. Ante el riesgo de que la víctima no sea localizada para el acto de juicio oral, instar durante la instrucción su declaración como testifical preconstituida con arreglo a los artículos 448 y 777 LECrim.

3. Solicitar las medidas cautelares personales que legalmente sean procedentes en atención a las concretas circunstancias del caso. Y en el ámbito del delito de discurso de odio cometido a través de redes sociales o cualquier tipo de TICs, solicitar el bloqueo o retirada de los contenidos ilícitos conforme a los artículos 13 LECrim y 8 y ss de la Ley 34/2002, de 22 de julio, *de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico.*

4. Cuando sea conveniente, instar que se elaboren informes periciales sobre el impacto emocional y psicológico de los hechos en la víctima. El informe podrá ser utilizado como dato probatorio sobre la realidad de los hechos que aquella nos relata y, también, como dato que permite una más correcta cuantificación de la responsabilidad civil por el delito cometido.

5. En la medida que en estos delitos, además de la posible lesión de otros bienes jurídicos, hay afectación de la dignidad e integridad moral de la persona, debe formularse una específica solicitud de indemnización civil en concepto de daño moral.

9. ÁREA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

En materia contencioso-administrativa la intervención del Ministerio Fiscal en tutela de personas vulnerables ha tenido durante 2021 un relevante campo de actuación.

Un ámbito en el que la intervención de la especialidad contencioso-administrativa ejerce una trascendente función de amparo en relación, en especial, con menores de edad y personas con discapacidad, pero también con otras personas vulnerables, tales como mujeres embarazadas, víctimas de violencia de género y personas en riesgo de exclusión social en el caso de los desahucios administrativos.

A ello se refiere la Memoria de Castilla-La Mancha que, tras acentuar el especial *interés –por tratarse de una singularidad de la actividad de las Fiscalías Provinciales en este orden jurisdiccional–* que ostenta *la intervención del Fiscal en los procedimientos de solicitud por la Administración de autorización de entrada en domicilios y restantes lugares cuyo acceso requiere la autorización*

del titular, cuando ello proceda para la ejecución forzosa de actos de la Administración, competencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo ex *artículos 91.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 8.6 de la Ley de la Jurisdicción*, reseña que *el Fiscal de Albacete consigna que durante 2021 los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de la capital tramitaron dieciséis procedimientos de autorización para la entrada en domicilio para la ejecución de otros tantos desahucios administrativos*; y añade posteriormente que *el de Ciudad Real, después de indicar que durante el pasado año los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de su territorio incoaron veintiséis procedimientos de esta clase, señala que, con carácter general, la mayoría de las peticiones de entrada vienen referidas a desahucios de viviendas de protección oficial por falta de pago de la renta por parte de los inquilinos o por ocupación ilegal del inmueble cuando no puede recabarse el consentimiento del morador o éste manifiesta su disconformidad con la entrada solicitada,* significando a continuación como en estos casos, *de acuerdo con los parámetros establecidos por la jurisprudencia constitucional, la decisión del Juez de lo Contencioso –y, antes, la intervención del Ministerio Fiscal– venía limitándose a constatar la existencia de la resolución administrativa que se trata de ejecutar, su notificación al interesado así como que la Administración ha intentado sin éxito la ejecución por sus propios medios, realizándose, por tanto, un control de la apariencia de legalidad del título ejecutivo y de la falta de consentimiento del ocupante del inmueble,* pero *a partir de la STS de 23 de noviembre de 2017, cuya doctrina ha sido reiterada por las recientes SSTS de 15 de febrero y 13 de mayo de 2.021, el órgano judicial –y, con carácter previo, el Ministerio Fiscal– debe, además, comprobar la realidad y suficiencia de las medidas de protección y amparo que la Administración haya adoptado respecto de los menores y demás personas vulnerables que, en su caso, residan en la vivienda, así como que ésas medidas son proporcionadas y suficientes atendidas las circunstancias concurrentes*. En ejercicio de esta función de tutela por el Ministerio Fiscal, que tiene bien presente el interés superior de la persona menor de edad, se ha venido interesando de la Administración la determinación de las medidas que se iban a adoptar en relación con los menores y su situación de llevarse a efecto el desahucio en relación con la disponibilidad de vivienda, familiares con los que pueda residir u otras previsiones que garanticen una adecuada protección de sus derechos; y cuando por parte de la Administración no se ha ofrecido garantías en los términos expuestos, se ha informado en contra de la autorización judicial.

En este orden de actuaciones, como procedimiento de interés, destaca la Fiscalía de Valladolid la causa 1/21 del Juzgado de lo Contencioso n.º 4, que se refería a una solicitud de entrada que afectaba a personas vulnerables (madre embarazada con dos hijos menores de edad) en la que, tras requerir al Ayuntamiento de Valladolid para que adoptara las medidas necesarias destinadas a la protección de los menores y de su madre, finalmente se denegó la autorización, conforme a lo alegado por el Ministerio Fiscal, por considerar insuficiente lo actuado por los Servicios Sociales municipales para la protección de dichos menores cuyo desalojo se planteaba.

También la Memoria de Madrid da cuenta de cómo en el año 2021, se han dictado *numerosas resoluciones de los juzgados denegando la entrada en los casos en los que por parte de los servicios sociales no se han especificado las medidas a llevar a cabo para evitar la situación de desamparo*; y que igualmente, *existen numerosas resoluciones que acuerdan la suspensión de la autorización previamente acordada al sobrevenir circunstancias que hacen necesario retrasar la ejecución para salvaguardar la integridad de los menores.*

Así mismo, el fiscal coordinador de la especialidad de la Fiscalía Provincial de Málaga, subraya *las dificultades que plantean los desahucios administrativos en los que pueden existir menores dentro de las viviendas que deben ser desalojadas*. Señala cómo en *esta difícil dialéctica (derecho de propiedad pública/ obligación de los poderes públicos de proteger los derechos de los menores), la Fiscalía exige a la administración la garantía de que los menores implicados en el desalojo de la vivienda van a tener un lugar donde residir adecuado, con posibilidad de que ese lugar pueda ser en una institución pública sin la compañía de sus padres*, aunque *hasta el momento no ha sido necesaria en ningún caso la drástica medida de la separación de los padres y los hijos*: Recalca que la aplicación de la jurisprudencia del Tribunal Supremo al respecto no resulta fácil puesto que *el Ministerio Fiscal ha insistido también en que, probablemente, existan menores implicados en el derecho a una vivienda digna en aquellas familias que en vez de acudir al sistema de ocupación ilegal, han optado por someterse a una lista de espera reglada para que se les asigne la vivienda social ocupada ilegalmente cuando les corresponda*.

En la misma línea, enfatiza la Memoria de Palencia que, al observar la presencia de menores o personas vulnerables, se insta por la Fiscalía la adopción de medidas de protección por parte de los servicios sociales y la necesidad de ponderación de todos los derechos e intereses concurrentes en el caso –orientación que aparece corroborada en la doctrina del Tribunal Constitucional, STC 188/2013, de 4 de

noviembre–. Se insiste en que deben tomarse en consideración todas las circunstancias concurrentes en el momento de adoptar su decisión y, singularmente, la presencia en la vivienda que deba ser desalojada de personas en situación de especial vulnerabilidad, entre las que cabe incluir a los menores, pero *también a otras personas que se encuentren necesitadas de protección por razones diversas, como pueden ser las víctimas de violencia de género, o aquellas personas que estén en riesgo de exclusión social por razones económicas o de otro tipo*, de modo que habrá de comprobarse, *antes de autorizar la entrada en domicilio para el desalojo forzoso, que la Administración ha previsto la adopción de las medidas precautorias adecuadas y suficientes para que el desalojo cause el menor impacto posible a aquellos ocupantes que se encontraren en situación de especial vulnerabilidad*.

Por demás, la protección de los intereses de personas vulnerables no sólo se ejercita con ocasión de la autorización judicial de entradas en domicilios y otros lugares constitucionalmente protegidos.

Buen ejemplo de ello es la Memoria de la Fiscalía de la Audiencia Nacional, en la que se remarca como línea de actuación generalizada que *en todos los procedimientos en los que se pone en conocimiento del Ministerio Fiscal la existencia de 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*, siendo muestra significativa *los procedimientos con interesados menores de edad, sobre derecho de asilo fundamentalmente, en los que el fiscal ha emitido dictamen*. Asimismo, dicha Fiscalía *intervino en el procedimiento de la Sala de lo Contencioso, sección 5 (DF 1/21), sobre retorno masivo de menores no acompañados al Reino de Marruecos, interesando la nulidad de las actuaciones administrativas por vulnerar los derechos y garantías de los menores*, e igualmente *se está personando 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 mismos (incomparecencia de titular, personas con capacidad de obrar limitada sin mecanismos de complemento de dicha capacidad, y supuestos de propiedad litigiosa), siguiendo los criterios marcados en la Circular 6/2019, de 18 de marzo, de la FGE*.

En efecto, la citada Circular ha enfatizado *la misión de tutela de los derechos de los ciudadanos, especialmente de los menores o de las personas con discapacidad*, y a partir de la doctrina constitucional

sobre la garantía de procedimiento expropiatorio (*ex* STC n.º 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 13. C) cifra el sentido y la finalidad constitucional de la intervención del Ministerio Fiscal en el procedimiento de expropiación forzosa en una *defensa eficaz de los derechos de los afectados por la expropiación* que *ha de incluir la posibilidad de cuestionar la medida expropiatoria en sus distintos aspectos (concurrencia de la causa habilitante, necesidad y/o urgencia de la ocupación, titularidad del bien, justiprecio, etc.), es decir, de «discutir en Derecho el contenido de la decisión» (STC n.º 48/2005, de 3 de marzo, FJ 6), a cuyo fin la propia LEF habilita instrumentos de alegación (vid. arts. 19, 20, 29 y 30) o impugnación (arts. 22, 23)*, una vez que *la audiencia a los interesados es un derecho de rango constitucional –artículo 105.c de la C. E.–*, por lo que, *si la Administración decide privar a un ciudadano de su propiedad, al menos le permita realmente realizar las alegaciones oportunas respecto de la procedencia de tal privación y la posibilidad de alternativas que no pasen por aquélla*. De ahí que la Circular, tras ponderar la relevancia del control jurisdiccional de la actividad expropiatoria con sanción de nulidad en caso de no preservarse las garantías legales del procedimiento a las que se refiere el artículo 33.3 CE, distingue la labor del Ministerio Fiscal en la defensa de los derechos fundamentales del ciudadano afectado por una actuación administrativa en especial cuando a causa de diferentes circunstancias –que enuncia el artículo 5 LEF–, el afectado no se halla en condiciones de asumir dicha defensa por sí mismo.

Pues bien, como indica la Circular, la referencia de la LEF a los «incapacitados sin tutor o persona que les represente» ha de entenderse a *todas las personas cuya capacidad puede ser complementada y a los menores que no cuenten, por el motivo que fuere, con la representación o apoyo necesario para completar dicha capacidad de obrar*. Cuando él/la fiscal de la especialidad contencioso-administrativa que conozca el expediente estime que, en efecto, se da la situación descrita en la norma, lo ha de comunicar, junto con los antecedentes necesarios a los/as fiscales especialistas en materia de protección de menores o personas con discapacidad, según el caso, a fin de que puedan adoptar o instar en vía judicial, si ha lugar a ello, la adopción de la medida pertinente para asegurar la defensa de los intereses patrimoniales de la persona afectada en el proceso expropiatorio. Esta actuación se ha de poner en conocimiento de la Administración, sin perjuicio de asegurarse de que las resoluciones judiciales que en su caso recaigan le sean directamente notificadas o trasladadas por la propia Fiscalía al órgano expropiante. En aquellos casos en que la concurrencia de circunstancias excepcionales de las que pueda resul-

tar un perjuicio de imposible o muy difícil reparación para los intereses de la persona afectada, el Ministerio Fiscal puede instar la suspensión del procedimiento administrativo siempre que se den los requisitos que exigen el artículo 56 Ley 39/2015 y la jurisprudencia para la adopción de medidas provisionales.

Amén de la Fiscalía de la Audiencia Nacional, muchas Fiscalías territoriales (Albacete, Barcelona, Canarias, Castellón, Castilla-León, Ciudad Real, Cuenca, Extremadura, Girona, Huelva, Huesca, Lleida, Madrid, Navarra, País Vasco, Pontevedra, Salamanca, Sevilla, Valencia, y Valladolid) recogen en sus Memorias el escrupuloso cumplimiento de las directrices de la Circular FGE 6/2019 en defensa de los intereses de menores y personas con discapacidad, así como el considerable incremento de la intervención en estos procedimientos. Algunas Memorias, como la de Cáceres, incluso dan cuenta de cómo los criterios de la Circular han sido asumidos por las administraciones expropiantes, lo cual da cuenta de la repercusión que ha tenido en el proceder de éstas, el celo de la actuación del Ministerio Fiscal.

Similares funciones de protección de personas vulnerables se ejercen en virtud de lo dispuesto en el artículo 208 Ley de *Reforma y Desarrollo Agrario* (Decreto 118/1973, de 12 de enero) en cuanto asigna al Ministerio Fiscal intervención *en defensa de las personas cuyos intereses están a su cargo* y especialmente la de los titulares indeterminados o en ignorado paradero –a ejercer en plena igualdad de condiciones con los particulares– en los procedimientos de concentración parcelaria acordados por razón de utilidad pública. Como explica la Memoria de Ciudad Real *el procedimiento de concentración parcelaria tiene como finalidad la reorganización de la propiedad en las zonas donde el parcelamiento de la propiedad rústica revista especial gravedad (art. 171), de tal forma que como resultado del proceso se adjudique a cada propietario en las fincas de reemplazo una superficie semejante a la que poseía. A tal efecto una vez firmes las bases de concentración se procede a la elaboración de un proyecto de concentración con la nueva distribución de la propiedad (art. 197) en el que las fincas que reemplacen a las parcelas cuyo dueño no fuera conocido durante el periodo normal de investigación se incluirán en el acta de reorganización (art. 205).* Se aplican criterios similares a los contenidos en la Circular FGE 6/2019 para los procedimientos de expropiación, incoándose al efecto, al igual que en éstos, diligencias preprocesales del artículo 5 in fine EOMF.

Por lo que concierne a la actividad de la especialidad respecto de las personas extranjeras menores y/o vulnerables, en ocasiones es la Sección Contencioso-Administrativa especializada de las distin-

tas Fiscalías la que asume la intervención en los Procedimientos de Derechos Fundamentales seguidos ante los órganos contencioso-administrativos, pero lo más común es que sean fiscales integrantes de la Sección de Extranjería quienes se ocupen del despacho de los asuntos específicos de su especialidad en el ámbito de la jurisdicción contencioso-administrativa, *si bien circunscrito al procedimiento especial de derechos fundamentales y cuando tiene por objeto la materia propia de su sección* (tal y como refiere, entre otras, la Fiscalía de Provincial de Santa Cruz de Tenerife y en términos más generales la Memoria del Fiscal Superior de Canarias en relación a *procedimientos de expulsión o devolución propios de esa especialidad*). En cualquier caso, existe, como indica –entre otras– la Fiscalía de Palencia, una fluida *comunicación con los integrantes de otras especialidades, como extranjería y menores, en orden a comunicar incidencias relativas a las mismas, repatriaciones, menas, etc.*

En relación con la llegada irregular a nuestras costas de inmigrantes sobre los que la Administración sanitaria ha adoptado la medida de hospitalización obligatoria por COVID en los casos de contacto con personas que presentaban síntomas, resultan de especial interés las actuaciones seguidas en defensa de sus derechos fundamentales (arts. 17 y 24 CE) desde la Fiscalía de Alicante, cuyo Fiscal Jefe Provincial en su momento se puso en contacto con el Fiscal de Sala Delegado para la materia contencioso administrativo y la Fiscal Jefe de la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional con objeto de explorar, de modo coordinado, la posibilidad de agotar la vía ordinaria y en su caso, acudir a la jurisdicción de amparo, por entender que las resoluciones judiciales dictadas que avalan la práctica administrativa están vulnerando los derechos fundamentales a la libertad, a la tutela judicial efectiva y a un proceso con todas las garantías. La tesis que anima la posición fiscal en estos supuestos es atender al criterio de la sentencia de la Sección 9.ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de Madrid núm. 48/2001, de 13 de noviembre que, en su momento y a instancia del Ministerio Fiscal, aceptó aplicar por analogía lo previsto en el artículo 763 LEC para internamientos involuntarios, argumento que se encontraría reforzado en el contenido de la STEDH, de 25 de enero de 2005, dictada en el caso *Enhorn contra Suecia*, en la medida que señala que, entre las diferentes causas de privación de libertad del artículo 5,1.e CEDH, existe una identidad de fondo. A las garantías a incorporar en este tipo de situaciones ya se ha hecho referencia en el apartado dedicado a la actividad desarrollada en el área especializada contencioso-administrativa.

Finalmente muestra de la coordinación entre secciones y/o fiscales especialistas concernidas en la función de tutela de personas vulnerables es la comunicación conjunta de fecha 24 de febrero de 2021 por el Fiscal de Sala delegado para el orden civil, la Fiscal de Sala para la protección de personas con discapacidad y mayores y el Fiscal de Sala delegado para el orden contencioso-administrativo, relativa a la administración forzosa o no consentida de la vacuna contra la COVID-19, en la que, frente a la práctica seguida y la fundamentación jurídica empleada por diversos Juzgados de lo Contencioso-Administrativo que la autorizaban, se establecieron las siguientes pautas en sus conclusiones:

1. *En tanto la ley no establezca la obligación de vacunarse, no cabe invocar razones genéricas de salud pública o específicamente basadas en la 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.*

2. *Por consiguiente, las controversias que puedan suscitarse en torno a la indicación médica de vacunación de personas adultas en el pleno ejercicio de sus derechos, con independencia de su edad y de cualquier otra circunstancia que no afecte legalmente a su capacidad de decidir, o de menores que con arreglo a la ley pueden hacerlo, han de ser resueltas conforme a la normativa reguladora de la relación médico-paciente, en los términos que resultan de la Ley de Autonomía del Paciente.*

3. *Cualquier conflicto derivado, en esos supuestos, de la prestación del consentimiento por representación en relación con menores de edad, personas con la capacidad modificada judicialmente o que presenten indicios de no poder adoptar dicha decisión por sí mismas (art. 9.3 de la Ley 41/2002) debe resolverse por los cauces ordinarios ante la Jurisdicción Civil (vid. arts. 87 a 89 de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria).*

CAPÍTULO VI
PROPUESTAS DE REFORMAS LEGISLATIVAS

1. DERECHO PENAL SUSTANTIVO

1.1 **Uniformización de los motivos de discriminación**

Tal y como advierte la Memoria de la especialidad de Delitos de Odio y Discriminación, resulta necesaria una nueva reforma del Código Penal que culmine de manera definitiva la unificación de los distintos motivos discriminatorios que se contemplan en la agravante genérica del artículo 22.4.ª CP y en los tipos penales de discriminación competencia de la especialidad

La reforma introducida por la LO 8/2021, de 4 de junio, *de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia* ha supuesto un avance muy significativo, modificando los artículos 22.4.ª, 314, 511, 512 y 515 CP para introducir la edad y la aporofobia o exclusión social como nuevos motivos de discriminación e incorporando una cláusula final en el artículo 22.4.ª CP que posibilita la aplicación de la agravante con independencia de que las condiciones o circunstancias que recoge concurran efectivamente en la persona sobre la que recae la conducta delictiva.

Sin embargo, una atenta lectura de los artículos que nos conciernen permite comprobar que la agravante del artículo 22.4.ª CP no contiene los motivos discriminatorios de «origen nacional» y «situación familiar» que sí se hallan presentes en otros tipos, y que, al mismo tiempo, en las distintas conductas delictivas recogidas en el artículo 510 CP se encuentran ausentes los nuevos motivos discriminatorios introducidos por la LO 8/2021 de «edad», «identidad de género» y «aporofobia o exclusión social».

1.2 **Subtipo agravado de maltrato animal**

Tal y como plantea la Fiscalía Provincial de Málaga, la pena máxima de 18 meses de prisión que prevé el artículo 337.3 CP para el

caso de muerte no permite ofrecer una respuesta proporcionada a los casos más graves de maltrato animal.

Por ello, se plantea la necesidad de introducir en dicho precepto un subtipo agravado para aquellos supuestos en los que el maltrato de ejecute de manera continuada en el tiempo sobre un número elevado de animales ocasionando su muerte, así como cuando el delito se cometa por quien tiene la obligación legal o contractual de velar por su cuidado y bienestar, pudiendo aplicarse en estos casos la pena superior en grado a la inicialmente prevista.

1.3 **Tratamiento jurídico-penal de la ignorancia deliberada**

La doctrina de la «ignorancia deliberada», de origen anglosajón (*willfull blindness*), alude a supuestos en que un sujeto se coloca deliberadamente en una situación de «ceguera» a fin de eludir su responsabilidad criminal.

Tal y como ha señalado la doctrina, se trata de casos en los que el sujeto activo del delito, pese a colmar todas las exigencias del tipo objetivo de una concreta figura delictiva, genera de modo artificial las condiciones que permitan rechazar la concurrencia en su obrar del tipo subjetivo.

La jurisprudencia ha definido la ignorancia deliberada como la posición de quien pudiendo y debiendo conocer la naturaleza del acto o colaboración que se le pide, se mantiene en situación de no querer saber –vid. SSTS 131/2022, de 17 de febrero; 292/2021, de 8 de abril; 726/2020, de 11 de marzo; 725/2020, de 3 de marzo; 507/2020, de 14 de octubre; 383/2019, de 23 de julio; 30/2019, de 29 de enero; 970/2016, de 21 de diciembre–.

En palabras de la STS 409/2020, de 8 de octubre, la ignorancia deliberada se da «cuando alguien abriga una sospecha y deliberadamente omite toda averiguación en relación con la misma, por cuanto es su deseo mantenerse en la ignorancia».

En tales supuestos, doctrina y jurisprudencia coinciden en que no deben apreciarse obstáculos para castigar dichas conductas a título de dolo eventual o imprudencia consciente, según los casos, siempre que concurran los elementos propios de dichas figuras.

Como señala la STS 468/2020, de 23 de septiembre, «[e]n los tipos previstos en nuestro Código incurre en responsabilidad, incluso quien actúa con ignorancia deliberada (*willful blindness*), respondiendo en unos casos a título de dolo eventual, y en otro a título de culpa» vid. SSTS 997/2013, de 19 de diciembre; 586/2014, de 23 de julio; 374/2017, de 24 de mayo; 451/2018, de 10 de octubre; 478/2019, de 14 de octubre.

No resulta ocioso recordar que la teoría de la «ignorancia deliberada» en ningún caso autoriza a nuestros tribunales a eludir la necesidad de apreciar los elementos propios del dolo eventual y/o de la imprudencia. Como señala la STS 159/2020, de 18 de mayo, «se ha llamado la atención sobre el riesgo de que la fórmula de la «ignorancia deliberada» cuya incorrección idiomática ya fue señalada en la STS de 20-7-2006 pueda ser utilizada para eludir «la prueba del conocimiento en el que se basa la aplicación de la figura del dolo eventual» o para invertir la carga de la prueba sobre este extremo. Debemos, por lo tanto, aclarar que en el derecho vigente no cabe ni la presunción del dolo, ni eliminar sin más las exigencias probatorias del elemento cognitivo del dolo».

Las anteriores consideraciones permiten concluir que quien deliberadamente se coloca en situación de ignorancia deliberada no puede ser condenado cuando la figura delictiva en cuestión no admite su ejecución a título de dolo eventual o imprudencia. Así, por ejemplo, en el caso de los delitos de prevaricación.

A fin de evitar la existencia de injustificados espacios de impunidad se propone introducir la figura de la «ignorancia deliberada» en el Código penal, ofreciéndole un tratamiento similar al de la *actio libera in causa*, pues las similitudes entre ambas instituciones resultan más que evidentes.

Al igual que el trastorno mental transitorio o la intoxicación plena por el consumo de bebidas alcohólicas, drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas u otras similares, no eximen de responsabilidad criminal cuando hayan sido buscados de propósito por el sujeto a fin de cometer un delito (art. 20.1.º y 2.º CP), no parece razonable que la ignorancia respecto de todos o alguno de los elementos del tipo buscada de forma deliberada por el autor o cómplice de un delito pueda motivar la atipicidad de la conducta así desarrollada.

Por ello, se propone añadir un apartado 4.º al artículo 14 del Código penal del siguiente tenor: «El error sobre un hecho constitutivo de la infracción penal o sobre la ilicitud del hecho constitutivo de la infracción penal no excluye la responsabilidad cuando haya sido buscado de propósito».

1.4 Reforma del delito de alteración de precios en concursos y subastas públicas del artículo 262 CP

El artículo 262 CP sanciona a quienes soliciten dádivas o promesas para no tomar parte en concurso o subasta pública, a los que intentaren alejar de ella a los postores por medio de amenazas, dádiva, promesas o cualquier otro artificio, a los que se concierten entre sí con

el fin de alterar el precio del remate y a los que quiebren o abandonen la subasta habiendo obtenido la adjudicación.

Como recuerda la STS 508/2015, de 27 de julio, «[s]egún la doctrina, el inciso tercero del artículo 262 CP, que hace referencia a concertarse entre sí con el fin de alterar el precio del remate, se refiere exclusivamente a las subastas, precisamente por la referencia al remate como resultado de la puja. Con esta modalidad se han querido abordar expresamente algunos comportamientos de los denominados «subasteros», que mediante el acuerdo previo con otros postores condicionan el resultado de la puja. [...] El tipo penal exige una subasta, que en el presente supuesto no se da y en consecuencia no procede su aplicación. [...] La estructura típica desde luego se integra objetivamente por la existencia previa de un concurso o subasta pues si rematar significa poner fin o concluir uno u otra no puede entenderse el tipo objetivo de otra forma. En el primero se trataría de concertarse para alterar el precio final de la adjudicación y en la segunda el de la subasta, bastando, insistimos, para su consumación con la existencia de una concertación, generalmente entre distintos postores o concursantes, aunque también pueden sumarse a la misma los funcionarios encargados de dichos procedimientos».

El hecho de que algunas de las conductas descritas en el artículo 262 CP circunscriban su ámbito objetivo de aplicación a las subastas con exclusión de los concursos públicos constituye, en nuestra opinión, una omisión injustificada.

Así las cosas, resulta sencillamente notorio que las conductas consistentes en intentar alejar a los posibles licitadores empleando amenazas, dádivas, promesas o cualquier otro artificio, así como las consistentes en tratar de alterar el precio de adjudicación de un concurso público presentan, cuando menos, idéntico desvalor que las actualmente aparecen descritas en el artículo 262 CP.

Nótese que en la práctica no resulta infrecuente hallar supuestos en que el adjudicatario de un concurso renuncia al mismo a instancias de quien resultaría adjudicatario en su defecto, todo ello a cambio de una contraprestación económica. Actuación desarrollada en detrimento de las arcas públicas y del correcto funcionamiento de la Administración Pública.

1.5 Reforma del delito de financiación ilegal de partidos políticos del artículo 304 bis CP

La necesidad de articular una figura delictiva que de forma expresa castigara las modalidades más graves de financiación irregular de par-

tidos políticos aparecía conectada a la demostrada insuficiencia de otros mecanismos tanto penales como administrativos para combatir este fenómeno.

El nuevo artículo 304 bis CP no sanciona todas las formas de financiación ilícita de los partidos políticos, sino únicamente las donaciones y aportaciones que vulneran lo preceptuado por el artículo 5.1 de la LOFPP.

En su modalidad básica, el artículo 304 bis CP castiga con penas de multa del triplo al quíntuplo de su valor, al que reciba donaciones o aportaciones destinadas a un partido político, federación, coalición o agrupación de electores con infracción de lo dispuesto en el artículo 5.1 de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, *sobre financiación de los partidos políticos*.

Del tenor literal del artículo 304 bis CP se infiere sin excesivas dificultades que el objeto material de este tipo penal se identifica con las donaciones y aportaciones que infrinjan lo señalado por el artículo 5.1 de la LOFPP.

No obstante, debe precisarse que referido precepto únicamente describe las donaciones prohibidas sin incluir referencia alguna acerca de las aportaciones. Lo anterior permite concluir que, en realidad el objeto material del delito de financiación ilegal de partidos políticos únicamente son las donaciones.

Dicho extremo, unido al escaso control al que la LOFPP somete a las aportaciones de los afiliados constituye una vía, no precisamente estrecha, para poder sortear las prohibiciones que se contienen en el artículo 5.1 LOFPP. En definitiva, el escaso control al que se someten las aportaciones constituye campo abonado para que las donaciones, que según el artículo 5.1 LOFPP están prohibidas, sean vehiculadas a través de afiliados que obren a modo de persona interpuesta.

Nótese que la LOFPP se limita a exigir en su artículo 8.1 y 2 que las aportaciones de los afiliados se abonen en cuentas de entidades de crédito abiertas exclusivamente para dicho fin, que deberán realizarse mediante domiciliación bancaria. Todo ello, sin perjuicio de establecerse en el apartado 3.º determinadas cautelas de carácter formal.

Las anteriores consideraciones revelan la conveniencia de introducir en la LOFPP mayores controles respecto a las aportaciones de los afiliados. Así, como igualmente, la de ofrecer una nueva redacción al artículo 304 bis.1 CP a fin de sancionar penalmente la percepción irregular de afiliados. A tal fin, se considera oportuno ofrecer una nueva redacción del siguiente tenor: «Será castigado con una pena de multa del triplo al quíntuplo de su valor, el que reciba donaciones o aportaciones destinadas a un partido político, federación, coalición o agru-

pación de electores con infracción de lo dispuesto en el artículo 5. Uno y 8 de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre financiación de los partidos políticos».

Por lo demás, debe subrayarse que las penas con las que el artículo 304 bis CP castiga al autor de esta modalidad delictiva resultan inusualmente indulgentes. Por un lado, algunas de las sanciones con las que el artículo 17 bis LOFPP castiga las infracciones administrativas resultan prácticamente idénticas a las contempladas en el artículo 304 bis. 1 CP. Por otro lado, sería razonable que al margen de las sanciones pecuniarias el precepto también contemplara la inhabilitación para el derecho de sufragio pasivo de los autores del delito.

1.6 Asimetría en el tratamiento de las distintas modalidades de prevaricación

El artículo 445 del CP cierra el Título XIX del Libro II del Código Penal, intitulado «Delitos Contra la Administración Pública», estableciendo que «la provocación, la conspiración y la proposición para cometer los delitos previstos en este Título se castigará, respectivamente, con la pena inferior en uno o dos grados».

Puede por lo tanto concluirse que la provocación, conspiración y proposición al delito de prevaricación administrativa del artículo 404 CP, al igual que a la prevaricación en la contratación de personal en las Administraciones Públicas del artículo 405 CP, resultan penalmente punibles.

Llama poderosamente la atención que el legislador haya decidido no castigar la ejecución de actos preparatorios respecto a otras modalidades especiales de prevaricación administrativa consideradas más graves, tales como la prevaricación urbanística (art. 320 CP), la prevaricación medioambiental (art. 329 CP), o la prevaricación en relación con la alteración o derribo de edificios singularmente protegidos (art. 322 CP).

La apuntada asimetría en el tratamiento penal de las distintas modalidades de prevaricación que acaba de señalarse resulta a todas luces injustificada debiendo por ello ser corregida.

A tal fin, se propone que se ofrezca una nueva redacción al artículo 445 del Código penal, del siguiente tenor: «La provocación, la conspiración y la proposición para cometer los delitos previstos en este Título, así como los previstos por los artículos 320, 322 y 329 del Código penal se castigará, respectivamente, con la pena inferior en uno o dos grados».

1.7 Falseamiento de las declaraciones de actividades, bienes y derechos patrimoniales

Las autoridades y funcionarios públicos que incumpliendo sus obligaciones legales omitan incorporar a sus respectivas declaraciones de actividades y/o bienes y derechos patrimoniales datos que, con arreglo a la legislación administrativa, estuvieran obligados a declarar, pueden incurrir en un delito de falsedad en documento oficial del artículo 390.1.4.º CP.

La omisión de dichos datos deberá ser considerada penalmente relevante, pues –cuando menos en abstracto– impedirá cumplir al documento –y al registro al que debe incorporarse– la finalidad que le resulta inherente. Por ello parece razonable concluir que dicha falsedad por lo general colma las exigencias derivadas del principio de fragmentariedad del Derecho penal fruto de su más que evidente capacidad para frustrar la finalidad misma del documento –vid., entre otras muchas, las SSTS 425/2021, de 19 de mayo; 633/2020, de 24 de noviembre o 577/2020, de 4 de noviembre–.

Sucede que, en no pocas ocasiones, el ordenamiento jurídico condiciona la posibilidad de tomar posesión como cargo electo a la previa formulación de la declaración de actividades, bienes y derechos patrimoniales. Así, por ejemplo, de la lectura de los artículos 108.8 LOREG, 73 y 99.3 LRBRL se infiere sin excesiva dificultad que la plena adquisición de la condición de autoridad, en los supuestos allí regulados, no se produce sino tras la toma de posesión del candidato electo.

En opinión de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, expresada en la STS 196/2018, de 25 de abril, en aquellos supuestos en que la presentación de la declaración constituya condición necesaria para tomar posesión del cargo, el autor de la falsedad no podrá ser considerado al momento de su ejecución como autoridad o funcionario público. Por ello, en caso de que la falsedad cometida sea una de las reguladas en el n.º 4 del apartado 1 del artículo 390 CP dicha conducta deberá ser reputada, en opinión del Alto Tribunal, atípica.

La posibilidad de subsumir en tales casos la conducta falsaria en la modalidad típica regulada por el artículo 140.1 j) LOREG resulta asimismo dudosa, pues en tales casos pudiéramos hallarnos ante una analogía *in malam partem* constitucionalmente proscrita.

Se propone por ello la introducción en el artículo 390 de un apartado tercero del siguiente tenor: «Será castigado con las penas del apartado primero quien faltare a la verdad al elaborar la declaración de actividades y/o bienes y derechos patrimoniales haciendo constar

datos falsos u omitiendo aquellos que con arreglo a la normativa reguladora debieran hacerse constar».

2. DERECHO PROCESAL PENAL

2.1 **Pensión provisional en favor de la víctima del delito**

La reparación a las víctimas –no puede olvidarse– forma parte esencial del contenido del sistema de justicia penal y constituye una importante faceta de su derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (STS 195/2005, de 17 de febrero). Como señala el Preámbulo de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima, «la protección y el apoyo a la víctima (…) [s]e funda en un concepto amplio de reconocimiento, protección y apoyo, en aras a la salvaguarda integral».

No cabe duda de que determinados delitos pueden producir efectos devastadores en las víctimas, con daños y secuelas tanto físicas como psicológicas que afectan gravemente a su vida diaria y a su salud. Ello supone un correlativo impacto económico, al impedirles desarrollar su trabajo o al abocarlas a depender de apoyos, cuidados o tratamientos que les ocasionan costes que muchas veces no pueden asumir. Su protección integral debe abarcar también este ámbito.

Es de todos conocido que la pendencia en los juzgados y tribunales, el volumen de asuntos y/o la complejidad de algunas instrucciones generan importantes dilaciones que producen perniciosos efectos de victimización secundaria y pueden colocar a las víctimas en situaciones de vulnerabilidad, pues han de esperar años hasta la firmeza de la sentencia condenatoria para percibir una indemnización económica que, en muchas ocasiones, necesitan de manera imperiosa.

La obligación de atender adecuadamente a las víctimas debe ir mucho más allá de lo que permite la legislación procesal vigente.

Hemos de recordar que, en los procesos relativos a hechos derivados del uso y circulación de vehículos a motor o cubiertos por cualquier seguro obligatorio, el actual artículo 765.1 LECrim ya faculta al juez o tribunal para señalar y ordenar el pago de la pensión provisional que, según las circunstancias, considere necesaria en cuantía y duración para atender a la víctima y a las personas que estuvieren a su cargo.

Resulta notorio que nos encontramos ante una medida de naturaleza real que puede ser perfectamente ampliable a todos aquellos supuestos en que la víctima del delito, analizadas las circunstancias concurrentes, precise de asistencia económica. Es más, esta medida resultará particularmente importante en los delitos contra la vida y la

integridad física y moral, así como en materia de siniestralidad laboral, en que el/la trabajador/a sufre lesiones que le incapacitan no ya solo para el trabajo, sino, en ocasiones, para valerse por sí mismo/a, o que, en los casos de fallecimiento, ponen a sus familiares en graves dificultades económicas. Del mismo modo, puede resultar necesaria en los supuestos de delitos patrimoniales cometidos contra personas vulnerables. Consideremos también, como caso paradigmático, la situación en la que quedan los/as menores huérfanos/as de la violencia de género. En todos estos supuestos el ordenamiento jurídico debe procurar a las víctimas una respuesta de protección eficaz e integral.

En virtud de esta finalidad protectora de la norma, se propone la inclusión de un nuevo artículo 544 sexies LECrim con el siguiente tenor: «El Juez o Tribunal, a petición del Ministerio Fiscal o de la persona ofendida o perjudicada por el delito, podrá señalar y ordenar el pago de una pensión provisional que, según las circunstancias, considere necesaria en cuantía y duración para atender a la víctima y a las personas que estuvieren a su cargo. El pago de la pensión se hará anticipadamente, en las fechas que señale el Juez o Tribunal, a cargo de la persona investigada o del responsable civil directo, o, en caso de imposibilidad de estos, del responsable civil subsidiario. Cuando la responsabilidad civil derivada del hecho esté garantizada con cualquier seguro se estará a lo dispuesto en el artículo 765.1 de la presente ley. Todo lo relacionado con esta medida se actuará en pieza separada. La interposición de recursos no suspenderá la obligación de pago de la pensión».

2.2 **Protección de la intimidad de denunciantes, testigos y peritos**

Establece el artículo 118.1 b) LECrim que toda persona a la que se atribuya un hecho punible tendrá, entre otros derechos, el de examinar las actuaciones con la debida antelación para salvaguardar el derecho de defensa y en todo caso, con anterioridad a que se le tome declaración.

En similares términos el artículo 302 LECrim dispone que las partes personadas podrán tomar conocimiento de las actuaciones e intervenir en todas las diligencias del procedimiento, todo ello con la lógica excepción de los supuestos en que la autoridad judicial declare el secreto de las actuaciones para todas las partes, con la lógica excepción del Ministerio Fiscal.

Abstracción hecha de la concreta posición jurídica que se ostente, la posibilidad de las partes de acceder al expediente judicial resulta fundamental a fin de ejercer de un modo efectivo los derechos que el ordenamiento jurídico reconoce a cada una de ellas. Todo ello, sin

perjuicio de la necesidad de reconocer la mayor trascendencia que dicho extremo supone para el correcto ejercicio del derecho de defensa en atención a los intereses en juego.

Tanto las diligencias policiales como los procedimientos judiciales suelen incorporar datos de carácter personal cuyo conocimiento para las partes resulta a todas luces innecesario al objeto de lograr la efectiva realización de sus derechos. Así, por ejemplo, domicilios de testigos y en ocasiones de peritos, números de teléfono o direcciones de correo electrónico, números de DNI, NIE o pasaporte, etc.

Respecto a las investigaciones y procesos penales, el artículo 26 de la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, *de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales*, remite cuanto se refiere al tratamiento de los datos de carácter personal a las normas procesales penales.

Resultaría deseable eliminar la posibilidad de que las partes, con la única excepción del Ministerio Fiscal, puedan acceder a los datos de carácter personal de encausados, testigos y peritos, en todo aquello que no resulte necesario para garantizar la efectiva realización de los derechos de defensa o, en su caso, a la tutela judicial efectiva.

No en vano, el hecho de que el encausado o, incluso, la víctima, disponga de datos susceptibles de poner en peligro la paz, libertad e integridad del propio encausado –o coencausado–, así como de testigos y peritos, debe ser conjurado en todos aquellos supuestos en que el acceso a dichos datos resulte intrascendente desde un plano jurídico.

A tal efecto, el artículo 19 de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima, exige que las autoridades y funcionarios encargados de la investigación, persecución y enjuiciamiento de los delitos, adopten las medidas necesarias para proteger la integridad, libertad, dignidad e intimidad de las víctimas.

Por ello, se considera oportuno introducir en la Ley de Enjuiciamiento Criminal un precepto del siguiente tenor: «1. Con carácter general, y sin perjuicio de lo establecido en la Ley Orgánica 19/1994, de 23 de diciembre, de protección a testigos y peritos en causas criminales, las partes tienen derecho a conocer la identidad de los testigos. 2. Todo testigo tiene derecho a que se mantenga la reserva de su domicilio, número de DNI, NIE, pasaporte u otros documentos de identidad similares, lugar de trabajo, datos telefónicos, dirección de correo electrónico, o cualesquiera otros que puedan comprometer su intimidad. 3. El Letrado de la Administración de Justicia cuidará que las partes no tengan acceso a dichos datos siempre que con ello no se vea comprometido el derecho de defensa del encausado».

2.3 Reforma del procedimiento para el enjuiciamiento de delitos leves

El procedimiento para el juicio sobre delitos leves regulado en el Libro VI de la Ley de Enjuiciamiento Criminal está concebido como un rito sumamente sencillo que persigue el rápido enjuiciamiento de conductas *a priori* consideradas de escasa gravedad.

El diseño ofrecido por la ley procesal no contempla, o cuando menos no de una forma clara y explícita, la posibilidad de desarrollar actividad instructora previa al enjuiciamiento de los delitos leves.

A pesar de ello, la práctica forense revela que en un número sumamente elevado de casos resulta imprescindible desarrollar una mínima actividad dirigida a preparar el juicio oral. Actos que constituyen auténticas diligencias instructoras que van mucho más allá de la mera citación de las partes, testigos y peritos. Sin ánimo de exhaustividad, puede fácilmente constatarse que de forma habitual se practica a instancia del juez el examen y valoración médico-forense de las lesiones de la víctima, se practican requerimientos a instituciones públicas y a entidades privadas, se practican valoraciones periciales de bienes a fin de aportar su valor venal o de determinar la posible responsabilidad civil, se practican consultas en el punto neutro judicial, se oficia a la policía a fin de hallar vestigios del hecho denunciado, etc. Todo ello, aderezado por la posibilidad de adoptar medidas cautelares –v.gr. artículos 13 y 544 y siguientes LECrim–.

Las anteriores consideraciones evidencian la conveniencia de introducir una mínima regulación de las actuaciones preparatorias que en el ámbito del juicio por delito leve puede realizar el órgano judicial. Con ello se dotaría de mayor seguridad jurídica a las partes ofreciendo asimismo las garantías a fin de evitar que dicha actividad investigadora pudiera truncar el principio de imparcialidad del órgano judicial.

2.4 Reforma del artículo 588 quater b) LECrim

El uso de medios tecnológicos de investigación que permiten captar conversaciones e imágenes a través de micrófonos ambientales o videocámaras ocultas se ha venido empleando en los últimos tiempos, particularmente, en el caso de investigaciones singularmente complejas.

Tal y como se indica en la Circular 3/2019, de 6 de marzo, sobre captación y grabación de comunicaciones orales mediante la utilización de dispositivos electrónicos, «[e]l principal problema que plantea esta previsión es la interpretación de lo que debe entenderse por

encuentro concreto o, en particular, precisar el grado de concreción que debe darse para que la adopción de la medida resulte ajustada a la regulación legal».

Al respecto señala la STS 718/2021, de 28 de diciembre, «[e]n este precepto, es cierto, no existe una referencia expresa a un plazo –como sucede en relación con el resto de medidas de investigación que afectan a los derechos del artículo 18 de la CE–, pero sí se fija una pauta inderogable para definir los límites temporales a la autorización. En efecto, la utilización de estos dispositivos «… ha de estar vinculada a comunicaciones que puedan tener lugar en uno o varios encuentros concretos del investigado con otras personas y sobre cuya previsibilidad haya indicios puestos de manifiesto por la investigación». […] 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».

El análisis de la jurisprudencia revela que la falta de determinación del marco temporal para la utilización de los dispositivos a que se refiere el artículo 588 quater a) LECrim genera gran inseguridad jurídica. Circunstancia que a su vez da lugar a criterios divergentes.

Resulta sencillamente notorio que una interpretación en extremo literal del artículo 588 quater b) que condujera a limitar la posibilidad de instalar dichos dispositivos a los supuestos en que se conozca con precisión el momento exacto en que el encuentro tendrá lugar, circunscribiendo la duración de dicha diligencia de investigado al exacto periodo durante el que el encuentro tenga lugar, resulta inaceptable, pues harían inviable en la práctica la adopción de la medida.

En palabras de la STS 655/2020, de 3 de diciembre, «el hecho de que la utilización de dispositivos electrónicos para la captación y grabación de conversaciones orales directas requiera la determinación de los «encuentros concretos» (art. 588 quater b) sobre los que va a recaer, que deberán especificarse en la resolución judicial habilitante, no impide que pueda adoptarse dentro de un determinado plazo temporal, aunque sólo para la captación de determinadas conversaciones concretas, que serían las únicas que podrían grabarse en ese tiempo, de modo que una vez grabadas finalizaría la ejecución de la medida. Es decir, es posible la instalación de dispositivos de grabación permanentes que se activen para «encuentros concretos», pero no de dispositivos de captación del sonido, y mucho menos de imagen, permanentemente activados. Lo que se está autorizando es la grabación de determinados

encuentros, aunque tengan lugar en un determinado periodo sin que sea preciso estar pidiendo autorización para cada encuentro».

A su vez, tal y como subraya la Sala Segunda del Tribunal Supremo, parece asimismo claro que no resulta aceptable que dicha medida, a diferencia de otras, pueda extenderse durante meses.

A fin de conjurar el riesgo de inseguridad jurídica derivada de la falta de determinación del marco temporal durante el que puede ser autorizada esta medida de investigación, se propone ofrecer la siguiente redacción al apartado primero del artículo 588 quater b): «La utilización de los dispositivos a que se refiere el artículo anterior ha de estar vinculada a comunicaciones que puedan tener lugar en uno o varios encuentros concretos del investigado con otras personas y sobre cuya previsibilidad haya indicios puestos de manifiesto por la investigación. La vigilancia acústica de las conversaciones y la grabación del sonido, complementada, en su caso, con la obtención de imágenes, se extenderá a las necesarias para captar el encuentro o encuentros concretos que previsiblemente puedan tener lugar, sin que en ningún caso pueda exceder de un plazo de diez días de duración, sin perjuicio de su ampliación a otros encuentros posteriores mediante nueva autorización judicial».

2.5 **Prohibición de informes periciales jurídicos**

La prueba pericial tiene por finalidad ilustrar al órgano judicial sobre conocimientos científicos o artísticos considerados relevantes para el enjuiciamiento de los hechos.

El artículo 456 LECrim establece que «el Juez acordará el informe pericial cuando, para conocer o apreciar algún hecho o circunstancia importante en el sumario, fuesen necesarios o convenientes conocimientos científicos o artísticos».

Según opinión mayoritaria de la doctrina y los tribunales, el conocimiento del derecho nacional no puede ser objeto de pericia con arreglo al tenor de la ley. El juicio jurídico sobre los aspectos penales y extrapenales que el juez debe realizar para resolver el caso no exige especiales conocimientos científicos o artísticos de los que el Juez no disponga. Por ello el perito no debe entrar en la valoración jurídica de los hechos.

La usual tolerancia de nuestros tribunales a la hora de admitir, a pesar de su más que dudosa corrección procesal, las denominadas «pericias jurídicas» merece un específico tratamiento que de una vez por todas garantice la necesaria certeza jurídica en torno a tan relevante cuestión.

Como señala la STS 277/2018, de 8 de junio –y en similares términos las SSTS 277/2015, de 3 de junio o 294/2019, de 3 de junio–, «[u]n informe de contenido jurídico sobre cuestiones administrativas, civiles y mercantiles, implicadas en el asunto, por muy bien fundado que esté, y por mucha que sea la autoridad académica o profesional de quien lo emite no puede constituir el documento frente al que contrastar las conclusiones de la sentencia. No aborda cuestiones de prueba, sino problemas jurídicos. Es más, difícilmente, aunque esta Sala ha sido indulgente al respecto, tiene cabida una opinión pericial y jurídica en una causa jurisdiccional. Cabría si se tratase de pericial sobre derecho extranjero. Pero sobre derecho aplicable por los jueces españoles puede constituir (aunque esta Sala –se insiste– ha sido flexible con esas anómalas periciales) el asesinato alevoso del tradicional *Iura Novit Curia*».

En similar sentido la STS 613/2018, de 29 de noviembre, señalaba que los dictámenes jurídicos no constituyen prueba, «pues no debe admitirse prueba sobre Derecho cuando el juzgador está obligado a conocerlo. En esta dirección las SSTS 343/2007, de 20 de abril y 700/2016, de 9 de septiembre, excluyen los informes jurídicos de la naturaleza de pruebas periciales, dado el contenido que a su objeto da el artículo 456 LECrim».

A la vista de las anteriores consideraciones se propone la modificación del artículo 456 LECrim, interesando la adición de un nuevo apartado que de forma clara zanje toda tentativa de admitir las pericias jurídicas: «1. El Juez acordará el informe pericial cuando, para conocer o apreciar algún hecho o circunstancia importante en el sumario, fuesen necesarios o convenientes conocimientos científicos o artísticos. 2. No se acordarán ni admitirán informes periciales que versen sobre la interpretación del Derecho con la única salvedad de las que tengan por objeto el Derecho extranjero».

3. REFORMA DE LA LEY 23/2014, DE 20 DE NOVIEMBRE, DE RECONOCIMIENTO MUTUO DE RESOLUCIONES PENALES EN LA UNIÓN EUROPEA

Tal y como pone de relieve la Memoria de la Unidad Especializada de Cooperación Penal Internacional, España sigue sin tener una Ley de Cooperación Judicial Penal Internacional. Se insiste también en la urgente necesidad de modificación de la vigente Ley 11/2003, de 21 de mayo, *reguladora de los equipos conjuntos de investigación penal en el ámbito de la Unión Europea,* y de la nueva regulación de Euro-

just, dirigida a la adaptación de la Ley 16/2015 al Reglamento 2018/2017, cuyo Anteproyecto de ley ya fue informado en el mes de abril por el Consejo Fiscal.

Asimismo, la Unidad Especializada recuerda la necesidad de modificación de la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, *de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea*, especialmente para desarrollar las normas del Reglamento (UE) 2018/1805, de 14 de noviembre, *sobre reconocimiento mutuo de las decisiones de embargo y decomiso* que, aunque directamente aplicable, requiere una adecuada adaptación legal, concretamente de los Títulos VI y VII de la LRM. La subsistencia de las normas previstas en estos Títulos, junto a la aplicación de las nuevas disposiciones del Reglamento indicado, complica extraordinariamente en la práctica la tarea de las autoridades judiciales en la emisión y ejecución de resoluciones judiciales de embargo y decomiso. A ello se une que el sistema de competencias para la ejecución de las resoluciones de embargo resulta ineficiente, provocando no solo retrasos sino también, en ocasiones, la desaparición de los bienes afectados por la resolución.

Por otra parte, y en cuanto a la denegación del reconocimiento o de la ejecución, cada uno de los instrumentos de reconocimiento mutuo contiene una lista de motivos, que en unos casos se recogen de manera obligatoria y, en otros, potestativa. Pese a ello, la regulación de la LRM ha convertido en obligatorias la totalidad de las causas de denegación, a excepción de las previsiones del artículo 48 en relación con la OEDE. Sería por ello necesario adaptar la norma a la doctrina del TJUE, que recuerda la necesidad de que se deje a las autoridades nacionales de ejecución un margen de discreción en las causas potestativas (Sentencia 29 de junio de 2017, Poplawski, C-579/15).

Se propone también una nueva redacción del artículo 85.b) LRM, que establece la denegación de la ejecución de resoluciones que imponen el cumplimiento de penas o medidas privativas de libertad inferiores a seis meses. Ello ha provocado, en la práctica, el rechazo incluso en los casos en que el traslado de la pena para cumplimiento deriva de la denegación de la entrega de una persona reclamada por OEDE por razón de su nacionalidad o residencia en España. Ello supone una contradicción con el artículo 48.2 LRM, que no establece límites penológicos al cumplimiento de la pena en España de la persona condenada no entregada.

Por fin, la adaptación de la LRM a la Directiva 2016/680 resulta aún más necesaria tras la entrada en vigor de la LO 7/2021, de 26 de mayo, *de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones*

penales y de ejecución de sanciones penales, a fin de incluir una regulación adecuada y completa del uso de datos obtenidos a través de cualquier instrumento de reconocimiento mutuo. Se propone la modificación del artículo 193 LRM para ampliar el posible uso de los datos obtenidos a través de una OIE a cualquier otro procedimiento penal dentro de España, tal y como permite la Directiva citada.

4. REFORMA DEL EOMF EN RELACIÓN CON LA UNIDAD DE SUPERVISIÓN Y CONTROL DE PROTECCIÓN DE DATOS

La Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, *de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales,* en su disposición final segunda, modifica los artículos 12 y 20 EOMF para crear la Unidad de Supervisión y Control de Protección de Datos, la cual ejercerá las competencias que corresponden a la autoridad de protección de datos con fines jurisdiccionales sobre el tratamiento de los mismos realizado por el Ministerio Fiscal, de acuerdo con lo establecido en el artículo 236 octies LOPJ.

Sin embargo, la modificación operada altera injustificadamente las atribuciones y funciones de distintos órganos del Ministerio Fiscal e impone unas exigencias ajenas al modelo vigente, y en concreto:

– Posibilidad de que el responsable de la UPD no sea fiscal: se considera que ha de ser un/a fiscal quien asuma con plena independencia la condición de responsable de la UPD. Una alternativa distinta, esto es, la designación de alguien extraño a la institución y presumiblemente ajeno a su organización, funcionamiento y singularidades, constituye una innecesaria e insólita excepción respecto de la elección de las personas responsables de cualesquiera órganos o unidades del Ministerio Fiscal, siendo el único supuesto de «externalización» de un cargo para el ejercicio de funciones en el seno del Ministerio Fiscal. Por otro lado, con el fin de dotar de mayor autoridad e independencia al cargo y facilitar el ejercicio efectivo de su misión, el/la fiscal responsable de la UPD debiera pertenecer a la categoría primera y, en caso de no ser así, gozar a todos los efectos y durante el tiempo de su mandato de la consideración de Fiscal de Sala.

– Exigencia de que el fiscal responsable de la UPD haya de pasar a la situación de servicios especiales: se considera que ha de permanecer en el servicio activo, puesto que no existe razón que justifique que

el/la fiscal responsable de la UPD, dirigiendo un órgano del Ministerio Fiscal, deba encontrarse fuera de la carrera fiscal.

– Periodo de mandato: resulta injustificada la limitación temporal de cinco años no renovables impuesta por la reforma. La renovación del mandato, al menos por un nuevo periodo, es un factor fundamental de estabilidad que dato al cargo de mayores garantías de independencia, y ello teniendo en cuenta factores claves como son la especialización y la experiencia en una materia técnicamente tan compleja. Así se contempla, por ejemplo, respecto de la Presidencia y del Adjunto de la AEPD (art. 48.5 LO 3/2018) y del Supervisor Europeo de Protección de Datos [arts. 53.1 y 53.3 Reglamento (UE) 2018/1725].

– Atribución al Consejo Fiscal de la facultad de nombrar al/a la responsable de la UPD: dicha competencia carece de justificación desde la perspectiva de protección de datos, ya que no dota a la UPD de un superior estatus de independencia, sino que, más bien al contrario, sienta un precedente en virtud del cual se dota de facultades de designación de cargos de la carrera fiscal a un órgano de naturaleza corporativa y carente de la legitimación democrática de la que, por ejemplo, sí goza el CGPJ, en virtud del modelo de elección contemplado en nuestra Constitución. Ello constituye una anomalía y una injustificada excepción a lo previsto en el artículo 14 EOMF y en el RD 437/1983, de 9 de febrero, *sobre constitución y funcionamiento del Consejo Fiscal*, ya que es al Gobierno, a propuesta del/de la Fiscal General del Estado, oído el Consejo Fiscal, a quien corresponde proveer los nombramientos de la carrera fiscal (art. 13.1 EOMF).

– Denominación del nuevo órgano como «Unidad de Supervisión y Control de Protección de Datos»: se propone la de «Unidad de Protección de Datos del Ministerio Fiscal», denominación más simple y suficientemente descriptiva de la labor encomendada, la cual, además, se equipararía a la de otros órganos que componen la estructura organizativa de la institución.

Sería deseable que los aspectos anteriores fueran corregidos en una próxima y urgente reforma legislativa con carácter previo a que se lleve a efecto tanto el correspondiente desarrollo reglamentario –a fin de definir la composición, organización y funcionamiento de la Unidad–, como la designación de la persona responsable de la misma.

ANEXOS

CIRCULARES

CIRCULAR 1/2021, DE 8 DE ABRIL, SOBRE LOS PLAZOS DE LA INVESTIGACIÓN JUDICIAL DEL ARTÍCULO 324 DE LA LEY DE ENJUICIAMIENTO CRIMINAL

1. CUESTIONES PRELIMINARES

Transcurridos cinco años desde la instauración de un sistema de plazos de instrucción 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,* puede concluirse que el balance de esta medida legislativa ha resultado abiertamente insatisfactorio. De tal afirmación dan fe los diversos intentos de derogación y/o reforma promovidos por buena parte del arco parlamentario, así como las apreciaciones y críticas provenientes de la más cualificada doctrina académica, asociaciones

profesionales de fiscales y jueces y la propia Fiscalía General del Estado[1] [2].

La práctica forense, el transcurso del tiempo y los datos estadísticos vinieron a confirmar lo que una mera lectura del art. 324 LECrim –en la redacción ofrecida por la Ley 41/2015, de 5 de octubre– permitía inferir desde un primer momento, esto es, que la implantación de un sistema de plazos en los términos previstos por el legislador de 2015 dificultaba las posibilidades de investigación criminal y que, lejos de proporcionar mayor celeridad a la justicia penal, incrementaba la carga burocrática de una infradotada Fiscalía, al tiempo que transmitía, en palabras de la Memoria de la FGE de 2019 (ejercicio 2018), «una apariencia de impunidad en ciertos asuntos que ha contribuido a una merma de la imagen institucional del Ministerio Fiscal» y de todo el servicio público de la justicia.

La aplicación por nuestros tribunales del nuevo sistema de plazos evidenció que las dilaciones del procedimiento penal que el legislador pretendía acotar con la reforma obedecían mayoritariamente, además de a una secular escasez de medios materiales y humanos en la Administración de justicia, a una legislación procesal disonante con los modelos de Derecho comparado de nuestro entorno cultural más cercano y que se ha revelado escasamente eficaz y eficiente para combatir la criminalidad, en particular, las nuevas y más complejas modalidades delictivas.

Parece de justicia subrayar aquí que el efectivo cumplimiento del sistema de plazos instaurado en 2015 resultó posible gracias al extraordinario y ejemplar esfuerzo desarrollado por los y las fiscales, pues en ellos descansó en buena parte el control de las causas en tramitación, sin desmerecer en ningún caso el trabajo realizado por otros operadores jurídicos.

El legislador de 2020 ha optado por una nueva redacción de la norma, introducida en virtud de la Ley 2/2020, de 27 de julio, *por la que se modifica el artículo 324 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.* Su preámbulo reconoce que «establecer sin más un límite máximo a la duración de la instrucción se ha evidenciado pernicioso por cuanto puede conducir a la impunidad de la persecución de delitos complejos», pero al tiempo considera que «debe articularse un sistema que cohoneste la eficacia del proceso penal con los derechos fundamenta-

---

[1] Memoria 2016: https://www.fiscal.es/memorias/memoria2016/FISCALIA SITE/index.html

[2] Memoria 2019: https://www.fiscal.es/memorias/memoria2019/FISCALIA SITE/index.html

les de presunción de inocencia, derecho de defensa y a un proceso con todas las garantías que se sustancie en un plazo razonable».

Resulta obligado, por ello, actualizar los criterios que deberán regir la actuación de las/os Sras./es. Fiscales con arreglo al nuevo sistema de plazos introducido por la Ley 2/2020, de 27 de julio, *por la que se modifica el artículo 324 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.*

2. LOS PLAZOS DE LA INVESTIGACIÓN JUDICIAL DEL ART. 324 LECRIM

2.1 **Nueva regulación legal**

La redacción ofrecida al art. 324 LECrim por la Ley 2/2020, de 27 de julio, ha simplificado 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.

El legislador de 2020 ha dado al art. 324 LECrim el siguiente tenor:

1. La investigación judicial se desarrollará en un plazo máximo de doce meses desde la incoación de la causa.

Si, con anterioridad a la finalización del plazo, se constatare que no será posible finalizar la investigación, el juez, de oficio o a instancia de parte, oídas las partes podrá acordar prórrogas sucesivas por periodos iguales o inferiores a seis meses.

Las prórrogas se adoptarán mediante auto donde se expondrán razonadamente las causas que han impedido finalizar la investigación en plazo, así como las concretas diligencias que es necesario practicar y su relevancia para la investigación. En su caso, la denegación de la prórroga también se acordará mediante resolución motivada.

2. Las diligencias de investigación acordadas con anterioridad al transcurso del plazo o de sus prórrogas serán válidas, aunque se reciban tras la expiración del mismo.

3. Si, antes de la finalización del plazo o de alguna de sus prórrogas, el instructor no hubiere dictado la resolución a la que hace referencia el apartado 1, o bien esta fuera revocada por vía de recurso, no serán válidas las diligencias acordadas a partir de dicha fecha.

4. El juez concluirá la instrucción cuando entienda que ha cumplido su finalidad. Transcurrido el plazo máximo o sus prórrogas, el instructor dictará auto de conclusión del sumario o, en el procedimiento abreviado, la resolución que proceda.

La reforma no se ha limitado a introducir una mera ampliación del plazo ordinario de la fase de investigación judicial, sino que ha supuesto una profunda modificación del sistema, cuyas principales novedades son las siguientes:

i) La supresión de la delimitación conceptual entre causas sencillas y complejas.

ii) La sustitución de un límite temporal máximo para la fase de instrucción por la configuración de un control periódico sobre la concurrencia de los presupuestos materiales necesarios para la prosecución de la investigación judicial.

iii) La posibilidad de que el/la juez/a pueda declarar de oficio la prórroga de su investigación.

iv) La facultad de acordar sucesivas prórrogas de la investigación judicial por un periodo máximo de seis meses cada una de ellas.

v) La previsión de que todas las partes, no solo el Ministerio Fiscal, puedan instar la prórroga de la investigación judicial.

vi) La supresión de supuestos de interrupción de los plazos de instrucción.

vii) La omisión de referencia o limitación alguna acerca de la posibilidad de practicar diligencias complementarias.

viii) La eliminación de un régimen específico de impugnación de las resoluciones por las que se declare o deniegue la prórroga de la investigación.

2.2 El derecho a un proceso sin dilaciones indebidas y los plazos regulados por el art. 324 LECrim

El legislador no ha ofrecido una definición normativa del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas que permita delimitar con una mínima precisión su contenido. De ahí que, sin perjuicio de su configuración como derecho fundamental y como garantía procesal a través del que tutelar la duración de las actuaciones procesales, la referencia a un proceso sin dilaciones indebidas aparezca, ante todo,

como un concepto jurídico indeterminado. En este sentido, resulta ilustrativa la STC 103/2016, de 6 de junio (FJ 5.º), cuando afirma:

(...) este derecho es una expresión constitucional que encierra un concepto jurídico indeterminado que, por su imprecisión, exige examinar cada supuesto concreto a la luz de aquellos criterios que permitan verificar si ha existido efectiva dilación y, en su caso, si ésta puede considerarse justificada, porque no toda infracción de los plazos procesales o toda excesiva duración temporal de las actuaciones judiciales supone una vulneración del derecho fundamental que estamos comentando (por todas, STC 54/2014, de 10 de abril, FJ 4), sin que, por otra parte, el derecho fundamental referido pueda identificarse con un derecho al riguroso cumplimiento de los plazos procesales, configurándose a partir de la dimensión temporal de todo proceso y su razonabilidad (STC 142/2020, de 21 de diciembre, FJ 3).

Por ello, nuestros tribunales, haciendo suya la doctrina del TEDH en relación con el art. 6.1 CEDH, han convenido en la necesidad de que el enjuiciamiento acerca de la posible vulneración del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas se realice con arreglo a determinados parámetros: la complejidad del proceso, la actitud procesal del investigado, la diligencia del órgano judicial y la duración normal u ordinaria de otros litigios similares. Resulta de particular interés al respecto la STS 29/2021, de 20 de enero (FJ 1.º), cuando dispone:

(...) el derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas, que no es identificable con el derecho procesal al cumplimiento de los plazos establecidos en las leyes, impone a los órganos jurisdiccionales la obligación de resolver las cuestiones que les sean sometidas, y también ejecutar lo resuelto, en un tiempo razonable. Se trata, por lo tanto, de un concepto indeterminado que requiere para su concreción el examen de las actuaciones procesales, a fin de comprobar en cada caso si efectivamente ha existido un retraso en la tramitación de la causa que no aparezca suficientemente justificado por su complejidad o por otras razones, y que sea imputable al órgano jurisdiccional y no precisamente a quien reclama. En particular debe valorarse 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 Solé y Martín de Vargas C. España, y las que en ellas se citan).

Puede concluirse, por tanto, que el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas proclamado por el art. 24.2 CE –al igual que el dere-

cho a un proceso en plazo razonable consagrado en el art. 6 CEDH– se identifican en realidad con el derecho que asiste a las partes a que la tramitación del procedimiento se desarrolle por el órgano judicial de modo diligente y ágil, evitando en todo momento la práctica de actuaciones inútiles. De ahí que, como señalan las SSTEDH de 2 de febrero de 2006 (rec. núm. 41211/1998) y de 20 de mayo de 2014 (rec. núm. 73593/2010), «la razonabilidad de la duración del procedimiento deba 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».

Por consiguiente, no resulta posible delimitar el contenido del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas con arreglo a criterios absolutos, debiendo huirse de apriorismos que vinculen su posible vulneración con la infracción de plazos procesales predeterminados conforme a criterios abstractos que impidan singularizar las concretas circunstancias concurrentes en la tramitación de cada procedimiento.

Razones de orden formal y naturaleza constitucional impiden afirmar que el art. 324 LECrim desarrolle el derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas, pues debe recordarse que el sistema de plazos fue instaurado con arreglo a la reforma operada por la Ley 41/2015, de 5 de octubre, cuya redacción resultó ulteriormente modificada por la Ley 2/2020, de 27 de julio; en ambos casos leyes ordinarias y, por consiguiente, inidóneas –en principio– al objeto de desarrollar derecho fundamental alguno con arreglo a lo preceptuado por el art. 81.1 CE. Si considerásemos que el art. 324 LECrim conlleva una afectación directa al núcleo del derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas, no habría sido posible su introducción mediante ley ordinaria con arreglo al art. 53 CE. En este sentido, la STC 53/2002, de 27 de febrero (FJ 12.º), dispone:

Precisando aún más esta doctrina, en la STC 292/2000, de 30 de noviembre, FJ 11, analizamos con detenimiento cuándo la imposición de límites a un derecho fundamental cae en la reserva de Ley orgánica (art. 81.1 CE) y cuándo se puede considerar una regulación del ejercicio del derecho (art. 53.1 CE) no reservado a aquella forma legal. Dijimos entonces que los límites legales o bien pueden ser restricciones directas del derecho fundamental mismo, o bien pueden ser restricciones al modo, tiempo o lugar de ejercicio del derecho fundamental. En el primer caso, regular esos límites es una forma de desarrollo del derecho fundamental. En el segundo, los límites que se fijan lo son a la *forma concreta en la que cabe ejercer el haz de facultades*

que compone el contenido del derecho fundamental en cuestión, constituyendo una manera de regular su ejercicio, lo que puede hacer el legislador ordinario a tenor de lo dispuesto en el art. 53.1 CE.

La jurisprudencia emanada del Tribunal Constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos diferencia entre *proceso sin dilaciones y proceso sin dilaciones indebidas,* así como entre *proceso en plazo y proceso en plazo razonable.* La fijación de un plazo máximo para la investigación judicial no contribuye necesariamente a determinar cuándo una dilación debe ser reputada indebida o un plazo calificado como irrazonable.

Ciertamente, el legislador se halla facultado para fijar plazos máximos para el ejercicio de las actuaciones procesales. Sin embargo, ello no permite entender que las actuaciones desarrolladas en plazo se muestren respetuosas con el derecho al proceso sin dilaciones indebidas. Claro ejemplo de cuanto se afirma resulta de la circunstancia de que en caso de derogarse el sistema de plazos del art. 324 LECrim, en nada afectaría a la calificación como debidas o indebidas de las dilaciones que pudieran producirse durante la fase de investigación judicial. De ello se infiere que el art. 324 LECrim aparece como un criterio orientativo, pues la apreciación de una dilación como indebida no resulta del mero transcurso de los plazos procesales, sino de las razones que subyacen a la duración misma del procedimiento y, más en concreto, a la falta de diligencia en su tramitación. En este sentido, resulta oportuno citar el ATS 151/2020, de 30 de enero (FJ 2.º), cuando dispone:

(...) 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. 21.6a 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. 21.6a CP (STS 368/2018, de 18 de julio).

De notable interés sobre esta cuestión resulta, asimismo, la reciente STS 66/2021, de 28 de enero (FJ 2.º), al señalar:

Como este tribunal ha mantenido de forma reiterada, el simple incumplimiento de los plazos procesales no justifica la solución atenuatoria propugnada [circunstancia atenuante de dilaciones indebidas] *–vid. SSTS 703/2018, de 14 de enero; 705/2020, de 17 de diciembre–.*

El transcurso del tiempo en el proceso penal por incumplimientos de plazos procesales puede comportar diferentes consecuencias que, en atención al contexto en el que la disfunción temporal se produce, no pasan de forma necesaria por la atenuación de la responsabilidad (...).

Transcurso del tiempo que, también, desde luego, puede fundar la atenuación de la responsabilidad penal declarada. Pero para ello, debe identificarse, primero, el carácter indebido y extraordinario del tiempo transcurrido y, segundo, una tasa significativa de aflictividad para la persona afectada que supere la que puede esperarse del propio desarrollo de todo proceso en el que está en juego la libertad personal.

Es precisamente dicho plus aflictivo por el excesivo transcurso del tiempo, al comportar una suerte de pena natural, el que justifica su compensación mediante la atenuación específica.

Una respuesta judicial tardía puede llegar a frustrar las legítimas expectativas y pretensiones de quien como ofendido o perjudicado por el delito recabe el auxilio de la Administración de justicia, convirtiéndose, a su vez, en una suerte de retribución anticipada para el sujeto sometido a investigación, fruto del carácter aflictivo inherente a la propia condición de sujeto pasivo del procedimiento. De ahí que se haya postulado la oportunidad de limitar los plazos de la fase de instrucción a fin de eludir el riesgo de someter *sine die* a la persona investigada a un proceso penal, fijando a tal efecto plazos que en abstracto se reputen óptimos para desarrollar la investigación criminal en un tiempo razonable y sin perjuicio de la posibilidad de admitir excepciones ante supuestos de particular complejidad que justifiquen la ampliación de su duración.

Sin embargo, el art. 324 LECrim no establece un sistema idóneo para conjurar plenamente las penalidades asociadas a la condición procesal de la persona investigada, pues en nuestro sistema las consecuencias asociadas a aquella condición pueden resultar previas a la atribución de la misma por el órgano judicial.

Así las cosas, al margen de la investigación que la Policía Judicial pueda desarrollar con anterioridad a la incoación del proceso penal, nuestro sistema procesal atribuye al Ministerio Fiscal la facultad de practicar diligencias de investigación de naturaleza preprocesal (arts. 5 EOMF y 773 LECrim) en el curso de las cuales podrá atribuir el estatus de investigado/a a cualquier persona, lo que sin duda puede tener trascendencia en el plano personal y el orden social para el sujeto sometido a investigación. Diligencias de investigación que, con arreglo a lo preceptuado por el art. 5 EOMF, podrán desarrollarse durante plazos de seis meses –doce meses en el supuesto de los delitos previstos en el art. 19.4 EOMF–, susceptibles de sucesivas e ilimitadas prórrogas por idéntico periodo.

El hecho de que el art. 324 LECrim no tome en consideración los lapsos temporales durante los que la persona investigada se haya visto sometida a la investigación de la Fiscalía o la Policía Judicial revela la auténtica naturaleza de aquellos plazos. De hallarse estos íntimamente conectados con el derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas, su cómputo debiera integrar necesariamente todos los periodos de investigación durante los que el sujeto pasivo de la misma se hubiera visto sometido a los inconvenientes asociados a esa condición, pues lo contrario podría considerarse un mero fraude de etiquetas. Lejos de ello, los arts. 5 EOMF y 324 LECrim configuran un sistema de plazos para la investigación penal que no afecta de forma directa al contenido del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas.

Por consiguiente, el modo en que el art. 324 LECrim articula el cómputo de los plazos de la fase de investigación judicial revela que nos hallamos ante plazos procesales cuya finalidad es ordenar el curso del procedimiento, sin conexión directa con los arts. 24.2 CE y 6.1 CEDH.

El vigente art. 324.1 LECrim señala que «Ella investigación judicial se desarrollará en un plazo máximo de doce meses desde la incoación de la causa». Puede afirmarse, por tanto, que el inicio del plazo tendrá lugar desde el momento de la incoación del procedimiento judicial, quedando excluidas del cómputo cualesquiera diligencias que la Policía Judicial o el Ministerio Fiscal hubiesen desarrollado con anterioridad a aquel momento.

Por otro lado, el cómputo del sistema de plazos de la investigación judicial se inicia y desarrolla al margen de la atribución de la condición de investigado/a, en tanto en cuanto nace desde el momento en que se incoa el procedimiento penal, aun cuando no existan elementos que permitan atribuir la comisión del hecho a persona alguna.

De ahí que resulte difícil conectar el contenido del art. 324 LECrim con el derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas o con el derecho a un proceso equitativo en plazo razonable, pues por lo que al sujeto pasivo del procedimiento se refiere, parece evidente que nos encontramos ante derechos cuyo nacimiento deberá vincularse a la efectiva atribución de la condición de investigado a su titular. De este modo, la STS 559/2020, de 29 de octubre (FJ 3.º), dispone:

(...) también es cierto que en cuanto al inicio del cómputo del tiempo de las posibles dilaciones, no debe tomarse en cuenta la fecha de los hechos (...) Así la jurisprudencia, por ejemplo STS 841/2015, del 30 de diciembre, ha declarado que el derecho se refiere al proceso sin dilaciones, no a un hipotético y exótico derecho del autor de un delito a un descubrimiento rápido tanto de la infracción penal como de su implicación en ella (STS 250/2014, de 14 de marzo). Desde la comisión del hecho hasta la incoación del proceso penal no hay afectación de derecho fundamental alguno. El cómputo comenzará cuando se adquiere la condición de imputado. Solo en ese momento se produce el padecimiento que supone estar sometido a un proceso (posibles medidas cautelares, obligación apud acta, zozobra derivada de la incertidumbre del seguimiento del proceso...) y que enlaza con la idea de pena natural, latente en la construcción dogmática de la atenuante de dilaciones indebidas.

En idéntico sentido, *vid.* ATS 740/2020, de 22 de octubre; o las SSTS 528/2020, de 21 de octubre; 457/2020, de 17 de septiembre; 366/2020, de 2 de julio; 273/2020, de 3 de junio.

En similares términos se pronuncia la STEDH de 25 de noviembre de 2010, al afirmar que:

(...) el plazo a tomar en consideración para determinar la duración del proceso penal comienza con el día en que se «imputa» a una persona en el sentido autónomo y sustantivo que se le confiera a *ese término. Termina el día en que finalmente se determina su responsabilidad o se termina el proceso (vid.* SSTEDH *Asunto Gil Leal Pereira c. Portugal,* de 31 de octubre de 2002; *Asunto Eckle c. Alemania,* de 15 de julio de 1982; *Asunto UHL contra Alemania,* de 10 de febrero de 2005).

En otro orden de cosas, el actual párrafo segundo del art. 324.1 LECrim confirma que los plazos no operan a modo de límite absoluto de la investigación criminal, pues según dispone el precepto, «[s]i, con anterioridad a la finalización del plazo, se constatare que no será posible finalizar la investigación, el juez, de oficio o a instancia de

parte, oídas las partes podrá acordar prórrogas sucesivas por periodos iguales o inferiores a seis meses».

Esta circunstancia permite inferir que el art. 324 LECrim se limita a imponer al órgano judicial la obligación de revisar periódicamente el curso de las actuaciones, a fin de constatar el estado de ejecución de las diligencias cuya práctica fue previamente acordada, el resultado de las mismas, así como la necesidad de practicar otras nuevas o, en su caso, poner fin a la fase de instrucción sobreseyendo las actuaciones o avanzando a la fase intermedia del procedimiento. Esta previsión resulta idónea a fin de garantizar un mínimo seguimiento y control de los procedimientos judiciales en curso, evitando así posibles paralizaciones durante largos periodos de tiempo, lo que redundará en una tramitación más ágil y diligente de los mismos.

Sin embargo, el hecho de que el precepto implemente una previsión apta para agilizar el curso de los procedimientos penales no permite conectar su contenido sin más con los arts. 24.2 CE y 6.1 CEDH. El actual art. 324 LECrim no establece un límite máximo de duración, ni de forma absoluta, ni en función de que la instrucción se considere simple o compleja. Por consiguiente, no es posible vincular los plazos –más que de un modo remoto– con el tiempo razonable para la tramitación del procedimiento.

No toda infracción de las normas procesales supone la vulneración del derecho a un proceso con todas las garantías, pues en última instancia ello conduciría inexorablemente a la constitucionalización de los meros formalismos *(vid.* SSTS 407/2020, de 20 de julio; 173/2018, de 11 de abril; 255/2017, de 6 de abril).

En definitiva, el carácter razonable de la duración de un procedimiento no depende de la mera prórroga de un plazo procesal, sino que viene delimitado por la diligencia y celeridad con que se haya desarrollado la actividad instructora.

2.3 **Ámbito objetivo de aplicación**

El nuevo art. 324 LECrim ha suprimido la previsión contenida en la redacción precedente acerca de que los plazos deban computarse desde la fecha de incoación del sumario o de las diligencias previas, limitándose ahora a conectar el inicio del cómputo con la más genérica referencia a la «incoación de la causa».

A pesar de lo anterior, el ámbito de aplicación del vigente art. 324 LECrim debe seguir circunscribiéndose exclusivamente a los procedimientos tramitados como procedimiento ordinario y como diligencias

previas, por razones análogas a las ya señaladas en la Circular de la FGE n.º 5/2015, *sobre los plazos máximos de la fase de instrucción,* que se asumen íntegramente. Por consiguiente, quedan excluidos del ámbito objetivo de aplicación del precepto los procedimientos ante el Tribunal del Jurado, para el enjuiciamiento rápido de determinados delitos, por aceptación de decreto y para el juicio sobre delitos leves.

La conclusión anterior se infiere de la previsión contenida en el apartado 4.º del art. 324 LECrim, cuando dispone que «[t]ranscurrido el plazo máximo o sus prórrogas, el instructor dictará auto de conclusión del sumario o, en el procedimiento abreviado, la resolución que proceda». De este modo, el legislador limita la aplicación de los plazos de la fase de investigación judicial a las modalidades procedimentales expresamente referidas en el precepto.

3. PRESUPUESTOS PARA LA PRÓRROGA DE LA INVESTIGACIÓN JUDICIAL

El derogado art. 324 LECrim contemplaba la posibilidad de que el plazo ordinario de la fase de investigación judicial –seis meses de duración– pudiera ser ampliado en aquellos casos en que la instrucción fuera declarada compleja *ab initio* o de forma sobrevenida por concurrir alguna o varias de las circunstancias a que se refería en su apartado segundo.

Además, el precepto hacía referencia a la posibilidad de prorrogar la duración de la instrucción cuando por concurrir «circunstancias sobrevenidas a la investigación, esta no pudiera razonablemente completarse en plazo». Esta previsión generó una notable inseguridad jurídica fruto de la indefinición acerca de lo que debiera entenderse por «circunstancias sobrevenidas a la investigación».

La mayor parte de las resoluciones de las audiencias provinciales precisaron que aquellas causas o circunstancias sobrevenidas debían limitarse a las que se suscitaran *ad intra* durante el curso de la investigación, quedando excluidas las que provinieran de un déficit estructural de organización de la Administración de justicia, así como aquellas otras que resultaran imputables a la mera pasividad o falta de diligencia del órgano judicial *(vid.* AAP Madrid 889/2019, de 6 de noviembre; AAP Tarragona 822/2019, de 29 de octubre; AAP Barcelona 303/2019, de 2 de mayo; AAP Pontevedra 211/2019, de 3 de abril; AAP Las Palmas de Gran Canaria 261/2018, de 2 de mayo; AAP Lleida 615/2017, de 13 de diciembre).

En la nueva redacción ofrecida al art. 324 LECrim el único presupuesto cuya concurrencia se exige –al objeto de prorrogar la duración de la instrucción– consiste en que por el/la juez/a se constate motivadamente la imposibilidad de finalizarla como consecuencia de la necesidad de practicar diligencias relevantes para el curso de la investigación.

Por consiguiente, la prórroga de la investigación judicial resultará jurídicamente admisible siempre que concurran los presupuestos materiales antes referenciados, con independencia de las razones que hayan impedido la práctica de aquellas diligencias que se estimen necesarias para lograr la consecución de los fines descritos por el art. 299 LECrim, y de que esa imposibilidad resulte imputable al órgano judicial o a la aparición de circunstancias sobrevenidas durante el curso de la investigación.

Si la *voluntas legislatoris* hubiera sido la de impedir la prosecución de aquellas investigaciones en que la actividad procesal desplegada hubiera sido poco diligente, se habría hecho constar mediante la redacción de una cláusula que así lo contemplara. Buena muestra de ello es el hecho de que no prosperasen aquellas enmiendas introducidas durante la tramitación de la Proposición de Ley núm. 122/000024 (BOCG de 29 de abril de 2020), *de derogación del plazo máximo previsto para la instrucción en la Ley de Enjuiciamiento Criminal,* en las que se proponía que «deberá ponerse fin a la instrucción cuando transcurra un plazo de seis meses sin que se lleve a cabo ninguna diligencia de investigación».

En definitiva, la finalidad del precepto no es otra que la de imponer al órgano judicial la obligación de controlar periódicamente el curso de la investigación al objeto de verificar el estado de las diligencias acordadas, así como valorar la necesidad de practicar otras nuevas o, en su caso, concluir la instrucción, bien decretando el sobreseimiento, bien la conclusión del sumario o la apertura de la fase intermedia del procedimiento abreviado.

El legislador diseña así un sistema que permite armonizar el derecho a una más ágil tramitación de los procedimientos penales y el derecho a la tutela judicial efectiva, instaurando mecanismos que garanticen el periódico control y actualización del estado de los procedimientos, sin que el derecho de las partes a obtener la tutela de sus legítimas pretensiones pueda verse cercenado por la concurrencia de circunstancias sobrevenidas, presupuestos de naturaleza exclusivamente formal o por la falta de diligencia o celeridad en la actuación procesal, las más de las veces motivada por causas de orden estructural.

En otro orden de cosas, la resolución por la que el órgano judicial decrete la prórroga de la investigación deberá revestir –*ex* art. 324.1.111 LECrim– la forma de auto, en el que el/la juez/a expondrá las razones que han impedido concluir la investigación desarrollada hasta ese momento, así como indicar las concretas diligencias que aún resulta preciso practicar, con expresión de los motivos por los que las mismas se consideran relevantes para concluir la fase de instrucción.

El deber de motivación de la referida resolución cobra ahora una particular relevancia con arreglo al nuevo diseño procesal ofrecido por el art. 324 LECrim. En consecuencia, las/os Sras./es. Fiscales velarán por que la resolución judicial decretando la prórroga de la duración de la investigación exprese las razones que aconsejan su continuación, así como las concretas diligencias que restan por practicar, con expresión de los motivos por los que estas se consideran relevantes para concluir la fase de instrucción.

4. DELIMITACIÓN DE LAS FACULTADES DEL ÓRGANO INSTRUCTOR Y LAS PARTES EN RELACIÓN CON LA PRÓRROGA DE LA INVESTIGACIÓN JUDICIAL

Con arreglo a la redacción del art. 324 LECrim ofrecida por la Ley 41/2015, de 5 de octubre, la jurisprudencia interpretó mayoritariamente que la ampliación de la duración de la fase de instrucción precisaba de la previa solicitud del Ministerio Fiscal, con la salvedad del denominado plazo máximo previsto en su apartado 4.º, en el que el legislador admitió de modo expreso que la solicitud pudiera ser efectuada por cualquiera de las partes personadas en el procedimiento *(vid.* SSTS 470/2017, de 22 de junio; 214/2018, de 8 de mayo; AATS 504/2019, de 2 de abril; 164/2020, de 23 de enero).

El derogado art. 324 LECrim tomó como fuente de inspiración el frustrado proyecto de Código Procesal Penal de 2013, una de cuyas principales novedades residía en atribuir al Ministerio Fiscal la dirección de la investigación criminal. Buena parte de los problemas técnicos y prácticos asociados a la configuración del sistema de plazos instaurado por la Ley 41/2015, de 5 de octubre, encuentran su génesis en el hecho de que se trasladara a nuestra ley rituaria un modelo procesal concebido en torno a la figura del fiscal investigador. Sin embargo, la reforma operada por la Ley 41/2015 no alteró la configuración de la fase investigadora del procedimiento, cuya dirección siguió correspondiendo al órgano judicial, creándose así una evidente

paradoja procesal al vincular la posibilidad de ampliar el plazo de las investigaciones judiciales a la previa petición del Ministerio Fiscal.

La actual redacción del párrafo segundo del art. 324.1 LECrim ha puesto fin a tal incoherencia, atribuyendo al juez la facultad de ampliar de oficio la duración de su investigación. El legislador de 2020 ha adoptado una opción más coherente y respetuosa con el actual diseño procesal consistente en atribuir la facultad de decidir sobre el curso de la investigación a quien la dirige y a quien, por esa misma razón, le está encomendada la consecución de las finalidades descritas en el art. 299 LECrim. Todo ello sin perjuicio, evidentemente, del auxilio que a tal fin puede y debe prestar el Ministerio Fiscal con arreglo a las altas funciones y responsabilidades que el ordenamiento jurídico le atribuye.

Por consiguiente, los plazos regulados por el nuevo art. 324 LECrim deben ser reputados como plazos judiciales, pues su ampliación, a diferencia de la regulación anterior, no aparece condicionada a la previa petición de parte.

Como novedad, el párrafo segundo del art. 324.1 LECrim ha introducido la posibilidad de que todas las partes del proceso penal –activas y pasivas– puedan promover por igual ante el órgano judicial la prórroga de la investigación. Esta previsión legal se estima más respetuosa con los derechos a la tutela judicial efectiva, a utilizar todos los medios de prueba y a un proceso con todas las garantías, siendo incontrovertida la legitimación del Ministerio Fiscal para invocar y promover la defensa de estos derechos *(vid.* STC 17/2006, de 30 de enero; SSTS 141/2015, de 3 de marzo; 508/2015, de 27 de julio; 841/2016, de 8 de noviembre; 288/2018, de 14 de junio; 352/2019, de 10 de julio; 271/2020, de 2 de junio).

La reforma ha operado una profunda transformación del rol asignado al Ministerio Fiscal en relación con el control de los plazos procesales del art. 324 LECrim. Si con arreglo a la redacción de la Ley 41/2015 el Ministerio Fiscal se erigía en figura principal de ese control, el protagonismo ha sido trasladado ahora al órgano judicial encargado de dirigir la instrucción. Así se infiere de la facultad de este para decretar de oficio la prórroga de la investigación y del hecho de que el nuevo precepto coloque en un plano de igualdad al Ministerio Fiscal y a las demás partes procesales, atribuyendo a todas ellas idénticas facultades.

En definitiva, es al director de la investigación judicial a quien compete controlar el curso y duración de la misma y, por ello, determinar la necesidad de ampliar su duración al objeto de practicar cuantas diligencias resulten necesarias para lograr la consecución de los

fines de la instrucción, sin perjuicio de la función que atribuye al Ministerio Fiscal el art. 773.1 LECrim y de que, como ya estableció la Instrucción de la FGE n.º 2/2008, *sobre las funciones del Fiscal en la fase de instrucción,* «no es casual que el art. 3 EOMF, en su redacción dada por Ley 24/2007, de 9 de octubre, al desglosar en dieciséis apartados las obligaciones del Ministerio Fiscal, ubique en primer lugar la de velar por que la función jurisdiccional se ejerza eficazmente conforme a las leyes y en los plazos y términos en ellas señalados, ejercitando, en su caso, las acciones, recursos y actuaciones, pertinentes. Ni el hecho de que la investigación de las infracciones penales se inicie directamente ante el Juzgado de Instrucción ni la eventual remisión a dicho órgano de las diligencias de investigación practicadas por el Fiscal supone que éste pueda relajar su obligación de continuar coadyuvando activamente al buen fin de la instrucción. (...) La esencia del Fiscal como promotor de la Justicia es la asunción de la iniciativa procesal, defendiendo la legalidad procesal desde una posición activa, estimulando el desenvolvimiento ágil de las actuaciones».

Por ello, las/os Sras./es. Fiscales promoverán ante el órgano judicial –en aquellos casos en que así lo consideren pertinente– el dictado de las resoluciones por las que se decrete la ampliación de la fase de investigación, procurando que el/la juez/a recabe el parecer de las distintas partes personadas en el procedimiento (art. 324.1.111 LECrim), así como que el auto en virtud del cual se decrete la prórroga sea motivado y resulte dictado en plazo.

Asimismo, las/os Sras./es. Fiscales deberán interponer aquellos recursos que estimen procedentes frente a las resoluciones por las que el/la juez/a acuerde o deniegue la ampliación de la fase de instrucción. A tal efecto, es preciso advertir que el vigente art. 324 LECrim –a diferencia de la versión aprobada por Ley 41/2015– no prevé restricción alguna acerca de la posibilidad de impugnar aquellas resoluciones, motivo por el que deberá estarse al régimen general establecido en los arts. 216 y ss. y 766 LECrim.

5. CÓMPUTO DE LOS PLAZOS

5.1 **Determinación del *dies a quo***

La nueva redacción del art. 324.1 LECrim fija la fecha de incoación de las actuaciones como *dies a quo* para el cómputo de los plazos al señalar que «[l]a investigación judicial se desarrollará en un plazo máximo de doce meses desde la incoación de la causa».

Como ya advirtiera la Circular de la FGE n.º 5/2015, la determinación del *dies a quo* plantea problemas en los supuestos de inhibiciones y acumulaciones en los que pueden concurrir varios autos de incoación de distinta fecha. Los criterios que sobre dicho particular se recogían en la referenciada Circular se asumen íntegramente en la presente y deben entenderse plenamente aplicables en la actualidad.

Así, en el caso de las inhibiciones por cuestiones de competencia, la fecha a tener en cuenta será la del primer auto de incoación que se dicte, ya que en ningún caso el tiempo que la Administración de justicia emplee en determinar el órgano competente puede ir en detrimento de la agilización del procedimiento *(vid.* AAP Barcelona 196/2020, de 2 de marzo; SAP Madrid 108/2020, de 17 de febrero; AAP Zaragoza 52/2020, de 24 de enero; AAP Tarragona 861/2018, de 21 de diciembre; AP Ciudad Real 204/2018, de 17 de mayo; AAP Pontevedra 474/2017, de 1 de junio).

Cuando se trata de acumulaciones el criterio ha de ser necesariamente diferente, ya que las mismas versarán sobre hechos o sujetos distintos, que en principio podrían haberse instruido en causas separadas. Como establece el art. 17 LECrim, cada delito debe dar lugar a la formación de una causa, pero si concurre alguno de los supuestos de conexidad, la investigación se efectuará en un solo procedimiento. En este caso, si existen varios autos de incoación de diligencias, el que marque el inicio del cómputo de los plazos debe ser el auto de incoación de las últimas diligencias iniciadas, y ello por razones de estricta lógica: por un lado, si tales diligencias no se hubieran acumulado, estarían sometidas a los plazos generales del art. 324 LECrim en toda su amplitud; por otro, de quedar vinculadas al plazo de las diligencias más antiguas, podría llegarse al absurdo de que una vez acumuladas, no se disponga de plazo alguno para la instrucción, por hallarse este ya agotado.

Algunos tribunales han rechazado el criterio antes expresado, interpretando que el inicio del cómputo del plazo regulado por el art. 324.1 LECrim tendrá lugar con la incoación del procedimiento, «pero siempre que dicha resolución incorpore un plan investigativo programado», rechazando de ese modo que la resolución de incoación del procedimiento a los meros efectos de su inhibición goce de virtualidad alguna a la hora de fijar el *dies a quo* del referenciado cómputo *(v.gr.* AAP Valencia 774/2020, de 8 de septiembre; AAP Granada 386/2020, de 25 de junio; o AAP Murcia 275/2020, de 7 de abril, entre otras).

Sin embargo, las audiencias provinciales mayoritariamente han hecho suyos los argumentos ofrecidos sobre dicho particular por la

Circular de la FGE n.º 5/2015, subrayando a tal efecto que la incoación del procedimiento y ulterior inhibición no suspende en ningún caso la tramitación de las actuaciones, con arreglo a lo dispuesto en el art. 25.3 LECrim *(v.gr.* AAP Barcelona 437/2020, de 18 de junio; AAP Madrid 654/2019, de 20 de septiembre; AAP Girona 476/2019, de 15 de julio; AAP Valladolid 113/2017, de 13 de marzo; AAP Tarragona 129/2020, de 28 de febrero; AAP Bilbao 151/2019, de 16 de mayo; AAP Barcelona 106/2018, de 31 de enero).

Por consiguiente, las/os Sras./es. Fiscales procurarán que en estos supuestos la actuación judicial instructora no quede suspendida de modo indefinido a la espera de que se resuelvan los posibles conflictos de competencia que puedan suscitarse entre los distintos órganos judiciales, promoviendo ante aquel que hubiera planteado la inhibición el diligente desarrollo de la investigación con arreglo al art. 25 LECrim e incluso, para el caso de estimarse oportuno, la prórroga de la fase de investigación.

En otro orden de cosas, debe recordarse que también han suscitado controversia las conversiones de un procedimiento no comprendido dentro del ámbito objetivo de aplicación del art. 324 LECrim –procedimientos ante el Tribunal del Jurado, para el enjuiciamiento rápido de determinados delitos, por aceptación de decreto y para el juicio sobre delitos leves– en los procedimientos ordinario o de diligencias previas.

La actual redacción del art. 324 LECrim ha sustituido la referencia a que el cómputo debía iniciarse «desde la fecha del auto de incoación del sumario o de las diligencias previas» por una fórmula notablemente más vaga: «desde la incoación de la causa». Esta modificación pudiera suscitar dudas acerca de si el *dies a quo* debiera fijarse en atención a la data de incoación del primero de los procedimientos o, por el contrario, con arreglo a la resolución por la que –a raíz de la conversión– se acordara la incoación del procedimiento ordinario o de diligencias previas. Sin embargo, con arreglo a una interpretación sistemática y teleológica puede concluirse que también en estos casos el *dies a quo* deberá computarse desde la fecha de incoación del procedimiento ordinario o de diligencias previas, en tanto en cuanto el art. 324 LECrim no debe ser aplicado a otros procedimientos que a los expresamente comprendidos dentro de su ámbito objetivo de aplicación.

La interpretación apuntada ofrece una solución más compatible con la concreta ubicación del precepto pues, en caso contrario, ello conduciría a admitir alternativas inconcebibles en aquellos casos en que la incoación del procedimiento ordinario o de diligencias previas,

fruto de la conversión procedimental, tuviera lugar tras superarse el plazo regulado por el art. 324.1 LECrim.

5.2 *Mes ad quem* de la investigación judicial

En cuanto al *dies ad quem* de los plazos regulados por el art. 324 LECrim, debe recordarse que, de conformidad con el art. 185 LOPJ, «[I]os plazos procesales se computarán con arreglo a lo dispuesto en el Código Civil», señalando el art. 5.1 CC que «si los plazos estuviesen fijados por meses o años, se computarán de fecha a fecha. Cuando en el mes del vencimiento no hubiera día equivalente al inicial del cómputo, se entenderá que el plazo expira el último del mes». Asimismo, debe tenerse presente que, según los arts. 201 LECrim y 184 LOPJ, «todos los días y horas del año se considerarán hábiles para la instrucción de las causas penales».

La aplicación de los preceptos reseñados a los plazos del art. 324 LECrim deriva de su naturaleza procesal y preclusiva, en contraposición a los plazos sustantivos, como los de prescripción y caducidad.

Los plazos procesales se distinguen de los plazos sustantivos porque su nacimiento siempre se ubica en el seno de un procedimiento fruto de una actuación procesal anterior, como es el auto de incoación de diligencias previas. Como señala la STS 751/2019, de 5 de noviembre, «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 aquellos plazos cuya génesis se asocie a una actuación procesal previa gocen siempre de naturaleza procesal, mientras que aquellos otros cuyo nacimiento tenga lugar extramuros del procedimiento sean considerados sustantivos o materiales. En este sentido, el ATS (Civil), sec. 1a, de 23 de mayo de 2018, dispone que «[e]sta Sala ha reiterado la diferencia existente entre plazos procesales y sustantivos al señalar que únicamente ofrecen carácter procesal los que tienen su origen o punto de partida de una actuación de igual clase (notificación, citación, emplazamiento o requerimiento), entre los que no están aquellos a los que se asigna un determinado plazo para el ejercicio de una acción».

Entre esas actuaciones de carácter procesal se encuentra la resolución judicial iniciadora del procedimiento penal –auto de incoación de sumario o de diligencias previas del procedimiento abreviado–, cuyo mero dictado produce el inicio del cómputo de los plazos de instrucción, sin necesidad para ello siquiera de su notificación al Ministerio Fiscal.

A mayor abundamiento, el ejercicio de la acción penal no viene constreñido por los plazos del art. 324 LECrim, de tal manera que el transcurso de estos no enerva ni impide ejercitar aquella, no implica un desapoderamiento del Estado para actuar el *ius puniendi.* Los plazos del art. 324 LECrim no afectan a la acción penal, sino exclusivamente al procedimiento investigativo desarrollado por el órgano judicial *(vid.* AAP Valencia 624/2019, de 10 de junio; AAP Barcelona 237/2019, de 25 de abril; AAP Murcia 520/2018, de 20 de diciembre). El vencimiento de los plazos máximos sin culminar oportunamente la fase de instrucción no determina la caducidad de la acción penal, ni implica la aparición de una novedosa causa de extinción de la responsabilidad. Es por ello que la única consecuencia procesal que directamente se deriva del cumplimiento de los plazos legales no es otra que la obligación que el art. 324.4 LECrim impone al juez de pronunciarse sobre la terminación de la fase de instrucción con el consiguiente dictado del auto de conclusión del sumario o, en el procedimiento abreviado, la resolución que proceda conforme al art. 779 LECrim.

Las audiencias provinciales han atribuido de forma mayoritaria naturaleza estrictamente procesal a los plazos de la investigación judicial, al considerar inadecuado relacionar el art. 324 LECrim con la prescripción o el ejercicio de la acción penal, pues el mero transcurso de los plazos no genera consecuencias sustantivas sino meramente procesales *(v.gr.* AAP Guadalajara 43/2020, de 4 de febrero; AAP León 141/2020, de 12 de febrero; AAP Tarragona 101/2020, de 11 de febrero; AAP Valencia 1000/2019, de 26 de septiembre; AAP Barcelona 237/2019, de 25 de abril; AAP Oviedo 431/2019, de 3 de julio; AAP Cádiz 355/2019, de 17 de julio, entre otros muchos).

La Sala Segunda del Tribunal Supremo ha venido a reafirmar esa naturaleza procesal de los plazos del art. 324 LECrim cuando en la STS 66/2021, de 28 de enero (FJ 2.º), señala expresamente:

El incumplimiento de los plazos procesales puede generar, también, consecuencias preclusivas y no preclusivas que afecten a *la propia regularidad del proceso, a la validez de determinadas actuaciones y a la obtención y aprovechamiento de fuentes probatorias.*

Así, y a título meramente descriptivo, el incumplimiento de los plazos procesales puede provocar la clausura de la fase de investigación –vid. artículo 324 LECrim–.

6. INTERRUPCIÓN DEL CÓMPUTO

La reforma operada por la Ley 2/2020, de 27 de julio, ha suprimido la previsión que contenía el derogado art. 324.3 LECrim en que se establecían como causas de interrupción del cómputo de los plazos los periodos durante los que las actuaciones se hallaran declaradas secretas o sobreseídas provisionalmente.

A la vista de que el actual art. 324 LECrim no regula supuesto alguno de interrupción, debe concluirse que la suspensión del cómputo de los plazos de la investigación judicial únicamente tendrá lugar mientras el procedimiento se encuentre en estado de sobreseimiento provisional, pues en tal caso no existe investigación alguna en marcha ni, por lo tanto, procedimiento en fase de instrucción cuyos plazos puedan ser computados.

Debe entenderse que, en el caso de que se acuerde el sobreseimiento provisional, el plazo dejará de computarse desde el momento en que se dicte y sin esperar a su firmeza, por lo que el tiempo de tramitación de los eventuales recursos no computará a los efectos del art. 324 LECrim, en tanto en cuanto ninguna actividad instructora se efectuará mientras penda la impugnación.

En el supuesto de reapertura de un procedimiento provisionalmente sobreseído se reanudará el plazo que reste de la investigación judicial, debiendo computarse a efectos del art. 324.1 LECrim el tiempo transcurrido entre el auto de incoación y el de sobreseimiento provisional.

Por otro lado, sin perjuicio de que no existe previsión expresa en cuanto a la interrupción del cómputo del plazo en los supuestos en que las actuaciones hubieran sido declaradas secretas, una interpretación teleológica y sistemática de los arts. 302, 306, 324, 579, 588.bis d), 588.ter g) y 588 quinquies LECrim y del art. 4.1 EOMF, permite afirmar que en estos casos el/la juez/a deberá conceder audiencia únicamente al Ministerio Fiscal pues, de otra forma, ello podría conducir a la frustración de la investigación.

Debe tenerse en cuenta la existencia de otros supuestos en que se ha admitido la interrupción del cómputo, tales como los apuntados en las Conclusiones de las XVIII Jornadas de Presidentes de las Audiencias Provinciales de España: el tiempo durante el que se resuelve el

planteamiento de cuestiones prejudiciales devolutivas y el periodo durante el que se lleven a cabo labores de traducción de las actuaciones (art. 123.4 LECrim).

7. LOS EFECTOS DEL TRANSCURSO DE LOS PLAZOS DE LA INVESTIGACIÓN JUDICIAL

7.1 **Prórroga extemporánea de la fase de investigación judicial**

El art. 324 LECrim no prevé de modo expreso que la resolución prorrogando la duración de la fase de investigación judicial resulte nula en aquellos casos en que hubiera sido dictada extemporáneamente, sino que se limita a prever la invalidez de aquellas diligencias que hayan sido practicadas una vez agotados los plazos regulados por el apartado primero, sin que estos hubieran sido previamente prorrogados.

Así las cosas, el apartado tercero del art. 324 LECrim señala que «[s]i, antes de la finalización del plazo o de alguna de sus prórrogas, el instructor no hubiere dictado la resolución a la que hace referencia el apartado 1, o bien esta fuera revocada por vía de recurso, no serán válidas las diligencias acordadas a partir de dicha fecha».

El legislador no ha previsto el tratamiento procesal que deba ofrecerse a la resolución judicial por la que se declare extemporáneamente la prórroga de los plazos regulados por el art. 324.1 LECrim ni el que deba darse a las diligencias practicadas bajo la cobertura de esa resolución judicial, es decir, el tratamiento de las diligencias solicitadas por cualquiera de las partes dentro del plazo de la investigación judicial pero acordadas inoportuna o extemporáneamente por el órgano judicial que posteriormente acuerda la prórroga fuera del plazo.

El precepto se limita a establecer que no serán válidas las diligencias acordadas una vez agotados los plazos cuando estos no hubieran resultado expresamente prorrogados por el/la juez/a de instrucción. A la vista de ello, puede afirmarse que el art. 324.3 LECrim admite dos posibles interpretaciones.

La primera, de carácter estrictamente gramatical, pasa por admitir que las diligencias solicitadas dentro de plazo por cualquiera de las partes –pero acordadas y practicadas bajo la cobertura de una resolución judicial dictada de modo extemporáneo– no sean consideradas válidas. Interpretación que parece fluir de la propia literalidad del precepto, que indica que las diligencias acordadas tras la finalización del plazo o de alguna de sus prórrogas no serán válidas cuando el instruc-

tor no hubiere dictado la resolución a la que hace referencia el apartado primero del art. 324 LECrim.

Una segunda posibilidad interpretativa con arreglo a criterios de orden sistemático y teleológico permite admitir la validez de las diligencias acordadas y practicadas de aquel modo, pues resultaría paradójico que el legislador no hubiera reputado nula la resolución judicial declarando extemporáneamente la prórroga de la duración de la fase de investigación para, sin solución de continuidad, negar toda validez a las diligencias decretadas bajo la cobertura de aquella resolución.

En tanto no exista una línea jurisprudencial uniforme, deberá prevalecer con carácter general la primera de las interpretaciones apuntadas, sin perjuicio de que existen sólidos argumentos en apoyo de la segunda.

Así, de admitirse la segunda opción, parecería fuera de toda duda que con arreglo al art. 238.3.º LOPJ la resolución decretando extemporáneamente la Prórroga de la investigación judicial no debería ser considerada nula, pues dicha actuación no disminuye en modo alguno las posibilidades efectivas de defensa de la persona investigada. Podría concluirse que la prórroga extemporánea de la duración de la fase de investigación judicial constituye una actuación procesal que no entraña menoscabo de los principios de contradicción e igualdad de partes y que no impide ni dificulta su posibilidad de alegar y acreditar en el proceso sus derechos, o de replicar dialécticamente la posición contraria en igualdad de condiciones con el resto de intervinientes en el proceso. Esta circunstancia, unida al hecho de que el art. 324.3 LECrim no prevea sanción o consecuencia alguna para la resolución dictada extemporáneamente, permitiría concluir que esa resolución judicial pudiera reputarse a todos los efectos como procesalmente válida y, en consecuencia, que tuviere la virtualidad de convalidar las diligencias acordadas y practicadas hasta la fecha de su dictado.

Debe, además, subrayarse que esta interpretación presenta mayor compatibilidad con el derecho a una investigación suficiente y eficaz en el marco del derecho a la tutela judicial efectiva proclamado por el art. 24.1 CE *(vid.* SSTC 87/2020, de 20 de julio; 39/2017, de 24 de abril; 153/2013 de 19 de septiembre). Este derecho fundamental comprende el derecho a que sean practicados todos los medios de investigación necesarios, pertinentes y útiles para lograr durante la fase de instrucción el esclarecimiento de los hechos objeto del procedimiento (art. 299 LECrim).

En supuestos similares en los que sí existe afectación de derechos fundamentales de la persona investigada nuestra jurisprudencia ha

admitido la validez de las diligencias practicadas bajo la cobertura de una resolución dictada extemporáneamente:

i) En relación con la prórroga extemporánea del secreto de sumario, la STS 463/2019, de 14 de octubre, dispone que «[e]n todo caso, la demora en la prórroga del secreto que se denuncia carecería de los efectos anulatorios que el recurrente pretende atribuirle, pues el recurso no identifica en qué términos dicho retraso le habría generado indefensión, habiendo recogido la doctrina constitucional, con ocasión del análisis de una decisión judicial de prórroga del secreto de las actuaciones, que lo verdaderamente relevante a efectos constitucionales es que no se haya producido una verdadera y efectiva indefensión (STC 19 de octubre de 1995, FJ 3.2)».

ii) En relación con la prórroga extemporánea de la diligencia de interceptación de las comunicaciones telefónicas, la STS 138/2015, de 13 de marzo, dispone que «aún en casos de cómputo equivocado del tiempo de algunas de las prórrogas de la medida de intervención, prorrogándose una vez transcurrido el plazo mensual acordado en la resolución precedente, habiéndose computado un mes y un día en lugar de un mes, (...) ello solo puede acarrear la ilicitud de lo actuado en dicho lapso (el citado día) y de lo que de ello se derive, pero [en] modo alguno de lo actuado bajo el amparo de la nueva resolución. Y ello, de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional que se pronunció en un caso análogo en la STC 205/2005, de 18 de julio». Criterio reiterado, entre otras, en las SSTS 841/2016, de 8 de noviembre; 552/2015, de 23 de septiembre; 877/2014, de 22 de diciembre; 689/2014, de 21 de octubre; 1029/2013, de 8 de diciembre.

Esta segunda interpretación coincide, además, con la ofrecida por la Sala Segunda del Tribunal Supremo en el ATS 504/2019, de 25 de abril, al enjuiciar un supuesto en que por el órgano judicial se acordó recabar la hoja histórico penal del investigado una vez agotado el plazo regulado por el art. 324.1 LECrim:

Ciertamente, advertimos que la unión de dichos antecedentes penales se produjo una vez transcurrido el plazo máximo legalmente establecido para la instrucción, pero ello no puede suponer la reclamada nulidad de la instrucción, como no justifica en este caso la declaración expresa de nulidad de dicha diligencia, aun a pesar de la inoperatividad del art. 324.7 LECrim –puesto que ninguna resolución judicial acordó previamente su unión a autos–, porque no es posible concluir que se haya producido indefensión efectiva y real para el recurrente por dicho motivo, como presupuesto esencial para que pudiera prosperar toda pretensión de esta naturaleza.

Finalmente, debe recordarse que las audiencias provinciales han admitido mayoritariamente, en relación con el derogado art. 324 LECrim, la posibilidad de que la resolución que decretaba la ampliación de la fase de instrucción pudiera ser dictada una vez expirado el plazo legal. Criterio igualmente plasmado en las conclusiones de las XVIII Jornadas de Presidentes de las Audiencias Provinciales de España en los siguientes términos: «No es, sin embargo, necesario que la prórroga se acuerde dentro de dicho plazo, por lo que surtirá plenos efectos la prórroga solicitada por el Fiscal tres días antes de la expiración aunque sea acordada por el instructor una vez agotado el plazo, previa audiencia de las partes, en los términos expuestos en el artículo 324 de la LECrim. En estos supuestos, las diligencias practicadas en el ínterin quedarán convalidadas una vez se acuerde la prórroga».

7.2 Régimen jurídico de las diligencias practicadas extemporáneamente

7.2.1 Diligencias acordadas con anterioridad al agotamiento del plazo

Respecto a las diligencias practicadas una vez agotados los plazos regulados por el art. 324.1 LECrim, deben distinguirse aquellos supuestos en que la práctica de las mismas hubiera sido decretada por el/la juez/a con anterioridad al vencimiento del plazo de aquellos otros en que su práctica hubiera sido ordenada una vez agotado el plazo o sus prórrogas.

En el primero de los casos referenciados continúan resultando de aplicación los criterios ofrecidos por la Circular de la FGE n.º 5/2015 –sustituyendo las referencias que en aquella se hacían al apartado séptimo del art. 324 LECrim, por el apartado segundo de la nueva redacción ofrecida al precepto–: «[e]l apartado [segundo] dispone que las diligencias de investigación acordadas antes del transcurso de los plazos legales serán válidas, sin perjuicio de su recepción tras la expiración de los mismos. Pese a su oscura redacción, una interpretación lógica lleva a mantener necesariamente que si se han acordado diligencias de investigación dentro de plazo, cabrá incorporar sus resultados a la causa aún ya agotado el mismo. Esta previsión habrá de entenderse referida a cualquier diligencia de instrucción, incluyéndose, por tanto, las testificales acordadas dentro de plazo que se lleven a cabo una vez expirado el mismo».

El citado criterio ha venido siendo aceptado mayoritariamente por las audiencias provinciales (vid. la conclusión al respecto de las XVIII Jornadas de Presidentes de las Audiencias Provinciales de España).

El nuevo art. 324.2 LECrim dispone que «Mas diligencias de investigación acordadas con anterioridad al transcurso del plazo o de sus prórrogas serán válidas, aunque se reciban tras la expiración del mismo».

Por consiguiente, serán válidas todas las diligencias acordadas antes del vencimiento del plazo de la investigación judicial, sin perjuicio de que se practiquen o reciban una vez agotado el mismo, bien se trate de una declaración testifical, un informe pericial o un documento con valor probatorio.

Nótese que el principio de conservación de los actos procesales encuentra su razón de ser no solo en razones de economía procesal, sino en el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, resultando gravemente lesivo para este derecho fundamental exigir que a causa de un mero defecto formal se reitere la práctica de diligencias con idéntico contenido y resultado.

7.2.2 Régimen de las diligencias acordadas y practicadas extemporáneamente

La anterior redacción del art. 324 LECrim no se pronunciaba expresamente sobre las consecuencias asociadas a la realización de diligencias de instrucción fuera de los plazos legales, limitándose a indicar en su apartado séptimo que «Mas diligencias de investigación acordadas antes del transcurso de los plazos legales serán válidas, sin perjuicio de su recepción tras la expiración de los mismos». Disposición esta que *a contrario sensu* inducía a considerar que las diligencias acordadas con posterioridad al transcurso de aquellos plazos no serían válidas.

El vigente art. 324 LECrim contempla en su apartado segundo idéntica previsión respecto a la validez de las diligencias acordadas antes del transcurso de los plazos previstos en el apartado primero del precepto. Sin embargo, su tercer apartado sí se pronuncia ahora expresamente acerca de las consecuencias procesales asociadas a la práctica extemporánea de diligencias durante la fase de instrucción en los siguientes términos: «[s]i, antes de la finalización del plazo o de alguna de sus prórrogas, el instructor no hubiere dictado la resolución a la que hace referencia el apartado 1, o bien ésta fuera revocada por

vía de recurso, no serán válidas las diligencias acordadas a partir de dicha fecha».

Por tanto, con arreglo a una interpretación literal del art. 324.3 LECrim, no serán válidas las diligencias acordadas de modo extemporáneo, al igual que aquellas que lo hubieran sido tras resultar prorrogados los plazos de la investigación judicial, cuando la resolución por la que se acordó la prórroga en cuestión fuere revocada.

Las diligencias practicadas de aquel modo en ningún caso merecerán ser consideradas ilícitas, sino irregulares, pues el mero incumplimiento del plazo procesal regulado por el art. 324 LECrim no permite apreciar vulneración de derechos y libertades fundamentales de ningún orden *(vid.* SSTS 1328/2009, de 30 de diciembre; 53/2011, de 10 de febrero; 115/2015, de 5 de marzo; 714/2018, de 16 de enero de 2019; y ATS 227/2020, de 13 de febrero).

En consecuencia, las diligencias acordadas y practicadas extemporáneamente no podrán valorarse al objeto de resolver acerca del paso a la fase intermedia del procedimiento ni introducirse en el acto de juicio oral por la vía de los arts. 714 y 730 LECrim. Sin embargo, nada impedirá que las/os Sras./es. Fiscales puedan proponer, bien en el escrito de acusación o de conclusiones provisionales, bien al inicio del acto del juicio oral, aquellas pruebas que se estimen pertinentes y útiles, aun cuando las mismas guarden conexión con las diligencias reputadas no válidas por haber sido practicadas con infracción de los plazos regulados por el art. 324 LECrim.

Las/os Sras./es. Fiscales deberán dar al resultado de las diligencias practicadas extemporáneamente el tratamiento propio de la prueba irregular, rechazando la expulsión del acervo probatorio de aquellas fuentes de prueba derivadas de la práctica de la diligencia que hubiera sido realizada con infracción de los plazos del art. 324 LECrim.

8. LA DECLARACIÓN EN CALIDAD DE INVESTIGADO/A TRAS LA EXPIRACIÓN DE LOS PLAZOS DEL ART. 324 LECRIM

En primer lugar, conviene precisar que, con arreglo a lo preceptuado por el actual art. 324.2 LECrim, esa posibilidad ha venido reputándose viable en todos aquellos casos en que la declaración, aun practicada tras agotarse el plazo, hubiera sido acordada con anterioridad por el/la juez/a de instrucción.

Cuestión distinta es el tratamiento procesal que deba ofrecerse a la declaración de la persona investigada acordada y practicada tras expirar el plazo de la fase de investigación judicial.

Doctrina y jurisprudencia convienen en afirmar que la declaración del investigado participa de una doble naturaleza, pues además de ser un acto de investigación judicial de naturaleza procesal, constituye una garantía de defensa de aquel. Esta función fue precisamente lo que motivó que el Tribunal Constitucional concluyera que su práctica durante la fase sumarial resultara ineludible *(vid.* SSTC 128/1993, de 19 de abril; 129/1993, de 19 de abril; 273/1993, de 20 de septiembre; 277/1993, de 17 de octubre; 135/1989, de 19 de julio; 186/1989, de 13 de noviembre).

La particular naturaleza de esta diligencia ha hecho que nuestra jurisprudencia admita su práctica extemporánea de modo mayoritario, también en aquellos casos en que hubiera sido decretada tras expirar los plazos previstos en el art. 324 LECrim. A tal efecto resultan reveladoras las consideraciones que sobre dicho particular se contienen en el ATC 5/2019, de 29 de enero (FJ 5.º):

Pero esta duda parte de considerar la declaración del investigado como una diligencia de investigación o instrucción que no puede ser acordada una vez transcurrido el citado plazo, de acuerdo con el sistema de plazos de instrucción del artículo 324 LECrim, y sin embargo determinante de la continuación del proceso penal mediante la apertura de la denominada fase intermedia (...) No es esta, sin embargo, la naturaleza, o la única naturaleza de la declaración del investigado que resulta de la *jurisprudencia de este Tribunal. (...) En este sentido, hemos dicho que «lo que prohíbe el artículo 24 CE es que el inculpado no tenga participación en la tramitación de las diligencias de investigación judiciales o que la acusación se fragüe a sus espaldas, sin haber tenido conocimiento alguno de ella» (SSTC 70/2002, de 3 de abril, FJ 4; y 18/2005, de 1 de febrero, FJ 5). (...) Esta condición de la declaración de investigado como «garantía de audiencia previa» es coherente con los principios inspiradores del derecho y del proceso penal en un Estado democrático de Derecho, y así lo hemos recordado igualmente en las SSTC 197/1995, de 21 de diciembre, FJ 6, y 161/1997, de 2 de octubre, FJ 5. «Como explicábamos in extenso en la STC 197/1995, (...) en el proceso penal acusatorio el imputado ya no es objeto del proceso penal, sino sujeto del mismo, esto es, parte procesal y de tal modo que [su] declaración, a la vez que medio de prueba o acto de investigación, es y ha de ser asumida esencialmente como una manifestación o un medio idóneo de defensa».*

Como ya se anticipó, el agotamiento de los plazos del art. 324 LECrim no puede identificarse con la prescripción del delito investigado, supuesto en que sí se admite la renuncia al ejercicio del *ius puniendi.* De ahí que, una vez expirados aquellos plazos y para el caso de apreciar indicios de criminalidad, el/la juez/a deba avanzar a la fase intermedia del procedimiento penal, permitiendo a las partes formular acusación, toda vez que el sobreseimiento de las actuaciones tan solo resultará viable de concurrir alguno de los supuestos de hecho regulados con carácter tasado en los arts. 637 y 641 LECrim, entre los que no se encuentra contemplada la ausencia de declaración de la persona investigada. Lo contrario supondría una tácita modificación del art. 637 LECrim, introduciendo como causa de sobreseimiento libre un supuesto no previsto por la norma, al tiempo que atribuiría un efecto sustantivo a una norma procesal al admitirse por la vía de hecho una nueva causa de extinción de la responsabilidad criminal asociada al transcurso del tiempo, distinta a la prescripción del delito.

La conclusión apuntada *supra* ha sido admitida de un modo mayoritario por nuestras audiencias provinciales *(vid.* AAP Barcelona 336/2020, de 29 de abril; AAP Barcelona 84/2020, de 4 de febrero; AAP Barcelona 634/2019, de 18 de noviembre; AAP Badajoz 159/2020, de 1 de junio; AAP Cáceres 237/2020, de 20 de marzo; AAP Cáceres 217/2020, de 17 de marzo; AAP Pontevedra 595/2017, de 4 de septiembre; AAP Bilbao 90482/2019, de 25 de octubre; AAP Sevilla 349/2018, de 8 de mayo; AAP Valencia 502/2019, de 14 de mayo).

La especial naturaleza de esta diligencia, el carácter netamente procesal del plazo previsto en el art. 324 LECrim –del que no cabe predicar efecto sustantivo alguno– y el hecho de que su omisión no constituya causa que determine el sobreseimiento libre o provisional de las actuaciones, parecen justificar la posibilidad de que la declaración de la persona investigada pueda ser decretada y practicada una vez expirados los plazos de la investigación judicial.

Sin embargo, dado que de forma minoritaria las resoluciones de algunas audiencias provinciales *(vid.* AAP Guadalajara 43/2020, de 4 de febrero; AAP Barcelona 237/2019, de 25 de abril; AAP Huelva 48/2019, de 8 de febrero) han denegado la posibilidad de practicar la declaración de investigado/a tras la expiración de los plazos regulados por el art. 324 LECrim, las/os Sras./es. Fiscales, al objeto de evitar la posible frustración de la investigación, deberán promover ante el órgano judicial que dicha diligencia sea practicada previo agotamiento de aquellos plazos.

En definitiva, las/os Sras./es. Fiscales velarán por que el/la juez/a de instrucción acuerde la práctica de la declaración de investigado/a o, en su caso, la declaración indagatoria con anterioridad a la expiración de los plazos regulados por el art. 324 LECrim. No obstante, en caso de suscitarse controversia sobre dicho particular, deberán sostener que la resolución por la que se declara la práctica de aquella diligencia una vez agotados aquellos plazos resulta admisible y válida con arreglo a nuestro ordenamiento jurídico.

9. LA PETICIÓN DE DILIGENCIAS COMPLEMENTARIAS TRAS LA CONCLUSIÓN DE LA FASE DE INSTRUCCIÓN

Conforme señalaba la Circular de la FGE n.º 5/2015, *sobre los plazos máximos de la fase de instrucción,* el derogado art. 324 LECrim impedía de modo expreso al Ministerio Fiscal instar la práctica de diligencias complementarias una vez agotado el plazo ordinario de la fase de instrucción, o de sus prórrogas, siempre que no se hubiera hecho uso de la facultad de instar la fijación de un plazo máximo.

Por el contrario, la nueva redacción del art. 324 LECrim no contiene previsión alguna acerca de las diligencias complementarias, circunstancia que permite concluir que su práctica deberá regirse ahora exclusivamente por las previsiones contenidas en el art. 780.2 LECrim.

En consecuencia, el nuevo sistema de plazos de la fase de investigación judicial deja ahora incólume la posibilidad de practicar diligencias complementarias con independencia de la expiración del plazo regulado por el art. 324 LECrim. La ubicación sistemática de los arts. 324 y 780.2 LECrim revela que mientras el primero circunscribe su ámbito objetivo de aplicación a la fase de instrucción, pues se ubica en el Título IV del Libro II de la ley, el segundo precepto despliega su eficacia en la fase intermedia del procedimiento, hallando su regulación legal en el Capítulo IV del Título II del Libro IV LECrim.

De ahí que pueda afirmarse que las diligencias complementarias deban entenderse excluidas del ámbito de aplicación del art. 324 LECrim, cuyo objeto se circunscribe a la regulación de aquellas diligencias cuya práctica se desarrolle durante la fase de instrucción del procedimiento penal.

Por lo demás, del tenor literal del vigente art. 324 LECrim se infiere que no existen razones que justifiquen condicionar la práctica de diligencias complementarias al agotamiento de los plazos de instrucción pues, no existiendo limitación alguna sobre dicho parti-

cular, deberá reputarse plenamente aplicable el contenido del art. 780.2 LECrim, en cuya virtud el/la juez/a de instrucción deberá practicar dichas diligencias cuando quien las solicita es el Ministerio Fiscal en tanto en cuanto «no es una parte más: es el acusador público, que ha de promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público, procurando la satisfacción del interés social» (ATC 32/2009, de 27 de enero).

Tampoco existe inconveniente alguno en admitir que el Ministerio Fiscal, tras concluir la fase de instrucción y en ejecución de las facultades atribuidas por el art. 773.1 LECrim, pueda oficiar a la Policía Judicial –tal como ya previera la Circular de la FGE n.º 5/2015– para que, bajo su exclusiva dirección, se practiquen aquellas diligencias que se estimen necesarias para su ulterior aportación a las diligencias judiciales.

El auxilio por la Policía Judicial en la actividad extraprocesal del Ministerio Fiscal viene asimismo reconocido por la jurisprudencia del Alto Tribunal, tal y como señala la STS 228/2015, de 21 de abril (FJ 1.º):

Su regulación en el art. 773 de la Ley procesal, establece que corresponde al Ministerio Fiscal, dentro de su función de impulso y simplificación del procedimiento, dar a la Policía Judicial instrucciones generales o particulares para el más eficaz cumplimiento de sus funciones, interviniendo en las actuaciones, «aportando los medios de prueba de que pueda disponer o solicitando del Juez de Instrucción la práctica de los mismos». De esta previsión es claro que el Fiscal para poder aportar esas pruebas ha de obtenerlas previamente y que para ello ha de recurrir a algún mecanismo de averiguación y obtención de las mismas, mecanismo que no puede ser otro que su propia actividad o el auxilio de la Policía Judicial que constitucionalmente –conforme al art. 126 CE–, y legalmente –art. 4.4 MF– de él depende.

Los plazos regulados en el art. 324 LECrim tampoco resultan de aplicación a la excepcional posibilidad de suspender el juicio oral al objeto de practicar alguna sumaria instrucción suplementaria «cuando revelaciones o retractaciones inesperadas produzcan alteraciones sustanciales en los juicios» (art. 746.6.º LECrim), pues el ámbito objetivo de aplicación de estos plazos se circunscribe, tal y como ya se indicó, a las diligencias judiciales practicadas durante la fase de instrucción.

10. LA ACTIVIDAD EXTRAPROCESAL DEL MINISTERIO FISCAL ANTE PROCEDIMIENTOS PROVISIONALMENTE SOBRESEÍDOS

La posible actuación extraprocesal del Ministerio Fiscal tras el archivo de las actuaciones judiciales ha suscitado escasa atención doctrinal y jurisprudencial, pese a tratarse de una vía que pudiera resultar idónea a fin de obtener fuentes de prueba que permitan la ulterior reapertura y prosecución de aquellos procedimientos provisionalmente sobreseídos con arreglo al art. 641 LECrim.

Al objeto de abordar tan relevante cuestión, conviene comenzar señalando que nuestro ordenamiento jurídico ha admitido que la actuación extraprocesal del Ministerio Fiscal pueda desarrollarse tanto antes como después de la incoación del procedimiento penal.

La actividad extraprocesal desarrollada al objeto de reabrir procedimientos provisionalmente sobreseídos con arreglo al art. 641 LECrim no conculca el derecho a la presunción de inocencia cuando nuevos datos hasta entonces ignorados lo aconsejen o hagan preciso, es decir, cuando se aporten nuevos elementos de prueba no obrantes en la causa *(vid.* SSTS 190/1995, de 16 de febrero; 944/1997, de 30 de junio; 974/2012, de 5 de diciembre; 338/2015, de 2 de junio), pues en ningún caso se alteran con ello las presunciones y reglas de tratamiento procesal inherentes a este derecho fundamental.

Asimismo, esa actividad extraprocesal tampoco compromete los derechos de defensa e igualdad de armas, pues se trata de una facultad que el ordenamiento jurídico atribuye en idénticos términos a todas las partes, erigiéndose el inicio de las sesiones del juicio oral como único límite temporal para la aportación de elementos de prueba *(v. gr.* SSTC 68/2001, de 17 de marzo; 30/2005, de 14 de febrero; 12/2011, de 28 de febrero; y SSTS 163/2019, de 26 de marzo; 211/2019, de 23 de abril).

Aunque resulte posible establecer ciertos paralelismos entre la actuación investigadora desarrollada por el/la juez/a durante la fase de instrucción y la desplegada por el Ministerio Fiscal durante la tramitación de sus diligencias de investigación, esta segunda se distingue claramente de la actividad judicial por su carácter extraprocesal. Como indica la STS 980/2016, de 11 de enero de 2017, «[p]or más flexibilidad que quiera atribuirse al heterodoxo modelo que rige en nuestro sistema, el acto procesal, por definición, es de naturaleza jurisdiccional». De ahí, precisamente, que la incoación de las diligencias de investigación por el Ministerio Fiscal no goce de eficacia interruptiva

de la prescripción del delito, tal y como recuerda la Circular de la FGE n.º 4/2013, *sobre las diligencias de investigación.*

Al margen de las facultades preprocesales, nuestro ordenamiento jurídico ha admitido la posibilidad de que el Ministerio Fiscal pueda desarrollar actuaciones extraprocesales tras la incoación por el órgano judicial de un procedimiento penal. Posibilidad esta a la que ya aludía la Circular de la FGE n.º 5/2015, *sobre los plazos máximos de la fase de instrucción,* como mecanismo a través del cual paliar posibles déficits derivados de la finalización prematura de la investigación judicial a causa del transcurso de los plazos del art. 324 LECrim.

Asimismo, la Instrucción de la FGE n.º 1/2008, *sobre la dirección por el Ministerio Fiscal de las actuaciones de la policía judicial* –que reproduce a su vez las consideraciones que sobre dicho particular se contienen en la Circular de la FGE n.º 1/1989, *sobre el procedimiento abreviado introducido por la Ley Orgánica 7/1988, de 28 de diciembre–,* señala:

(…) la cesación de las diligencias de investigación plantea la cuestión de si el Fiscal, en curso un procedimiento judicial, puede o no practicar u ordenar a la Policía Judicial que practique algún género de diligencia de investigación o aportación de fuentes de prueba. La respuesta a esta cuestión ha de ser que el Fiscal no podrá iniciar una nueva investigación general sobre el hecho, pero sí proceder a la práctica extrajudicial de diligencias concretas, puesto que de las propias Leyes, tanto las generales sobre las atribuciones del Fiscal, como las que regulan el procedimiento abreviado, se infiere tal facultad. Llegando a la conclusión de que es evidente que el Fiscal para poder aportar esas pruebas ha de obtenerlas previamente y que para ello ha de recurrir a algún mecanismo de averiguación y obtención de las mismas, mecanismo que no puede ser otro que su propia actividad o el auxilio de la Policía Judicial, que constitucional y legalmente de él depende.

Los razonamientos anteriores son reiterados en la Instrucción de la FGE n.º 2/2008, *sobre las funciones del Fiscal en la fase de instrucción,* en los siguientes términos:

Por último, dentro de esos cometidos tendentes a lograr la agilización de la fase de instrucción podrán los Sres. Fiscales, en caso necesario, oficiar a la Policía Judicial para que se lleven a *cabo diligencias concretas que se estimen necesarias para su ulterior aportación a las Diligencias Judiciales. Debe subrayarse que esta habilitación ha de entenderse referida a la práctica de diligencias concretas, sin que en*

ningún caso pueda desembocarse en una investigación Fiscal paralela a la instrucción judicial. Esta habilitación que la Ley confiere al Fiscal (vid. art. 773.1 LECrim y Circular 1/1989) habrá de ser usada con prudencia, en casos debidamente justificados, pues fácilmente pueden colegirse las disfunciones y duplicidades que un mal uso de la misma puede generar.

Asimismo, la posibilidad de que el Ministerio Fiscal desarrolle actos de investigación extraprocesal durante la tramitación judicial del procedimiento, valiéndose a tal efecto del auxilio de la Policía Judicial, ha sido recurrentemente reconocida por la Sala Segunda del Tribunal Supremo con arreglo a los arts. 773.1 LECrim y 3.5 EOMF *(vid.* SSTS 228/2013, de 22 de marzo; 228/2015, de 21 de abril; 317/2016, de 15 de abril; 211/2019, de 23 de abril).

Por consiguiente, no concurre óbice procesal o sustantivo que impida al Ministerio Fiscal desarrollar actuaciones extraprocesales mientras el procedimiento se encuentre en estado de sobreseimiento provisional, al objeto de obtener concretas fuentes de prueba que sean idóneas para lograr la ulterior reapertura del procedimiento previamente archivado. En este sentido, la Circular de la FGE n.º 1/1989, *sobre el procedimiento abreviado introducido por la Ley Orgánica 7/1988, de 28 de diciembre,* señala:

La conclusión de las diligencias previas por archivo o sobreseimiento (salvo que éste sea el libre del número 2.º del art. 637), también autorizará al Fiscal el iniciar una investigación para obtener nuevos elementos de juicio que le permitan interesar la reapertura del procedimiento judicial. Hay que entender que al archivarse o sobreseerse el proceso cesa o se suspende su «existencia» como tal proceso en curso y con ello el impedimento para la función investigadora del Fiscal. Esta puede ser de especial utilidad en los casos en que el Juez de Instrucción acuerde el sobreseimiento del número 2.º del art. 641, por entender que no existen indicios racionales de criminalidad contra el acusado por el Fiscal (art. 790.6, párrafo 1.º), en cuyo caso este último podrá abrir una investigación para obtener nuevos indicios o reforzar los existentes, de modo que pueda solicitarse la reapertura del procedimiento con éxito.

Tal y como afirma la Circular de la FGE n.º 1/1989, la prohibición de una concreta investigación subsidiaria a la judicial colocaría al Ministerio Fiscal en un injustificado plano de desigualdad frente al resto de partes procesales, a las que nuestra jurisprudencia ha reconocido la posibilidad de desarrollar diligencias de modo extraprocesal a

fin de recabar las fuentes de prueba que permitan la reapertura de los procedimientos sobreseídos.

En cualquier caso, debe advertirse que la admisibilidad de la actuación extraprocesal del Ministerio Fiscal durante el estado de sobreseimiento provisional de las actuaciones se encuentra íntimamente conectada con la propia naturaleza del sobreseimiento provisional, instituto jurídico que puede definirse como el acto procesal por el que se produce la terminación anticipada o la suspensión del procedimiento penal motivada por la imposibilidad de formular acusación y, por ello, de proceder a la apertura del juicio oral. La principal diferencia entre el sobreseimiento libre (art. 637 LECrim) y el provisional (art. 641 LECrim) radica en que mientras en el primer caso la finalización del procedimiento produce idénticos efectos que la sentencia absolutoria, el sobreseimiento provisional solo conduce a la suspensión por tiempo indeterminado del proceso, con el límite de la prescripción del delito.

Como señala la STC 40/1988, de 10 de marzo, en relación con el sobreseimiento provisional, «nada debe impedir una eventual y posible reapertura de las investigaciones sumariales si llegan a producirse nuevas pruebas demostrativas de la existencia del delito imputado y de la participación que determinadas personas pueden haber tenido en él, pues nada impone, fuera de los términos de la prescripción del delito, una renuncia al *ius puniendi* del Estado y de la persecución de las actividades criminales». Todo ello, sin perjuicio de que, tal y como señala la STC 34/1983, de 6 de mayo, «el auto de sobreseimiento provisional, por su propia naturaleza, no puede jurídicamente afectar a la presunción de inocencia».

Asimismo, debe recordarse al respecto la STC 3/2019, de 14 de enero (FJ 4.º), cuando dispone:

En conclusión, en atención a la jurisprudencia constitucional y del Tribunal de Justicia de la Unión Europea expuesta, el eventual efecto de cosa juzgada material de una decisión de sobreseimiento no depende de la calificación definitiva o provisional del archivo –y, por tanto, de la imposibilidad absoluta de la reapertura del procedimiento– sino de las concretas circunstancias concurrentes en el caso y relativas a que (i) dicha decisión haya sido adoptada una vez que se ha desarrollado un procedimiento penal al que el sujeto haya quedado sometido con la carga y gravosidad que ello implica; (ii) se hayan desarrollado por el órgano encargado de la instrucción de ese procedimiento penal todas las diligencias necesarias y razonables de investigación para determinar el carácter delictivo del hecho y la

concreta participación de interesado en el mismo, y (iii) como consecuencia de la firmeza de dicha decisión de archivo, la reapertura quede condicionada a la ponderación de la aparición de nuevos indicios relevantes sobre el carácter delictivo del hecho o de la participación del interesado en el mismo.

Del mismo modo, la Sala Segunda del Tribunal Supremo se ha pronunciado reiteradamente sobre este particular. Véase, a título de ejemplo, la STS 507/2020, de 14 de octubre (FJ 136.º), cuando señala:

La reapertura del procedimiento una vez firme el auto de sobreseimiento provisional depende de que se aporten nuevos elementos de prueba no obrantes en la causa (STS 75/2014, de 11.2).

La cuestión que puede plantearse es la de decidir si el sobreseimiento provisional puede ser dejado sin efecto, una vez que la resolución que lo acuerde ha devenido firme y qué requiere la reaperturación de las diligencias.

Resulta patente que esa provisionalidad en el archivo de las diligencias puede plantear problemas de inseguridad jurídica del afectado por la inicial investigación, sobre quien planea la posibilidad de una reapertura. Esa limitación de sus expectativas de seguridad aparece compensada por las exigencias de nuevos datos que permitan ser consideradas como elementos no tenidos en cuenta anteriormente para la decisión de sobreseer. No entenderlo así podría suponer que la desidia o el error [de] *una acusación, por no valorar unos datos preexistentes, le permite su reconsideración posterior para solicitar, y adoptar, su reapertura, con lesión a la seguridad del investigado. Es por ello que en la jurisprudencia hemos declarado que el sobreseimiento provisional permite la reapertura del procedimiento «cuando nuevos datos con posterioridad adquiridos lo aconsejen o hagan precisos». Esto quiere decir que la reapertura del procedimiento una vez firme el auto de sobreseimiento provisional depende de que se aporten nuevos elementos de prueba no obrantes en la causa.*

Así las cosas, siendo indiscutible que en los casos de sobreseimiento provisional procederá la reapertura de las actuaciones siempre que se obtengan nuevos datos o elementos que así lo aconsejen *(vid.* SSTS 94/2019, de 20 de febrero; 357/2019, de 10 de julio; 566/2019, de 20 de noviembre), la actividad extraprocesal resultará consustancial al instituto regulado por el art. 641 LECrim, pues solo de ese modo resulta posible la obtención de nuevas fuentes de prueba a tal fin.

En definitiva, corresponde al Ministerio Fiscal, en cuanto promotor de la acción de la justicia (art. 124 CE), tratar de subsanar los déficits probatorios que condujeron al sobreseimiento provisional de las actuaciones en aquellos casos en que ello resulte viable. No obstante, esta posibilidad en ningún caso podrá ser utilizada como herramienta a través de la que subvertir el modelo procesal diseñado por el legislador en el que el/la juez/a de instrucción se erige en director de la investigación criminal. Por ello, la actividad investigadora del Ministerio Fiscal se limitará en estos casos a la realización de aquellas concretas diligencias cuya práctica no tuvo lugar durante la fase de investigación judicial.

La anterior posibilidad que, como se ha visto, resulta plenamente amparada por nuestro ordenamiento jurídico y por la doctrina del Tribunal Constitucional y de la Fiscalía General del Estado, se llevará a efecto por las/os Sras./Sres. Fiscales con la necesaria prudencia, debiendo solicitarse la reapertura del procedimiento judicial previamente sobreseído cuando se llegue a conocimiento de revelaciones y/o nuevo material probatorio suficientes a tal fín y que no obrasen previamente en la causa, evitando así que el sobreseimiento provisional transmute en una suerte de archivo definitivo de las actuaciones contrario al tenor de la norma que lo regula y susceptible de consolidar espacios de impunidad que bien pueden ser resueltos por esta vía.

11. ACTIVIDAD EXTRAPROCESAL Y PLAZOS PROCESALES DE LA INVESTIGACIÓN JUDICIAL

La naturaleza procesal de los plazos del art. 324 LECrim resulta relevante en orden a analizar la admisibilidad de la actividad extraprocesal del Ministerio Fiscal una vez agotados aquellos. Asimismo, determina que su ámbito de aplicación aparezca necesariamente circunscrito a la actuación desarrollada por el/la juez/a de instrucción en el seno del procedimiento penal. Esta es la razón por la que en el cómputo de los plazos del art. 324 LECrim no se toma en consideración la duración de las diligencias de investigación del Ministerio Fiscal o la actividad de investigación preprocesal desarrollada por la Policía Judicial. Y ello por tratarse de modalidades de investigación criminal claramente excluidas del ámbito de aplicación del art. 324 LECrim. Ni la Ley 41/2015, de 5 de octubre, ni la Ley 2/2020, de 27 de julio, han reformado el art. 5 EOMF.

Asimismo, el vigente art. 324 LECrim ha sustituido la expresión «diligencias de instrucción» por la de «investigación judicial». De

este modo se despeja cualquier posible controversia acerca del ámbito objetivo y subjetivo de aplicación del precepto que deberá circunscribirse a la investigación desarrollada por el/la juez/a durante la fase sumarial.

Pese a que una interpretación del derogado art. 324 LECrim ya permitía alcanzar idéntica conclusión, la actual previsión que se contiene en el apartado primero del precepto –«[I]a investigación judicial se desarrollará en un plazo máximo de doce meses desde la incoación de la causa»– zanja cualquier controversia que pudiera suscitarse en torno al ámbito objetivo y subjetivo de aplicación de la norma. Resulta evidente, por tanto, la inviabilidad de aplicar dichos plazos a la actuación extraprocesal que pudieran desarrollar las partes, incluido el Ministerio Fiscal, en tanto en cuanto carece de naturaleza procesal y se desarrolla al margen de la investigación judicial.

A mayor abundamiento, como ya indicaba la Circular de la FGE n.º 1/1989, *sobre el procedimiento abreviado introducido por la Ley Orgánica 7/1988,* al archivarse o sobreseerse el proceso cesa o se suspende su existencia como tal proceso en curso. Es por ello que las diligencias practicadas a partir de aquel momento no se hallarán sometidas a plazo procesal alguno en tanto en cuanto esa actividad investigadora no está comprendida en el ámbito objetivo y subjetivo de aplicación del art. 324 LECrim.

Como se ha visto, el art. 324 LECrim tiene por objeto exclusivo regular el plazo durante el que resultará posible para el/la juez/a la práctica de diligencias de investigación durante la fase de instrucción, así como las consecuencias asociadas a la infracción de dicha previsión legal.

Por consiguiente, una vez reabierto un procedimiento sobreseído en el que se hubiesen agotado los plazos de instrucción, si bien el órgano judicial no podrá practicar diligencia de investigación alguna derivada de los nuevos elementos de prueba recabados, no se aprecia obstáculo para dictar, cuando así proceda, el oportuno auto de acomodación a los trámites del procedimiento abreviado o, en su caso, un nuevo auto de conclusión de sumario.

Mientras que la petición de reapertura procedimental deberá dirigirse al juez de instrucción en caso de unas diligencias previas provisionalmente sobreseídas, la misma solicitud deberá realizarse al tribunal que haya acordado el sobreseimiento provisional de un procedimiento ordinario. En este segundo supuesto, la petición de reapertura dirigida al tribunal deberá contener, además de las diligencias que la fundamenten, la solicitud de revocación del auto de conclusión de

sumario y la devolución del procedimiento al correspondiente juez de instrucción (art. 631 LECrim).

Debe apostillarse, como señala la STC 63/2005, de 14 de noviembre (en similares términos *vid.* SSTC 37/2012, de 19 de noviembre; 152/2012, de 9 de septiembre; 109/2013, de 6 de mayo; 81/2014, de 28 de mayo; 63/2015, de 13 de abril), que no existe otro límite temporal para el ejercicio del *kis puniendi* que el resultante de la aplicación del instituto de la prescripción del delito (art. 130 CP), de suerte que, en caso de acordarse el sobreseimiento provisional y en tanto no transcurra el plazo de prescripción, siempre será admisible la reapertura de las actuaciones cuando nuevos datos adquiridos con posterioridad lo aconsejen o hagan preciso, es decir, si se aportasen nuevos elementos de prueba no obrantes en la causa. Ello no compromete el derecho a la presunción de inocencia de la persona investigada, pues la aceptación del argumento contrario equivaldría a declarar que quien es investigado sin éxito adquiere un derecho intemporal de sobreseimiento libre e indefinido que le confiere inmunidad frente a cualesquiera investigaciones posteriores *(vid.* STS 795/2016, de 25 de octubre).

Un Estado democrático de Derecho no puede ni debe mantener la amenaza penal *sine die* sobre un sujeto sometido a investigación. Ahora bien, la fijación de unos plazos para la investigación judicial en el modelo procesal vigente no puede operar a modo de prescripción encubierta que impida a las partes desarrollar diligencias de manera extraprocesal. Conclusión que, además, parece clara a la vista de la inexistencia de un límite máximo de duración de la investigación judicial en la redacción ofrecida al art. 324 LECrim por la Ley 2/2020, de 27 de julio.

Negar la admisibilidad de la actividad extraprocesal de todas las partes y de la Policía Judicial una vez expirado el plazo del art. 324 LECrim atenta contra la propia naturaleza del sobreseimiento provisional, lo equipara injustificadamente a la figura del sobreseimiento libre y conduce *de facto* a la anulación encubierta del art. 641 LECrim, identificando, en claro fraude de ley, el agotamiento de los plazos procesales del art. 324 LECrim con el transcurso de los plazos de prescripción. En consecuencia, comoquiera que el/la juez/a de instrucción no puede continuar desarrollando su función una vez agotados los plazos del art. 324 LECrim, resulta evidente que la única investigación posible será la que se practique *extra processum.*

Por todo ello, las/os Sras./es. Fiscales podrán practicar actividad extraprocesal en los estrictos términos expuestos en el epígrafe anterior, a fin de recabar elementos o fuentes de prueba que permitan la reapertura de aquellos procedimientos sobreseídos como consecuen-

cia de la expiración de los plazos regulados por el art. 324 LECrim, pudiendo auxiliarse a tal efecto de las unidades de Policía Judicial.

En estos casos, las/os Sras./es. Fiscales deberán documentar la actividad desarrollada y el resultado de las concretas actuaciones practicadas en el marco de las diligencias de investigación que habrán de incoarse al efecto, procediendo a su íntegra aportación ante el órgano judicial competente cuando lo practicado resulte relevante para la investigación o para la persona investigada, sea favorable o adverso. En todo caso, su práctica deberá acomodarse a lo previsto en los arts. 5 EOMF y 773 LECrim en aquello que resulte de aplicación.

Al aportar el resultado de las diligencias extraprocesales practicadas, las/os Sras./es. Fiscales deberán solicitar al órgano judicial la reapertura del procedimiento y la adopción de la resolución que a su juicio proceda: bien el dictado del auto de acomodación a los trámites del procedimiento abreviado o la revocación del auto de conclusión de sumario, bien el dictado de auto de sobreseimiento libre o el mantenimiento de la situación de sobreseimiento provisional. En todo caso, velarán por que el/la juez/a confiera traslado del material probatorio recabado a las distintas partes personadas en el procedimiento. Todo ello sin perjuicio de interesar, en su caso, la práctica de la declaración de la persona investigada como se ha señalado *supra.*

12. RÉGIMEN TRANSITORIO APLICABLE A LAS CAUSAS INCOADAS CON ANTERIORIDAD A LA ENTRADA EN VIGOR DE LA REFORMA

La disposición transitoria de la Ley 2/2020, de 27 de julio, señala:

La modificación del artículo 324 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal contenida en el artículo único será de aplicación a los procesos en tramitación a la entrada de vigor de la presente Ley. A tal efecto, el día de entrada en vigor será considerado como día inicial para el cómputo de los plazos máximos de instrucción establecidos en aquél.

Conforme al tenor literal de la disposición anterior, el cómputo de los plazos de la fase de investigación judicial debe entenderse reiniciado respecto de todas las causas en tramitación, configurándose como nuevo *dies a quo* para su cómputo el de la entrada en vigor de la Ley –29 de julio de 2020– y, como nuevo plazo a computar, el de los doce meses previstos con carácter general por el art. 324.1 LECrim (v. *gr.* AAP Pontevedra núm. 602/2020, de 20 de noviembre).

El régimen transitorio aprobado por el legislador resulta coherente con el espíritu que informa la nueva redacción del precepto. Así, no debe olvidarse que la reforma del art. 324 LECrim, operada por Ley 2/2020, de 27 de julio, conduce a la derogación de un límite máximo de duración de la fase de instrucción, cuyas posibilidades de ampliación se hallan ahora únicamente sometidas a la consecución de los fines de la instrucción descritos por el art. 299 LECrim. De ahí que para garantizar la seguridad jurídica en el cómputo de los nuevos plazos el legislador haya optado por reiniciar el de todas las causas.

La expresión «procesos en tramitación» empleada por el legislador en la disposición transitoria permite entender que, además de a los procedimientos que se encuentren en fase de instrucción, la nueva redacción del art. 324 LECrim será de aplicación a aquellos otros en los que aquella fase ya hubiera concluido. De este modo, el nuevo tenor de la norma adquiere virtualidad para el caso de producirse la revocación del auto de procedimiento abreviado o del auto de conclusión de sumario. En tales supuestos el procedimiento volverá a encontrarse en trámite de instrucción y resultará procedente, por tanto, el reinicio del cómputo de los plazos de la fase sumarial.

Asimismo, el nuevo art. 324 LECrim será de aplicación a la posibilidad de practicar las diligencias complementarias del art. 780.2 LECrim cuando a la entrada en vigor de la norma el procedimiento se hallase en fase intermedia.

En cuanto a la retroactividad de las normas procesales debe recordarse el principio general *tempus regit actum.* Este principio determina que las normas procesales son aplicables a todos los procedimientos en curso desde el momento de su entrada en vigor. En este sentido, la STC 63/1982, de 20 de octubre (FJ 3.º), dispone:

La incidencia que el art. 24 CE tiene sobre las normas procesales obliga a darle el tratamiento que es propio de éstas a *la hora de resolver sobre su eficacia en el tiempo, y según la doctrina prácticamente unánime, las normas procesales tienen efecto inmediato, son aplicables a todos los procesos en curso en el momento de su entrada en vigor.*

Esta regla procesal, utilizada por el legislador en la disposición transitoria analizada, resulta coherente con la opción asumida por el 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,* cuyo art. 2 dispuso que «[1]os términos y plazos previstos en las leyes procesales que hubieran quedado suspendidos por aplicación de lo establecido 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».

13. CLÁUSULA DEROGATORIA

La presente Circular deroga la Circular de la FGE n.º 5/2015, de 13 de noviembre, *sobre los plazos máximos de la fase de instrucción.*

14. CONCLUSIONES

1.ª El art. 324 LECrim no desarrolla el derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas proclamado por el art. 24.2 CE; de ahí que el incumplimiento de los plazos de la investigación judicial no comporte automáticamente lesión de aquel derecho fundamental. La calificación como indebida de una dilación aparece condicionada a la diligencia en la tramitación de las actuaciones y no al mero transcurso de los plazos legales.

2.ª Los plazos del art. 324 LECrim aparecen configurados como plazos procesales cuyo vencimiento no provoca la caducidad de la instancia o de la acción penal ni produce efecto material alguno.

3.ª Los plazos regulados por el nuevo art. 324 LECrim son plazos judiciales en tanto en cuanto su ampliación no aparece condicionada a la actuación de las partes del procedimiento.

4.ª La nueva redacción del art. 324 LECrim establece un único plazo de doce meses de duración para la investigación judicial, prorrogable por sucesivos e ilimitados plazos de hasta seis meses, sin otro límite que el necesario para la consecución de los fines de la instrucción.

5.ª El único presupuesto exigido para prorrogar la investigación es que por el órgano judicial se constate motivadamente la imposibilidad de su finalización como consecuencia de la necesidad de practicar nuevas diligencias.

6.ª La regulación actual atribuye al órgano instructor el control de los plazos de la investigación en el seno del proceso penal. El órgano judicial ostenta la facultad de decretar de oficio mediante auto la prórroga de los plazos de la investigación.

7.ª Los plazos del art. 324 LECrim son de exclusiva aplicación a las causas tramitadas como procedimiento ordinario y diligencias previas del procedimiento abreviado. Por consiguiente, quedan excluidos

del ámbito objetivo de aplicación del precepto los procedimientos ante el Tribunal del Jurado, para el enjuiciamiento rápido de determinados delitos, por aceptación de decreto y para el juicio sobre delitos leves.

8.ª El art. 324 LECrim establece la fecha de incoación de las actuaciones como *dies a quo* para el cómputo de los plazos.

En caso de conversión de un procedimiento ante el Tribunal del Jurado en procedimiento ordinario o de diligencias previas, el *dies a quo* deberá computarse desde la fecha de incoación de estos últimos.

En caso de inhibiciones, el *dies a quo* vendrá determinado por la fecha del primer auto de incoación que se dicte.

En caso de acumulaciones, el auto de incoación de las últimas diligencias marcará el inicio del cómputo de los plazos del art. 324 LECrim.

Las/os Sras./es. Fiscales procurarán que la actuación judicial instructora no quede suspendida de modo indefinido a la espera de que se resuelvan los posibles conflictos de competencia que puedan suscitarse, promoviendo ante el órgano judicial que hubiera planteado la inhibición el diligente desarrollo de la investigación con arreglo al art. 25 LECrim e incluso, para el caso de estimarse oportuno, la prórroga de la fase de investigación.

9.ª Las/os Sras./es. Fiscales velarán por que la resolución motivada que decrete la ampliación de la investigación judicial sea dictada antes de la expiración del plazo legal previsto por el art. 324 LECrim, previa audiencia a las distintas partes personadas en el procedimiento.

10.ª Las/os Sras./es. Fiscales interpondrán aquellos recursos que estimen procedentes frente a las resoluciones por las que se acuerde o deniegue la ampliación de la fase de investigación judicial de conformidad con el régimen general en materia de recursos (arts. 216 y ss. y 766 LECrim).

11.ª El nuevo art. 324 LECrim no prevé supuesto alguno de interrupción de los plazos. No obstante, la suspensión de su cómputo tendrá lugar durante el periodo en que el procedimiento se encuentre sobreseído provisionalmente.

En caso de reapertura de un procedimiento provisionalmente sobreseído se reanudará el plazo que reste de la investigación judicial, debiendo computarse a efectos del art. 324.1 LECrim el tiempo transcurrido entre el auto de incoación y el de sobreseimiento provisional.

12.ª El periodo de tiempo durante el que las actuaciones se encuentren declaradas secretas será computado con arreglo al nuevo art. 324 LECrim.

En caso de encontrarse secretas las actuaciones al momento de expirar los plazos, las/os Sras./es. Fiscales velarán por que el órgano judicial conceda audiencia únicamente al Ministerio Fiscal.

13.ª Serán válidas todas las diligencias acordadas antes del vencimiento del plazo de la investigación judicial, sin perjuicio de que se practiquen o reciban una vez agotado el mismo, bien se trate de una declaración testifical, un informe pericial o un documento con valor probatorio.

14.ª Carecerán de validez las diligencias cuya práctica hubiera sido acordada por la autoridad judicial de modo extemporáneo, aunque hubiesen sido solicitadas en plazo por cualquiera de las partes.

Igualmente, carecerán de validez aquellas diligencias que hubieran sido acordadas tras resultar prorrogados los plazos de la investigación, cuando la resolución por la que se acordó la prórroga resultare revocada.

Las diligencias practicadas de aquel modo en ningún caso merecerán ser consideradas ilícitas sino irregulares, pues el mero incumplimiento del plazo procesal regulado por el art. 324 LECrim no permite apreciar vulneración alguna de derechos y libertades fundamentales.

Tales diligencias no podrán valorarse al objeto de resolver la transición a la fase intermedia del procedimiento ni introducirse en el acto de juicio oral por la vía de los arts. 714 y 730 LECrim. Sin embargo, nada impedirá que las/os Sras./es. Fiscales puedan proponer que en el acto de juicio oral sean practicadas aquellas pruebas que se estimen pertinentes y útiles, aun cuando las mismas guarden conexión con las diligencias reputadas no válidas por haber sido practicadas con infracción de los plazos del art. 324 LECrim.

15.ª Las/os Sras./es. Fiscales velarán por que la autoridad judicial acuerde la práctica de la declaración de investigado/a o, en su caso, la declaración indagatoria con anterioridad a la expiración de los plazos de la investigación.

En aquellos casos en que hubiere expirado el plazo, las/os Sras./es. Fiscales deberán sostener que la declaración de la persona investigada resulta admisible y plenamente válida, atendida su condición de garantía procesal.

16.ª El nuevo art. 324 LECrim permite practicar las diligencias complementarias del art. 780.2 LECrim en aquellos casos en que el plazo de la investigación ya se hubiere agotado al momento de concluir la instrucción.

17.ª Los plazos del art. 324 LECrim no resultan de aplicación a las diligencias cuya práctica haya sido decretada por el órgano de enjuiciamiento durante la fase de juicio oral con arreglo al art. 746.6.º

LECrim, al objeto de desarrollar una sumaria instrucción suplementaria.

18.ª Las/os Sras./es. Fiscales pueden practicar actividad de investigación extraprocesal a fin de recabar elementos o fuentes de prueba que permitan lograr la reapertura de los procedimientos sobreseídos una vez expirados los plazos del art. 324 LECrim.

La actividad investigadora del Ministerio Fiscal se limitará en estos casos a la tramitación de aquellas concretas diligencias cuya práctica no tuvo lugar durante la fase de investigación judicial. La anterior posibilidad se llevará a efecto por las/os Sras./Sres. Fiscales con la necesaria prudencia, debiendo solicitarse la reapertura del procedimiento judicial previamente sobreseído cuando se llegue a conocimiento de revelaciones y/o nuevo material probatorio suficientes a tal fin y que no obrasen previamente en la causa.

En tales supuestos, las/os Sras./es. Fiscales deberán documentar la actividad desarrollada y el resultado de las concretas actuaciones practicadas en el marco de las diligencias de investigación que habrán de incoarse al efecto. Igualmente, procederán a su íntegra aportación ante el órgano judicial competente cuando lo practicado resulte relevante para la investigación o para la persona investigada, sea favorable o adverso.

Al momento de aportar el resultado de aquellas diligencias, las/os Sras./es. Fiscales solicitarán del órgano judicial la adopción de la resolución que a su juicio proceda, interesando bien la reapertura del procedimiento con el consiguiente dictado del auto de acomodación a los trámites del procedimiento abreviado o petición de revocación del auto de conclusión de sumario, bien el dictado de auto de sobreseimiento libre o el mantenimiento de la situación de sobreseimiento provisional.

19.ª Conforme a la disposición transitoria de la Ley 2/2020, de 27 de julio, el cómputo de los plazos regulados por el art. 324 LECrim debe entenderse reiniciado respecto de todas las causas en tramitación, configurándose la fecha de entrada en vigor de la Ley –29 de julio de 2020– como nuevo *dies a quo* de la totalidad de los procedimientos en curso, y como nuevo plazo a computar el de los doce meses previstos con carácter general por el citado precepto.

La expresión «procesos en tramitación» permite extender la aplicación del nuevo precepto, además de a los procedimientos que se encuentren en fase de instrucción, a los supuestos en que tenga lugar la revocación del auto de procedimiento abreviado o del auto de conclusión de sumario, así como a la posibilidad de practicar diligencias

complementarias en aquellos procedimientos que se encuentren en fase intermedia.

En razón de todo lo expuesto, con el propósito de adoptar un criterio uniforme en la interpretación del nuevo art. 324 LECrim, las/os Sras./es. Fiscales se atendrán en lo sucesivo a las prescripciones de la presente Circular.

CIRCULAR 2/2021, DE 30 DE ABRIL, SOBRE EL TRATAMIENTO DE LA COMPETENCIA TERRITORIAL EN EL ORDEN JURISDICCIONAL CIVIL

1. INTRODUCCIÓN Y DELIMITACIÓN METODOLÓGICA

Ha sido tradicional atribuir al Ministerio Fiscal la función de vigilancia del cumplimiento de las normas que delimitan la competencia en los distintos órdenes jurisdiccionales. Esta asignación funcional tiene remotos antecedentes, contemplándose ya en el art. 838.3 de la Ley provisional sobre organización del Poder Judicial de 1870.

El art. 3.8 de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, *del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal* (en adelante EOMF), dispone que «corresponde al Ministerio Fiscal [...] mantener la integridad de la jurisdicción y competencia de los jueces y tribunales, promoviendo los conflictos de jurisdicción y, en su caso, las cuestiones de competencia que resulten procedentes, e intervenir en las promovidas por otros».

En una aproximación general puede decirse que en la necesidad de respetar las normas de competencia subyacen intereses públicos y sociales entroncados con el derecho fundamental al juez ordinario predeterminado por la ley.

La regulación de la competencia territorial se contiene en el Libro I, Título II, Capítulo II, Sección II, arts. 50 a 60 de la LEC de 2000.

En principio, según se desprende del art. 54 LEC, las normas sobre competencia territorial tienen naturaleza dispositiva. La LEC reconoce, siguiendo sus precedentes, un ámbito de operatividad a la autonomía de la voluntad mediante la atribución de efectos a la sumisión de las partes (expresa o tácita) al configurarla como criterio preferente en la determinación de la competencia territorial.

Este reconocimiento hunde sus raíces en la concepción de que siempre que se respeten las normas de competencia objetiva y funcional, el interés público queda salvaguardado, siendo indiferente que conozca uno u otro órgano del mismo orden y rango, por lo que debe partirse de una norma general que la considera prorrogable.

Sin embargo, en el ámbito de la competencia territorial, el campo aparentemente amplio de la autonomía de la voluntad se ve limitado al incorporar la Ley fueros imperativos en numerosas materias que pueden sintetizarse en los siguientes: en procesos relativos a acciones reales sobre bienes inmuebles; en procesos sobre cuestiones hereditarias; en procesos de protección de derechos fundamentales; en procedimientos sobre arrendamientos de inmuebles; sobre propiedad horizontal; sobre daños ocasionados por la circulación de vehículos de motor; en procedimientos sobre impugnación de acuerdos sociales; en propiedad industrial; competencia desleal; patentes y marcas; en procedimientos sobre condiciones generales de contratación; en tercerías

de dominio o mejor derecho; en seguros; en venta a plazos de bienes muebles, contratos destinados a su financiación y los contratos sobre prestación de servicios o bienes muebles cuando la celebración de los mismos haya sido precedida de oferta pública y en procedimientos relativos a consumidores y usuarios y asimilados.

Además, se excluye la *prorrogatio fori* con carácter general para el juicio verbal –uno de los dos procesos declarativos ordinarios instaurados por la LEC– así como para los procedimientos especiales, en los términos que se expondrán en la presente Circular.

El art. 54.1 LEC introduce igualmente una cláusula genérica en la que se remite a las demás previsiones que las Leyes pudieran introducir estableciendo otros supuestos de imperatividad de la competencia territorial. Dentro de esta cláusula se comprendería el fuero privilegiado del Estado y asimilados, el fuero para el ejercicio del derecho de rectificación y el fuero previsto para el concurso de acreedores.

En realidad, la imperatividad del fuero en los procesos de familia, verbales, monitorio, ejecución ordinaria y cambiaria, hacen que desde un punto de vista cuantitativo, la gran mayoría de los procedimientos se sometan a lo que en teoría es la excepción. Puede decirse que en la práctica la competencia territorial en el proceso civil es mucho más imperativa que dispositiva.

Esta publificación de los fueros territoriales obedece a distintas justificaciones: la naturaleza pública de los intereses en conflicto, la conveniencia de promover la distribución equitativa de asuntos entre los juzgados, la necesidad de promover la economía procesal y procurar evitar las dilaciones indebidas, la necesidad de especialización, la seguridad del tráfico mercantil o la finalidad de facilitar la inmediación judicial o la protección del derecho a la tutela judicial efectiva de la parte más débil de la relación jurídica debatida. Común denominador a todas las justificaciones es que subyace un interés público que exige preservar en estos casos el respeto a las normas de competencia territorial.

La Circular 1/2001, de 5 de abril, *relativa a la incidencia de la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil en la intervención del fiscal en los procesos civiles* abordó de forma periférica la competencia territorial, de forma meritoria, teniendo en cuenta que se carecía de experiencia práctica. Transcurridos más de 20 años de la publicación de la LEC, se hace necesario revisar sus postulados y completarlos, pues se han mostrado insuficientes para solventar las dudas interpretativas que la práctica ha puesto de manifiesto.

La finalidad del presente documento es servir de ayuda a las/os Sras./es. Fiscales a la hora de dictaminar sobre competencia, teniendo

en cuenta que deben intervenir en todos los procedimientos en los que el juez plantee de oficio la cuestión. La dispersión de criterios y la casuística hace muy compleja la labor de encontrar la solución correcta a cada conflicto.

Si el/la fiscal, ante las dudas del juzgado sobre su competencia, emite un dictamen fundado y riguroso, las posibilidades de que llegue a plantearse indebidamente una cuestión de competencia disminuirán exponencialmente, y con ello, las dilaciones que necesariamente generan estos incidentes.

Como refiere el ATS de 29 de noviembre de 2016 (rec. 1001/2016), los conflictos de competencia «dilatan la resolución de la solicitud formulada, con grave perjuicio para los interesados».

Las cifras de conflictos de competencia territorial que anualmente se alcanzan, de acuerdo con las estadísticas del CGPJ y de la Fiscalía General del Estado son extraordinariamente altas, habiéndose calculado el promedio de duración añadida del proceso en estos casos en diez meses y medio, cuando deben ser resueltos por el TS.

Un elevado número de conflictos que se plantean en la práctica son perfectamente evitables, pues la cuestión que se debate ha sido ya resuelta por el tribunal Supremo, que ha ido generando una amplísima doctrina sobre los fueros territoriales.

No se pretende con la presente Circular estudiar todos los supuestos –pues ello llevaría a una extensión desmesurada– sino exponer los ámbitos que generan mayores problemas y las soluciones claramente asentadas, dando respuesta a supuestos dudosos, sistematizando las materias, ordenando los criterios y facilitando un índice detallado, de forma que la consulta para los Fiscales que deban dictaminar sea lo más sencilla posible.

2. INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO FISCAL EN LAS CUESTIONES DE COMPETENCIA

La intervención del Ministerio Fiscal solo está prevista cuando el juzgado, una vez presentada la demanda, advierta la posible falta de competencia territorial, siempre que esta venga determinada conforme a normas de carácter imperativo (art. 58 LEC).

En cuanto a la intervención del fiscal en las cuestiones de competencia planteadas a instancia de parte, la Circular 1/2001 disponía que «conviene tener presente que la LEC no prevé esa intervención, pero tampoco la excluye expresamente. Carecería de sentido práctico transmitir a los Sres. Fiscales una idea de necesariedad de la intervención

del Fiscal a toda costa, en cuantas declinatorias pudieran promoverse en el futuro por los litigantes, pues el conocimiento por el Ministerio Fiscal de la existencia misma de la declinatoria estará siempre condicionado por el hecho de que el propio juez o tribunal le dé traslado de la solicitud. Es previsible que en este punto, como en tantos otros, surjan interpretaciones dispersas que se traduzcan en una petición de informe o en la inexigencia de éste, en función del criterio que se suscriba acerca del papel del Fiscal en esta materia. Los Sres. Fiscales, en cualquier caso, emitirán el dictamen sobre competencia siempre que les fuera requerido, buscando para ello la necesaria uniformidad, tanto en su contenido, como en su procedencia, haciendo valer, si preciso fuera, los recursos autorizados por la ley para disipar dudas que afecten de un modo tan directo a un espacio funcional histórico».

Pues bien, tras la experiencia aplicativa de la LEC, puede mantenerse que es mayoritaria la exégesis de las disposiciones sobre competencia conforme a la cual solo se da intervención al Ministerio Fiscal cuando la cuestión de competencia se plantea de oficio (sea o no parte en el proceso principal) y cuando se plantea a instancia de parte (solamente si es parte en el procedimiento).

En este nuevo contexto las/os Sras./es. Fiscales habrán de partir de que no deberán dictaminar las cuestiones de competencia planteadas a instancia de parte en procedimientos en los que no debe intervenir, salvo que por medio de la declinatoria se alegue la infracción de un fuero imperativo.

En efecto, aunque del tenor literal del art. 59 LEC pudiera parecer que la declinatoria solo permite reaccionar ante los supuestos en que la competencia territorial es disponible por las partes, para evitar la sumisión tácita, lo cierto es que cuando concurre un fuero imperativo y no se produce el control de oficio por el órgano jurisdiccional, nada impide que el demandado denuncie a través de la declinatoria la falta de competencia (argumento *a minore ad manis).*

Pues bien, deberá partirse de que en los supuestos en los que a través de la declinatoria (art. 59 LEC) se denuncie la infracción de un fuero imperativo, concurre idéntica justificación para la intervención del fiscal que la que existe cuando se le solicita dictamen en el curso del control de oficio del juzgado (art. 58 LEC). Por tanto, en estos supuestos, aunque se trate de procesos en los que el Ministerio Público no interviene, si el juzgado, pese a la inexistencia de una expresa previsión da traslado al fiscal, este deberá emitir dictamen sobre competencia territorial.

Dictaminará por consiguiente el/la fiscal tanto cuando se le dé traslado en el curso del control de oficio (en todos los procedimientos

civiles) como cuando se le dé traslado en virtud de declinatoria planteada por parte legítima, siempre que sea parte en el procedimiento y aunque no lo sea, si el fuero que se invoca como infringido es de naturaleza imperativa.

El/la fiscal podrá –y deberá– promover declinatoria en los procesos en los que sea parte legítima, si concurriendo un fuero imperativo el juzgado no ha activado el control de oficio.

Las/os Sras./es. Fiscales, a la hora de dictaminar ante supuestos dudosos, habrán de tener siempre presente el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, optando por la alternativa más respetuosa para con el respeto al derecho a la tutela judicial efectiva. El TS utiliza con frecuencia esta pauta exegética *(vid.* ATS de 18 de septiembre de 2018, rec. 128/2018).

3. REGLAS GENERALES SOBRE COMPETENCIA TERRITORIAL

3.1 **Determinación del fuero aplicable**

Para determinar la concreta norma de competencia debe acudirse a las disposiciones de los arts. 50 y ss. LEC.

Los arts. 50 (fuero de las personas físicas) y 51 (fuero de las personas jurídicas) establecen las normas generales en función de la cualidad personal, y el art. 52 establece los fueros especiales en función de la acción ejercitada o del procedimiento incoado. Para determinar el fuero aplicable debe acudirse en primer lugar a las previsiones del art. 52 LEC como *lex specialis.* Si no resulta aplicable al caso concreto, habrá de determinarse la competencia conforme a la *lex generalis* representada por los fueros personales de los arts. 50 y 51.

Debe tenerse en cuenta que existen fueros especiales imperativos no comprendidos en el art. 52, como advierte el propio art. 54.1 LEC. Algunos de estos los contempla la LEC y otros las leyes especiales. Todos ellos serán analizados en la presente Circular.

A la hora de dictaminar sobre la competencia, el *prius* lógico será determinar qué tipo de procedimiento se ha incoado y cuál es la naturaleza de la acción ejercitada. Con esta calificación podrá determinarse cuál es el fuero aplicable y si el mismo es imperativo o facultativo.

Cuando por no concurrir fuero especial –ni por la acción ejercitada ni por el procedimiento seguido– deba acudirse a la aplicación directa de los fueros personales (arts. 50 y 51) se estará ante un

supuesto de determinación de la competencia conforme a fueros dispositivos.

3.2 Carácter dispositivo de las normas sobre competencia territorial

Como se ha expuesto, la regla general es la de que las normas sobre competencia territorial son dispositivas, esto es, como establece el apartado primero del art. 54 LEC «solo se aplicarán en defecto de sumisión expresa o tácita de las partes a los tribunales de una determinada circunscripción».

La competencia territorial en la jurisdicción civil solo es imperativa en los casos expresamente previstos en la Ley.

Ello determina que lo primero que deben examinar las/os Sras./es. Fiscales cuando un juzgado civil dé traslado para dictamen sobre competencia es si debe aplicarse alguna norma que establezca un fuero territorial imperativo.

Si no hay norma de competencia imperativa, será improcedente el planteamiento de cuestión por parte del órgano jurisdiccional, por lo que el dictamen de Fiscalía habrá de ser el de que no procede cuestionarse de oficio su competencia.

El juzgado solamente puede plantearse de oficio su competencia cuando sean aplicables las reglas establecidas en los números 1.º y 4.º a 15.º del apartado 1 y en los apartados 2 y 3 del art. 52 LEC o cuando una norma atribuya expresamente carácter imperativo al correspondiente fuero.

En este sentido, *ad exemplum,* AATS de 21 de enero de 2020 (rec. 258/201911); de septiembre de 2018 (rec. 142/2018) y de 9 de octubre de 2018 (rec. 170/2018).

Cuando no se está ante un supuesto en el que la competencia territorial venga fijada por la ley en virtud de reglas imperativas «solo podría apreciarse la falta de competencia territorial en virtud de declinatoria propuesta en tiempo y forma por el demandado o por parte legítima» *(ad exemplum* AATS de 17 de noviembre de 2020, rec. 147/2020; de 3 de marzo de 2020, rec. 317/2019; de 25 de junio de 2019, rec. 137/2019).

A tales efectos es indiferente que el contrato del que deriva la reclamación contenga una cláusula de sumisión expresa *(vid.* en este sentido AATS de 26 de febrero de 2019, rec. 26/2019, y de 6 de junio de 2018, rec. 91/2018). Es decir, el juzgado no puede cuestionar su competencia de oficio por el hecho de que las partes hayan pactado la

sumisión a unos concretos tribunales, pues en estos casos, la sumisión tácita sigue siendo posible *(vid.* ATS de 18 de enero de 2017, rec. 1032/2016).

Si el procedimiento se tramita como juicio verbal, el juzgado siempre debe controlar de oficio su competencia. Si se tramita como juicio ordinario, solamente podrá hacerlo si deviene aplicable un específico fuero imperativo.

Así, por ejemplo, no es de apreciar fuero imperativo en una demanda de juicio ordinario en la que se insta con carácter principal el vencimiento anticipado de un préstamo hipotecario por impago de cuotas con reclamación de cantidad dineraria (AATS de 21 de mayo de 2019, rec. 85/2019; ATS 11 de septiembre de 2018, rec. 142/2018). Tampoco concurre fuero imperativo en una demanda de juicio ordinario de reclamación de las cantidades entregadas a cuenta con motivo de la compra de una vivienda, dirigida frente las entidades depositarias (ATS de 9 de octubre de 2018, rec. 170/2018), ni en demanda de juicio ordinario de anulabilidad por vicio del consentimiento prestado y subsidiaria de resolución contractual con reclamación de daños y perjuicios de un contrato (ATS de 11 de diciembre de 2018, rec. 217/2018). No está sometida a fuero imperativo una demanda de juicio ordinario en la que se ejercita una acción de reclamación de cantidad por deficiente prestación sanitaria en hospitales (ATS de 18 de diciembre de 2018, rec. 223/2018). Tampoco lo está una acción de responsabilidad civil extracontractual a tramitar por los cauces del juicio ordinario (ATS de 7 de enero de 2014, rec. 179/2013), ni una demanda de juicio ordinario para la resolución de un contrato de compraventa con indemnización de daños y perjuicios (ATS de 3 de marzo de 2020, rec. 317/2019). No está sometido a fuero imperativo una demanda de juicio ordinario en reclamación de una cantidad dineraria por daños y perjuicios (ATS de 18 de febrero de 2020, rec. 276/2019), ni una demanda de juicio ordinario en la que se ejercitaba acción de nulidad de un procedimiento de ejecución hipotecaria (ATS de 18 de febrero de 2020, rec. 297/2019), ni una acción de cumplimiento de un contrato de préstamo de financiación entablada por la entidad de crédito (ATS de 17 de diciembre de 2019, rec. 175/2019). Tampoco lo será la acción ejercitada por una empresa a través del juicio ordinario ejercitando una acción de condena pecuniaria derivada de la prestación de unos servicios de transporte (ATS de 10 de diciembre de 2019, rec. 269/2019), ni una acción de retracto de crédito litigioso al amparo del art. 1535 CC (ATS de 19 de noviembre de 2019, rec. 219/2019). No lo está un juicio ordinario en base a acción de condena dineraria por incumplimiento de un contrato de préstamo entre particulares

(ATS de 29 de octubre de 2019, rec. 186/2019). No se aprecia fuero imperativo en una demanda de juicio ordinario contra un banco en la que ejercitaba acción de cancelación de datos existentes en la Central de Información de Riesgos del Banco de España (ATS de 4 de junio de 2019, rec. 57/2019).

Como se ha expuesto *supra,* en los asuntos que deban decidirse por el juicio verbal no es válida la sumisión expresa ni la tácita, por lo que si no deviene aplicable ninguno de los fueros del art. 52, la competencia deberá fijarse atendiendo a los fueros generales de las personas físicas (art. 50 LEC) o de las personas jurídicas (art. 51 LEC), dependiendo de la cualidad del demandado. Cualquiera que sea la pretensión ejercitada en esta clase de juicio, la competencia territorial se determina siempre de forma imperativa (*vid. ad exemplum* AATS de 10 de marzo de 2020, rec. 233/2019; de 2 de julio de 2019, rec. 79/2019). Los procedimientos que deben tramitarse por los cauces del juicio verbal están enumerados en el art. 250 LEC.

Son también fueros imperativos los previstos para el proceso monitorio (art. 813.2 LEC); el juicio cambiario (art. 820.3 LEC) y el proceso de ejecución (art. 545.3 LEC).

Igualmente son fueros imperativos los establecidos para los procesos sobre la capacidad de las personas (art. 756 LEC); procesos matrimoniales y de menores (art. 769.4 LEC); oposición a las resoluciones administrativas en materia de protección de menores y procedimiento para determinar la necesidad de asentimiento en la adopción (art. 779 LEC) y los establecidos en cada caso para los expedientes de jurisdicción voluntaria, conforme al art. 2.2 de la Ley 15/2015, de 2 de julio, *de la Jurisdicción Voluntaria* (en adelante LJV).

Cuando la competencia territorial esté establecida por alguno de los fueros imperativos, el letrado de la Administración de Justicia debe examinar la competencia territorial inmediatamente después de presentada la demanda y, previa audiencia del Ministerio Fiscal y de las partes personadas, si entiende que el tribunal carece de competencia territorial para conocer del asunto, dará cuenta al juez para que resuelva lo que proceda mediante auto, remitiendo, en su caso, las actuaciones al tribunal que considere territorialmente competente. Si fuesen de aplicación fueros electivos, se estará a lo que manifieste el demandante tras el requerimiento que se le dirigirá a tales efectos *(vid.* art. 58 LEC).

Sucede que en ocasiones los juzgados se plantean su falta de competencia indebidamente, pese a no ser de aplicación ningún fuero imperativo. En estos casos el dictamen de Fiscalía debe poner de manifiesto este improcedente planteamiento de la cuestión, pues en

estos casos «la falta de competencia territorial solamente podrá ser apreciada cuando el demandado o quienes puedan ser parte legítima en el juicio propusieren en tiempo y forma la declinatoria» *(vid.* art. 59 LEC).

3.3 **Fuero general de las personas físicas**

Aparece regulado en el art. 50 LEC. La regla general se recoge en el apartado primero, conforme al que *salvo que la Ley disponga otra cosa, la competencia territorial corresponderá al tribunal del domicilio del demandado y si no lo tuviere en el territorio nacional, será juez competente el de su residencia en dicho territorio.*

Los apartados segundo y tercero establecen especialidades para quienes no tuvieren domicilio ni residencia en España y para empresarios y profesionales.

En principio, esta norma no incorpora un fuero imperativo, por lo que el juzgado no puede promover competencia por el mero hecho de considerar que el demandado no tiene su domicilio en su partido judicial.

Solo cuando, por razón del procedimiento –*v.gr.* el juicio verbal– no quepa sumisión expresa ni tácita procederá el planteamiento de oficio de la cuestión y la inhibición si la demanda se presenta en un juzgado en cuyo partido judicial no está domiciliado el demandado. La cuestión de los cambios de domicilio del demandado se analizará *infra* (epígrafe 7.3).

Con carácter general ha de atenderse al lugar donde se reside con habitualidad, que equivale a domicilio real, ya que materializa la voluntad de permanencia en determinado lugar (AATS de 14 de septiembre de 2016, rec. 923/2016; y de 27 de mayo de 2014, rec. 53/2014). Una cosa es la vecindad administrativa determinada, por ejemplo, a través del padrón municipal o de los datos de la Agencia Tributaria, y otra diferente es el lugar donde la persona reside con un cierto carácter de habitualidad (AATS de 10 de mayo de 2017, rec. 43/2017; y de 29 de noviembre de 2016, rec. 1001/2016).

Debe, en relación con el fuero del domicilio, partirse de tres ideas básicas:

1) La prevalencia de la residencia habitual frente a la temporal o esporádica, a efectos de determinar la competencia territorial, ha sido reiterada por el TS (AATS de 11 de junio de 2019, rec. 17/2019; de 30 de noviembre de 2016, rec. 1057/2016; y de 9 de febrero de 2010, rec. 328/2009). Así, *ad exemplum,* la estancia accidental en un Hospi-

tal no supone alteración del domicilio (ATS de 11 de septiembre de 2018, rec. 141/2018).

2) De resultar desconocido el domicilio del demandado, habrá que estar, a efectos de determinar la competencia territorial, al último que se conozca (AATS de 3 de marzo de 2020, rec. 16/2020; de 24 de septiembre de 2013, rec. 148/2013; de 1 de octubre de 2008, rec. 126/2008).

3) La inhibición en favor de otro juzgado que se entienda competente, por constar en su partido judicial el domicilio del demandado, no puede acordarse sobre simples manifestaciones, sino que precisa de justificación documental (AATS de 3 de marzo de 2020, rec. 16/2020; de 11 de enero de 2017, rec. 1091/2017; de 8 de enero de 2016, rec. 1058/2016; y de 16 de noviembre de 2016, rec. 1037/2016).

El domicilio laboral o profesional no sirve para fundamentar la competencia. En este sentido el ATS de 29 de septiembre de 2020 (rec. 9/2020) declara que «examinadas las actuaciones, no consta un domicilio del demandado en el partido judicial de Tarazona donde se inhibió el juzgado de Tudela, pues, como indica este último tribunal, el lugar en que desarrolla la actividad profesional del demandado es un criterio que el artículo 155 LEC reserva para la práctica de actos de comunicación y no para fijar la competencia territorial. Además, dada la condición de trabajador temporal del demando, tampoco se podría afirmar que en la localidad de Borja realice una actividad laboral que no sea de carácter ocasional».

El hecho de encontrarse el demandado viviendo fuera de España determina la aplicación del artículo 50.2 LEC, que establece que [...] quienes no tuvieren domicilio ni residencia en España podrán ser demandados en el lugar en que se encuentren dentro del territorio nacional o en el de su última residencia en éste y, si tampoco pudiera determinarse así la competencia, en el lugar del domicilio del actor [...]». El ATS de 5 de febrero de 2019 (rec. 225/2018) aplica esta previsión.

En supuestos dudosos el TS se ha decantado por el domicilio más acreditado. En el ATS de 13 de enero de 2016 (rec. 176/2015) opta por el partido judicial que es el único lugar donde la demandada «ha sido localizada en una ocasión [...] y además, ella misma ha señalado como su actual domicilio».

En ocasiones el TS da por acreditado como domicilio el que aparece en el contrato que motiva el litigio: «aun cuando en la investigación domiciliaria aparece un cambio de residencia al municipio de Agoncillo, la citación realizada en dicho domicilio ha resultado nega-

tiva, por lo que no estaría comprobado que el demandado tenga o tuviera al tiempo de presentar la demanda un domicilio diferente al que aparece en el contrato de préstamo [...] que coincide con el señalado en la demanda, por lo que habrá de estarse a efectos de competencia territorial al domicilio del contrato que coincide con el consignado en la demanda» (ATS de 12 de febrero de 2019, rec. 239/2018).

Las estancias en centros penitenciarios no sirven para fijar la competencia dado el carácter transitorio de dicha localización, sino que ha de atenderse al domicilio o residencia habitual (ATS de 14 de febrero de 2012, rec. 249/2011).

3.4 **Fuero general de las personas jurídicas**

La regla general la establece el art. 51 LEC: *salvo que la Ley disponga otra cosa, las personas jurídicas serán demandadas en el lugar de su domicilio. También podrán ser demandadas en el lugar donde la situación o relación jurídica a que se refiera el litigio haya nacido o deba surtir efectos, siempre que en dicho lugar tengan establecimiento abierto al público o representante autorizado para actuar en nombre de la entidad.*

El apartado segundo establece especialidades para los entes sin personalidad.

De nuevo, esta norma por sí sola no supone un fuero imperativo que excepcione lo prevenido con carácter general por el art. 54 LEC, que regula el carácter dispositivo de las normas de competencia territorial, en el sentido que «las reglas atributivas de la competencia territorial solo se aplicarán en defecto de sumisión expresa o tácita de las partes a los tribunales de una determinada circunscripción». El juzgado no puede promover competencia por el mero hecho de considerar que el demandado no tiene su domicilio en su partido judicial.

Cuando, por razón del procedimiento –*v.gr.* el juicio verbal– no quepa sumisión expresa ni tácita, si la demanda se presenta en un juzgado en cuyo partido judicial no está domiciliado el demandado, procederá la inhibición. Igualmente procederá la inhibición en el mismo supuesto cuando un fuero imperativo reenvíe al fuero del domicilio.

En principio, el domicilio de la persona jurídica será el que como tal conste en el correspondiente Registro. En el caso de dirigirse contra entidades mercantiles regulares, el domicilio de estas será el que consta en el Registro Mercantil (AATS de 2 de abril de 2019, rec.

274/2018; de 11 de octubre de 2006, rec. 130/2006; de 6 de junio de 2002, rec. 5/2002; de 28 de febrero de 2005, rec. 110/2004).

No cabe determinar la competencia de acuerdo con el domicilio del administrador de la sociedad demandada, sin que se pueda confundir a tales efectos el domicilio de la entidad realmente demandada y el de su representante legal, sin perjuicio de que a este pueda hacerse, a través de auxilio judicial, el traslado de la demanda y el requerimiento de pago (AATS de 11 de febrero de 2020, rec. 4/2020; de 17 de junio de 2015, rec. 81/2015 y de 16 de marzo de 2005, rec. 8/2005).

Lo determinante, por tanto, es el domicilio social inscrito de la demandada tal como aparece en la certificación del Registro Mercantil (ATS de 11 de febrero de 2020, rec. 331/2019). No obstante, en ocasiones el TS, cuando el domicilio registral no coincide con el centro de operaciones de la persona jurídica, ha admitido a ambos como domicilio a efectos de fijar la competencia *(vid.* ATS de 5 de abril de 2017, rec. 40/2017).

Así, en el ATS de 14 de junio de 2017 (rec. 53/2017) se declara que siendo el fuero aplicable el previsto en el art. 51 LEC «el juzgado de Móstoles entiende que debe estarse al lugar donde radica el domicilio social de la entidad demandada, que es Santander, ahora bien, el designado por la entidad bancaria en la documental obrante en las actuaciones es el sito en Boadilla del Monte que pertenece al partido judicial de Móstoles, lugar en el que se interpuso la demanda, donde la entidad bancaria tiene centro real y efectivo de operaciones, y que es domicilio apto para que pueda ser demandada la entidad bancaria, de acuerdo con los artículos los artículos 9 y 10 de la Ley de Sociedad de Capitales y en consonancia con la doctrina de esta sala recogida en relación con otra entidad bancaria en auto de Pleno de fecha 16 de marzo de 2016, conflicto n.º 40/2016, que ha de entenderse aplicable, en el presente supuesto, al Banco Santander, S.A».

En relación con Bankia, *vid.* ATS de 16 de marzo de 2016 (rec. 40/2016) que admite como domicilios Madrid y Valencia.

Tampoco es dable confundir el domicilio de las sociedades y empresas mercantiles con el de sus sucursales, sin perjuicio de que este puede servir a los efectos de ser emplazada (AATS de 2 de febrero de 2004, rec. 44/2003; de 28 de febrero de 2005, rec. 110/2004).

Para que pueda demandarse en el partido judicial donde la entidad tiene establecimiento abierto al público es necesario que conste que la relación jurídica ha nacido o debe surtir efectos en tal partido (ATS de 4 de febrero de 2020, rec. 266/2019; y 4 de febrero de 2020, rec. 309/2019).

En ocasiones el TS utiliza el criterio de la notoriedad *(notoria non egent probationem)* para dar por acreditado que el demandado dispone de establecimiento abierto al público fuera de su domicilio *(vid.* ATS de 25 de febrero de 2020, rec. 320/2019, en relación con el BBVA en Alicante).

En relación con el fuero alternativo del establecimiento abierto al público, es especialmente interesante el ATS de 10 de diciembre de 2019 (rec. 228/2019), en el que se declara en relación con una acción de responsabilidad extracontractual por daños ocasionados en el vehículo del demandante por la rotura de una tubería propiedad de la demandada que «resulta competente para conocer del litigio, en aplicación del art. 51.1 LEC, fuero electivo para el demandante, el tribunal del partido judicial en el que se produjo el siniestro y en el que nació, en consecuencia, la relación jurídica entre las partes, y en el que la entidad demandada, además de tener establecimiento abierto al público en dicha ciudad, desarrolla toda su actividad en la misma. Esta solución encuentra además apoyo en una interpretación de las normas sobre competencia ajustada al principio constitucional de tutela judicial efectiva, en cuanto evita que el demandante tenga que desplazarse a un lugar distinto y lejano de donde se produjeron los hechos alegados como base de la responsabilidad que exige».

El cambio de domicilio de la sociedad demandada tras la presentación de la demanda no afecta a la competencia (AATS de 23 de febrero de 2004, rec. 39/2003; y de 28 de septiembre de 2004, rec. 44/2004).

Si antes de admitirse la demanda a trámite el demandante desiste respecto de uno de los entes demandados, no se producen efectos de litispendencia en relación con la fijación de la competencia territorial en función del domicilio (ATS de 18 de febrero de 2020, rec. 240/2019). Por el contrario, el desistimiento respecto de uno de los entes demandados después de admitida la demanda no altera la competencia territorial pues se han producido ya los efectos de litispendencia (ATS de 18 de febrero de 2020, rec. 351/2019; y de 26 de febrero de 2019, rec. 262/2018).

3.5 **Acumulación de acciones**

Cuando se ejerciten conjuntamente varias acciones frente a una o varias personas será tribunal competente el del lugar correspondiente a la acción que sea fundamento de las demás (criterio cualitativo); en su defecto, aquel que deba conocer del mayor número de las acciones acumuladas (criterio numérico) y, en último término, el del lugar que

corresponda a la acción más importante cuantitativamente (criterio cuantitativo). Estos criterios, establecidos en el art. 53 LEC, se aplican subsidiariamente, de modo que el de preferente aplicación es el cualitativo, debiendo entenderse por acción fundamentadora de las demás aquella que tiende a conseguir el fin esencial de la litis, siendo antecedente o base de las demás que, para su éxito o complemento, se le agreguen.

No pueden tomarse en consideración otros criterios, como serían concretamente los de prosperabilidad de las distintas acciones, pues ello impediría utilizar reglas objetivables y precisas para fijar la competencia territorial. Tampoco puede utilizarse el criterio de la mayor o menor extensión con que en la demanda se justifique el ejercicio de cada una de las acciones acumuladas (ATS de 25 de octubre de 2017, rec. 106/2017).

A la hora de determinar qué acción es fundamento de las demás se ha considerado por ejemplo que la acción de responsabilidad civil extracontractual contra el autor de los daños es fundamento de la acción que acumuladamente se entabla contra la aseguradora del responsable civil (ATS de 12 de marzo de 2019, rec. 272/2018). La acción de nulidad del contrato de tarjeta, con fundamento en la Ley Azcárate, se considera principal respecto de una acción acumulada de nulidad de la cláusula de interés remuneratorio por falta de información y transparencia (ATS de 24 de noviembre de 2020, rec. 188/2020).

3.6 **Acumulación de demandados**

El apartado segundo del art. 53 LEC dispone que cuando hubiere varios demandados y conforme a las reglas establecidas en este artículo y en los anteriores, pudiera corresponder la competencia territorial a los jueces de más de un lugar, la demanda podrá presentarse ante cualquiera de ellos, a elección del demandante.

Por tanto, en estos casos deberá analizarse previamente si puede determinarse la competencia conforme a los criterios del apartado primero del art. 53. Si no solo estamos ante una acumulación subjetiva sino ante una acumulación objetivo-subjetiva, es de aplicación preferente el apartado primero del art. 53 LEC. Así, por ejemplo, si la acción dirigida contra uno de los demandados es fundamento de la acción dirigida contra el otro, será competente el que debiera serlo para conocer de la acción principal.

En este sentido puede citarse el ATS de 25 de septiembre de 2003 (rec. 19/2003) que declara que «no se trata del ejercicio de una acción

única contra varios demandados (acumulación subjetiva), la cual estaría regulada por el apartado 2 del artículo 53, sino que nos hallamos ante una acumulación objetivo-subjetiva, por cuanto se han interpuesto varias acciones (de resolución contractual y de indemnización de perjuicios) contra varios sujetos [...], a la cual ha de ser aplicado el primero de los criterios de competencia que enumera el apartado 1 del precepto mencionado, al ser evidente que existe una acción fundamental, que es la de resolución contractual y otra subordinada, la indemnizatoria de los perjuicios que de dicha resolución dimanan. Ya centrado el precepto aplicable, ha de acudirse al artículo 51, que señala como fuero de las personas jurídicas el lugar de su domicilio».

Esta disposición se aplicará tanto para el caso de que los demandados sean varias personas físicas o varias jurídicas, como si son personas físicas y jurídicas. En todos estos casos –cuando no pueda determinarse la competencia conforme a las reglas del art. 53.1– el actor podrá presentar la demanda ante cualquiera de los jueces territorialmente competentes para cada uno de los demandados.

4. REGLAS ESPECÍFICAS SOBRE COMPETENCIA TERRITORIAL

4.1 **Procesos en los que el/la fiscal tiene la cualidad de parte o de interviniente**

4.1.1 Procesos sobre la capacidad de las personas

4.1.1.1 *Competencia para conocer de las demandas sobre capacidad*

El art. 756 LEC atribuye la competencia territorial al juzgado del lugar de residencia en que resida la persona a la que se refiera la declaración que se solicite.

La filosofía subyacente a este fuero se mantiene en el 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* de 2020, actualmente en tramitación. Estos procesos cambian profundamente y pasan a denominarse procesos sobre la adopción de medidas judiciales de apoyo a las personas con discapacidad. El proyectado apartado tercero del art. 756 LEC dispone que *será competente para conocer de las demandas sobre la adopción de medidas de apoyo a personas con discapacidad y sobre declaración de prodigalidad el juez de Primera Instancia del lugar en que resida la persona a*

la que se refiera la solicitud y, en su caso, el que conoció del previo expediente de jurisdicción voluntaria. Este mismo fuero de residencia de la persona afectada se prevé para otros expedientes de jurisdicción voluntaria como el expediente de revisión de medidas (en el proyectado art. 42 bis c) LJV) y el expediente para obtención de autorizaciones judiciales (en el proyectado art. 62 LJV).

Es doctrina del TS que el lugar de la residencia de la persona con discapacidad determina la competencia territorial, en base a lo dispuesto en el art. 756 LEC, fuero que también es aplicable a los supuestos de representación y asistencia de los que ya sido declarada judicialmente modificada su capacidad (52.5.º LEC), precepto este que, conforme a doctrina reiterada, excluiría la aplicación a los procedimientos sobre tutela y relativos a la capacidad de las personas, del principio de la *perpetuatio iurisdictionis* consagrado en el art. 411 LEC (AATS de 22 de octubre de 2019, rec. 180/2019; de 11 de junio de 2019, rec. 17/2019; de 17 de julio de 2018, rec. 116/2018; de 13 de julio de 2016, rec. 938/2016; de 22 de marzo de 2017, rec. 22/2017, entre otros muchos).

La exclusión de la aplicación del principio de la *perpetuatio iurisdictionis* supone que el cambio de residencia tras la presentación de la demanda afectará a la determinación de la competencia territorial.

La estancia transitoria de la persona con discapacidad en un centro hospitalario o sanitario no determina, sin más, que su residencia esté en la localidad donde se encuentra ese centro. La competencia no puede quedar sujeta a circunstancias de carácter temporal, lo que podría provocar una peregrinación del asunto de juzgado en juzgado, incompatible con el derecho a un proceso sin dilaciones. Solo excepcionalmente, cuando el ingreso vaya a ser muy prolongado, estaría justificado que la competencia correspondiese al juzgado del lugar en donde se encuentre ingresada (ATS de 11 de junio de 2019, rec. 17/2019). En el caso analizado en este auto se declara la competencia del juzgado correspondiente al establecimiento hospitalario al que se trasladó la persona con discapacidad, pues se preveía que se iba a prolongar de manera indefinida. En esta misma línea debe destacarse el ATS de 30 de noviembre de 2016 (rec. 1057/2016).

Como se recuerda en el ATS de 13 de julio de 2016 (rec. 938/2016), la Sala «en ocasiones ha resuelto conforme a las circunstancias del caso declarando la competencia de un lugar distinto al de la residencia. Esta decisión ha sido adoptada por razones de eficacia y economía procesal, cuando el procedimiento estaba en estado muy avanzado, y en atención fundamentalmente al principio de protección del incapaz».

Conforme a esta doctrina, podrá producirse *perpetuatio iurisdictionis* si ya se han practicado las diligencias principales. No obstante, debe analizarse cada caso en concreto y valorar lo que sea más conveniente para la protección de la persona cuya capacidad se enjuicia. Así, por ejemplo, en el ATS de 19 de febrero de 2019 (rec. 267/2018) se declara la competencia del juzgado del partido al que se había trasladado la demandada sin atenderse a la alegación de que el juzgado del domicilio anterior había practicado la exploración y el informe forense. La misma solución se adopta en el ATS de 11 de junio de 2019 (rec. 17/2019) pese a que el juzgado del domicilio anterior había practicado la exploración y el informe forense y además había nombrado defensor judicial.

En este punto es interesante hacer alusión a la previsión del Proyecto de Ley de 2020: el proyectado apartado cuarto del art. 756 LEC dispone que *si antes de la celebración de la vista se produjera un cambio de la residencia habitual de la persona a que se refiera el proceso, se remitirán las actuaciones al juzgado correspondiente en el estado en que se hallen.* Es destacable que la norma sobre competencia territorial para estos procedimientos se perfila más, pues se precisa que los cambios de residencia de la persona con discapacidad determinarán el correspondiente cambio de competencia con el límite de la celebración de la vista, por lo que en aquel momento se produce la *perpetuatio iurisdictionis.*

4.1.1.2 *Competencia para los procedimientos sobre cuestiones relativas a la tutela, la curatela y la guarda de hecho*

El art. 43 LJV regula la competencia para el conocimiento de las cuestiones relativas a la tutela, la curatela y la guarda de hecho: *1. Será competente para el conocimiento de este expediente el juzgado de Primera Instancia del domicilio o, en su defecto, de la residencia del menor o persona con capacidad modificada judicialmente. 2. El órgano judicial que haya conocido de un expediente sobre tutela, curatela o guarda de hecho, será competente para conocer de todas las incidencias, trámites y adopción de medidas posteriores, siempre que el menor o persona con capacidad modificada judicialmente resida en la misma circunscripción. En caso contrario, para conocer de alguna de esas incidencias, será preciso que se pida testimonio completo del expediente al juzgado que anteriormente conoció del mismo, el cual lo remitirá en los diez días siguientes a la solicitud.*

La competencia corresponde al juez del lugar donde resida el/la tutelado/a, de nuevo con exclusión del principio de la *perpetuatio iurisdictionis* consagrado en el art. 411 LEC. Esta doctrina está en línea con los fueros aplicados en la Ley 15/2015 de jurisdicción voluntaria en relación con las personas con capacidad modificada judicialmente, que en todo lo relativo a las cuestiones relativas a la tutela, la curatela y la guarda de hecho establece en su artículo 43 la competencia para el conocimiento del expediente del Juzgado de Primera Instancia del domicilio o, en su defecto, de la residencia del menor o persona con capacidad modificada judicialmente. Es decir, prima el interés de la persona con capacidad modificada o a modificar, acercando el procedimiento a su lugar de residencia o domicilio (AATS de 22 de octubre de 2019, rec. 180/2019; 13 de diciembre de 2017, rec. 196/2017, de 10 de abril de 2012, rec. 27/2012; Acuerdo de 16 de diciembre de 2008).

El ejercicio de la tutela será más efectivo bajo el control del juzgado de la residencia de la persona con discapacidad y, además, posibilita el acceso efectivo de la misma a la justicia, de conformidad con el art. 13 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (AATS de 4 de febrero de 2020, rec. 350/201911; de septiembre de 2012, rec. 80/2012; de 11 de septiembre de 2012, rec. 80/2012).

Este criterio se aplica también a la aprobación de las cuentas anuales de tutelado (ATS de 22 de octubre de 2019, rec. 185/2019).

4.1.1.2.1 Competencia para el procedimiento de ejecución de medida cautelar

La ejecución y control de la medida cautelar acordada en un procedimiento sobre la provisión de apoyos a las personas con discapacidad corresponderá al juzgado de la residencia de dicha persona, criterio más acorde con el principio de protección de la persona con discapacidad y de aplicación por la nueva regulación de la jurisdicción voluntaria (AATS de 3 de noviembre de 2016, rec. 941/2016; de 13 de julio de 2016, rec. 938/2016).

4.1.1.2.2 Competencia para el procedimiento para nombramiento de tutor

El lugar de la residencia del tutelado determina la competencia territorial para el nombramiento de tutor/a por lo dispuesto en el art.

43.1 LJV, coincidente con lo que establecía el art. 63.1 LEC 1881 hasta su derogación por esta ley (ATS de 4 de octubre de 2017, rec. 140/2017).

4.1.1.2.3 Competencia para el procedimiento para cambio de tutor

El criterio atributivo de competencia que predomina en la LJV en aquellos expedientes en los que estén en juego los derechos de menores y personas con capacidad modificada judicialmente es el de su domicilio o, en su defecto, el de su residencia. Es competente el juzgado donde el tutelado/a tiene su residencia habitual, aunque sea distinto del que declaró modificada la capacidad del sometido a tutela (ATS de 4 de abril de 2018, rec. 213/2017).

El ATS de 27 de octubre de 2020 (rec. 156/2020) declara que «en el presente caso, parece no existir controversia entre los juzgados en conflicto en cuanto a que la persona cuya capacidad se modificó por el juzgado de Zaragoza, reside en la actualidad en el partido de Alcalá de Henares. Lo que plantea este juzgado es que la modificación de la persona del tutor no puede realizarse en el expediente de modificación de la capacidad, sino que se tendría que haber repartido en Zaragoza un expediente de jurisdicción voluntaria y en él examinar la competencia de Alcalá [...] Es cierto que, desde un punto de vista procesal, hubiera sido más adecuado el planteamiento del juzgado de Alcalá, pero hay un hecho incontrovertido y es que las actuaciones, de uno u otro modo, se tendrían que haber remitido a Alcalá de Henares. Por esta razón, y teniendo en cuenta los intereses que se ventilan en el presente asunto –un cambio en la persona del tutor, que requiere de cierta urgencia–, resulta más acorde con el espíritu de la norma y de la doctrina de esta sala, expuesta en el fundamento segundo, declarar la competencia del juzgado de Alcalá de Henares, sin perjuicio de que este órgano arbitre los mecanismos procesales que estime más adecuados para la tramitación del cambio de la persona del tutor».

4.1.1.2.4 Competencia para disponer de bienes de la persona con discapacidad

El art. 62 LJV, dentro del capítulo dedicado a la autorización para la realización de actos de disposición de bienes de personas con capacidad modificada judicialmente, otorga la competencia para conocer del expediente al Juzgado de Primera Instancia del domici-

lio o, en su defecto, de la residencia de la persona con la capacidad modificada.

4.1.1.2.5 Competencia para adoptar medida de control en protección de la persona con discapacidad

En relación con una solicitud de autorización judicial para el establecimiento de una medida de localización y control de una persona con capacidad modificada judicialmente a fin de evitar riesgos para su integridad física y mental se acuerda atribuir la competencia territorial al Juzgado de Primera Instancia de la localidad donde tiene su domicilio la persona respecto de la que se pretende la medida de protección (ATS de 30 de noviembre de 2016, rec. 1057/2016).

4.1.1.3 *Competencia para el internamiento involuntario*

La atribución de competencia para autorizar el internamiento no puede resolverse mediante la aplicación de las reglas contenidas en los arts. 61, 410 y 411 LEC, que son ajenas a lo que constituye el objeto específico de la concreta decisión a adoptar, sino conforme a la regla general de competencia territorial establecida en el art. 763.1 LEC, que atribuye la competencia territorial para autorizar el internamiento involuntario a favor del juez donde resida la persona afectada y, para ratificar la medida –en el caso de internamiento urgente–, al juzgado del lugar en el que radique el centro donde este se ha producido (AATS de 25 de febrero de 2020, rec. 348/2019; de 7 de abril de 2016, rec. 253/2016; y de 2 de diciembre de 2015, rec. 200/2015).

Ya la Circular 9/2015, de 22 de diciembre, *sobre la intervención del Ministerio Fiscal en la nueva Ley de la Jurisdicción Voluntaria,* recordaba «la doctrina del tribunal Supremo sobre la competencia territorial para el seguimiento y control del internamiento en los casos de cambio de centro, que se otorga al juzgado del lugar donde se ha trasladado el afectado, y no al que dictó la resolución autorizando el internamiento (así, Autos de 27 de marzo de 2012, rec. 41/2012; de 11 de mayo de 2010 rec. 359/2009; y de 11 de diciembre de 2008, rec. 204/2008)».

4.1.2 Procesos para la protección de derechos fundamentales

El art. 52.1.6 LEC dispone que en materia de derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen y, en general, en

materia de protección civil de derechos fundamentales, será competente el tribunal del domicilio del demandante, y cuando no lo tuviere en territorio español, el tribunal del lugar donde se hubiera producido el hecho que vulnere el derecho fundamental de que se trate.

La norma acoge el fuero del domicilio del demandante *(vid.* ATS de 17 de julio de 2018, rec. 151/2018). El fuero se inspira en la protección de la persona que sufre la ofensa, en particular para evitar desequilibrios cuando la demandada es una empresa de comunicación.

Nos encontramos ante una norma procesal sobre atribución de competencia territorial cuya finalidad es claramente protectora del perjudicado por tratarse de la denuncia de hechos de tal relevancia que afectan a los derechos fundamentales, la cual viene a excluir la normal aplicación del fuero propio del domicilio de la parte demandada (STS n.º 26/2014, de 31 de enero).

La STS n.º 26/2014, de 31 de enero, aborda un supuesto en el que eran varios los demandantes y uno de ellos tenía domicilio en Sevilla, por lo que considera que «la competencia territorial de los juzgados de Sevilla para conocer de la demanda es incuestionable, pues la competencia territorial puede corresponder al juez del domicilio de cualquiera de ellos, no existiendo razón por la que el órgano competente hubiese de ser el de la ciudad donde reside el otro demandante, ni habiendo motivo alguno por el que los actores no puedan optar, en caso de ser varios, por los tribunales del domicilio de uno de ellos».

Al interpretar este fuero imperativo el ATS de 10 de mayo de 2017 (rec. 50/2017) concluye declarando la competencia de Madrid pues «el demandante tenía su domicilio en Madrid en el momento de interponer la demanda, lugar donde trabajaba y tenía su residencia habitual, con independencia de que constase aún empadronado en otra localidad, y hubiera demorado empadronarse en Madrid».

En el ATS de 19 de octubre de 2010 (rec. 337/2010), dictado en un conflicto de competencia en un procedimiento de protección del derecho al honor se parte para determinar el domicilio (y, por tanto, la competencia) del que figura en el poder que se acompaña junto con la demanda.

No puede identificarse como domicilio, a efectos de determinar la competencia en estos procedimientos, el domicilio del despacho en el que el demandante presta sus servicios (ATS de 28 de enero de 2020, rec. 305/2019).

En relación con la solicitud por parte de una empresa con domicilio social en Barcelona de unas diligencias preliminares dirigidas frente a *Google Spain* S.L. *y Google Ireland Limited,* al objeto de que faciliten la dirección IP de un sitio web y de distintos usuarios para interponer

una demanda de protección del derecho al honor, el ATS de 24 de septiembre de 2019 (rec. 146/2019) declara que el órgano competente para conocer de las diligencias preliminares solicitadas es el Juzgado de Primera Instancia de la ciudad en la que tiene su domicilio la entidad que pretende demandar la protección del derecho al honor.

En esta línea, el ATS de 2 de abril de 2019 (rec. 8/2019) resolvió un conflicto de competencia en el que se había interesado unas diligencias preliminares para la exhibición de unos documentos con el objeto de presentar una demanda de protección del derecho al honor, por la indebida inclusión de determinados datos del solicitante en un fichero de morosos. Para el TS «solicitada la práctica de diligencias preliminares, el art. 257.1 LEC establece que la competencia viene determinada por el domicilio de la persona que, en su caso, hubiera de declarar, exhibir o intervenir de otro modo en las actuaciones que se acordaran para preparar el juicio. Añade que en los casos de los números 6.º, 7.º, 8.º y 9.º del apartado 1 del artículo anterior, será competente el tribunal ante el que haya de presentarse la demanda determinada. Pues bien, pretendiéndose en el presente caso por el solicitante la exhibición de documentación para presentar una demanda de protección al honor por su inclusión indebida en fichero de morosos –que, conforme al art. 52.1.6.º LEC, habría de presentarse en el domicilio del demandante–, tal supuesto se encuadraría dentro del ordinal 9.º del apartado 1 del art. 256 LEC, siendo por tanto competente el tribunal ante el que haya de presentarse la demanda determinada».

4.1.3 Procesos matrimoniales

4.1.3.1 *Marco general*

Los fueros generales aparecen regulados en el art. 769 LEC distinguiendo según el procedimiento sea contencioso o de mutuo acuerdo. El apartado cuarto dispone que el tribunal examinará de oficio su competencia y la nulidad de los acuerdos de las partes que se opongan a lo dispuesto en este artículo.

4.1.3.2 *Demanda de medidas provisionales previas sobre guarda, custodia y alimentos de hijos menores*

El art. 771.1 LEC incorpora una regla competencial específica: «el cónyuge que se proponga demandar la nulidad, separación o divorcio

de su matrimonio puede solicitar los efectos y medidas a que se refieren los artículos 102 y 103 del Código Civil ante el tribunal de su domicilio».

El ATS de 29 de noviembre de 2016 (rec. 1001/2016) explica la *ratio* de este fuero: «en la tramitación parlamentaria de la LEC se introdujo una enmienda que pretendía fijar el fuero competencial territorial para las medidas provisionales en el juzgado competente para el procedimiento principal (de modo similar a como determina la propia LEC en el art. 723 para las medidas cautelares). Sin embargo, la enmienda no fue aceptada y el art. 771.1 fijó un fuero territorial diferente a los previstos con carácter general en el art. 769 LEC, tomando en consideración la inmediatez y la facilidad que supondría para el solicitante acudir al juzgado de su propio domicilio [...] cuando el art. 771.1 LEC atribuye la competencia territorial para conocer de las medidas provisionales previas a la demanda de nulidad, separación o divorcio al tribunal del domicilio del cónyuge que formule la solicitud, establece un fuero específico que se aparta de los fueros generales que para los procesos matrimoniales y de menores establece el art. 769 [...]. El juzgado competente no es el del domicilio familiar, ni el del domicilio del demandado o de los menores, sino el del cónyuge que solicite la adopción de estas medidas. [...] El legislador ya tuvo en cuenta la posibilidad de que las medidas provisionales se acordasen por un juzgado diferente al competente para conocer del proceso principal [...] Por otro lado, no faltan opiniones doctrinales que abogan por esta interpretación del art. 771.1 LEC basada en la idea de otorgar facilidades al que se vea en la necesidad de pedir las medidas, para cuya solicitud no se le exige siquiera la intervención de procurador y abogado. Dicho fuero competencial en nada influye en el proceso principal que, ya sí, se sustanciará en alguno de los lugares previstos en el art. 769 LEC [...] No debe olvidarse el carácter de estas medidas provisionales previas a la demanda, que no pretenden regular de un modo estable las relaciones entre los cónyuges y de estos con los hijos menores, sino que se limitan a las previstas en los arts. 102 y 103 del Código Civil y que además quedarán sin efecto si dentro de los treinta días siguientes a contar desde que fueron inicialmente adoptadas, no se presenta la demanda ante el juez que, conforme al art. 769 LEC, sea competente [...] Lo expuesto lleva a considerar que el fuero especial del art. 771.1 LEC ha de interpretarse de un modo acorde con las especiales facilidades que han de concederse a quien plantea la demanda ante una perentoria necesidad de regular provisionalmente una situación familiar generada tras la separación de hecho. Las posibles dificultades derivadas del alejamiento del juzgado competente

respecto del último domicilio familiar en que haya podido quedar residiendo el otro cónyuge y los hijos menores pueden solventarse [...] bien porque no presente especiales dificultades el desplazamiento al juzgado del cónyuge demandado y los hijos, por la cercanía del juzgado con el domicilio en que residan, bien porque se utilice el sistema de videoconferencia para la práctica de las pruebas personales, previsto en el art. 229 LOPJ para las «declaraciones, interrogatorios, testimonios, careos, exploraciones, informes, ratificación de los periciales y vistas».

El fuero del art. 771.1 LEC también se considera aplicable a la solicitud de medidas provisionales previas a la demanda sobre guarda custodia y alimentos de hijo menor cuando no haya vínculo matrimonial (ATS de 26 de febrero de 2019, rec. 34/2019, y Pleno de 6 de febrero de 2017, rec. 1070/2016).

En todos los supuestos de medidas provisionales previas (haya o no matrimonio) debe tenerse presente que «aunque el juzgado ante el que se solicite la adopción de estas medidas puede examinar de oficio su competencia territorial [...] no puede admitirse declinatoria fundada en falta de competencia territorial [...] conforme establece el apartado segundo del art. 725 LEC, aunque el juzgado ante el que se formula la solicitud de medidas previas se considere territorialmente incompetente, deberá, no obstante, cuando las circunstancias del caso lo aconsejen, ordenar en prevención aquellas medidas cautelares que resulten más urgentes, como pueden ser las previstas en el art. 158 del Código Civil, remitiendo posteriormente los autos al tribunal que resulte competente» (ATS Pleno de 29 de noviembre de 2016, rec. 1001/2016).

El TS da criterios específicos para interpretar el concepto de domicilio en este procedimiento: «es relativamente frecuente que, en las crisis matrimoniales, uno de los cónyuges abandone el domicilio conyugal y pase a residir en otro domicilio diferente, generalmente un lugar al que le una algún vínculo (segunda residencia, domicilio de algún familiar, etc.). Por tanto, en estos casos de crisis matrimonial, el carácter de «habitualidad» a la hora de determinar el domicilio de una persona ha de ser interpretado de una forma más amplia y menos rigurosa que en otros supuestos, y no debe ser exigida una prueba exhaustiva sobre dicho carácter habitual [...] Una interpretación diferente vulneraría la lógica y la finalidad del art. 771.1 LEC, consistente en facilitar que el cónyuge que ha salido del domicilio familiar pueda solicitar esas medidas provisionales previas a la demanda, de carácter urgente. Esto es incompatible con la exigencia de que se lleve residiendo un largo tiempo en ese lugar o que el cambio de residencia

conste en registros oficiales [...] Por eso, la apreciación de situaciones de fraude de ley por alteraciones caprichosas del domicilio del cónyuge solicitante, que lo haya alejado artificialmente del lugar en que sigue residiendo el otro cónyuge y los hijos menores, debe ser excepcional y tener bases sólidas» (ATS de 29 de noviembre de 2016, rec. 1001/2016).

4.1.3.3 *Procedimientos de nulidad, separación y divorcio contenciosos*

El art. 769.1 LEC establece fueros sucesivos para determinar la competencia territorial en los procesos matrimoniales. En el párrafo primero de dicho precepto se dispone que *salvo que expresamente se disponga otra cosa, será tribunal competente para conocer de los procedimientos a que se refiere este capítulo el juzgado de Primera Instancia del lugar del domicilio conyugal. En el caso de residir los cónyuges en distintos partidos judiciales, será tribunal competente, a elección del demandante, el del último domicilio del matrimonio o el de residencia del demandado.*

El TS ha ido dando pautas para la exégesis de este fuero:

Es doctrina reiterada que si los cónyuges residen en partidos distintos, los fueros alternativos del art. 769.1 LEC son enteramente electivos (AATS de 24 de septiembre de 2019, rec. 170/2019; y de 20 de diciembre de 2017, rec. 194/2017).

El art. 769.1 LEC establece diversos fueros sucesivos para fijar la competencia territorial en los procesos matrimoniales. Habiendo quedado acreditado conforme al permiso de residencia en España que el último domicilio conyugal se encontraba en la localidad de Getafe, domicilio por el que el demandante ha optado al interponer allí la demanda, procede declarar la competencia territorial del Juzgado de Primera Instancia de Getafe para conocer de presente procedimiento (ATS 4 de julio de 2018, rec. 131/2018). En la misma línea por estar suficientemente acreditado el último domicilio del matrimonio por la documental aportada por la parte actora (AATS de 29 de octubre de 2013, rec. 144/2013; y 5 de junio de 2012, rec. 100/2012).

El ATS de 24 de septiembre de 2019 (rec. 170/2019) considera acreditado que los cónyuges residen en partidos judiciales diferentes, que no consta el lugar de domicilio de la demandada y sí consta que el último domicilio común del matrimonio «tal y como afirma el demandante en la demanda, y así consta en la inscripción del matrimonio del Registro Civil», y por tales razones se atribuye la competencia territorial al Juzgado de Primera Instancia de ese último domicilio.

Más allá de la constancia real del domicilio conyugal, que según la parte demandante se encontraba en Parla, lo cierto es que el domicilio del demandado, tras la averiguación domiciliaria practicada, se encuentra también en esa localidad. Por esta razón, corresponde declarar la competencia territorial a favor del juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Parla (ATS de 5 de noviembre de 2019, rec. 201/2019).

Resulta acreditado que el domicilio que se hizo constar en la declaración conjunta del IRPF por la pareja fue en la ciudad de Santander, sin que el domicilio de las empresas del actor, puedan resultar determinante porque estas no fijan el domicilio de las personas, como tampoco la certificación de empadronamiento aportada por la esposa, dada su antigüedad y referirse únicamente a la demandada (ATS de 2 de julio de 2019, rec. 135/2019).

Para el ATS de 16 de febrero de 2021 (rec. 290/2020) «en el presente caso consta que ambos cónyuges residen en domicilios distintos, con lo que el demandante puede optar para fijar el ámbito competencial, por el lugar del último domicilio del matrimonio o el de residencia de la demandada. Sin embargo, la demanda fue dirigida al juzgado de Primera Instancia n.º 28 de Madrid fundamentando la competencia de dicho juzgado en el hecho de que había conocido previamente de la demanda de separación de los cónyuges. No obstante, del examen de las actuaciones no resulta dato alguno acreditativo de que el último domicilio conyugal radicase en Madrid puesto que cuando se dictó la sentencia de separación –alegada por el demandante como fundamento de la competencia territorial de los juzgados de esta capital– los cónyuges ya residían en distintos domicilios. Por tanto, al no quedar suficientemente probado que el último domicilio conyugal estuviera ubicado en la ciudad de Madrid procede atribuir la competencia al tribunal del domicilio de la demandada».

Como fuero residual se establece en el art. 769.1 párrafo 2.º *in fine:* «los que no tuvieren domicilio ni residencia fijos podrán ser demandados, en el lugar en que se hallen o en el de su última residencia, a elección del demandante, y si tampoco pudiera determinarse así la competencia, corresponderá esta al domicilio del actor». Se aplica este fuero en el ATS de 19 de febrero de 2019 (rec. 227/2018): «al no quedar suficientemente probado que el último domicilio conyugal estuviera ubicado en la localidad de [...] y encontrarse la demandada fuera de España, residiendo en Estados Unidos, resulta de aplicación el art. 769.1, párrafo 2.º, LEC *in fine,* por lo que el fuero competencial corresponde al juzgado del domicilio de la parte actora».

4.1.3.4 *Procedimiento para la modificación de medidas definitivas*

Conforme al apartado primero del art. 775 LEC, «el Ministerio Fiscal, habiendo hijos menores o incapacitados y, en todo caso, los cónyuges, podrán solicitar del tribunal que acordó las medidas definitivas, la modificación de las medidas convenidas por los cónyuges o de las adoptadas en defecto de acuerdo, siempre que hayan variado sustancialmente las circunstancias tenidas en cuenta al aprobarlas o acordarlas».

Este fuero es interpretado por el ATS Pleno de 27 de junio de 2016 (rec. 815/2016): «no puede desconocerse que, frente a la virtualidad indudable del fuero de proximidad, mantener la competencia del juzgado que adoptó las medidas cuya modificación se pretende aporta también ventajas y que los inconvenientes que provoca no son insalvables. En primer lugar, este fuero de competencia aporta un factor de calidad en la decisión de cambio de las medidas, ya que es el juzgado que las adoptó el que se encuentra en mejor posición para valorar si las circunstancias tenidas en cuenta en la resolución inicial han sufrido una modificación relevante. En segundo lugar, la atribución unívoca y exclusiva de la competencia a ese juzgado es una norma clara y precisa que garantiza la seguridad jurídica y evita conflictos de competencia como los que han sido tan frecuentes en la aplicación del art. 769 LEC, al tiempo que evita posibles fraudes de ley por alteraciones caprichosas del domicilio del progenitor custodio».

En el mismo sentido se pronuncian los AATS de 21 de enero de 2020 (rec. 306/2019); y de 20 de julio de 2016 (rec. 71/2013).

El ATS de 17 de septiembre de 2019 (rec. 125/2019) añade a estos razonamientos que «el legislador ya ha ponderado las ventajas y los inconvenientes de una solución que, una vez convertida en derecho positivo, no puede ser obviada por los órganos judiciales que aplican la norma, por exigencias básicas del principio de legalidad».

Cuando el proceso de modificación de medidas que se promueve afecta solo a hijos mayores el TS ha declarado que «claramente, resulta aplicable, en cuanto a la competencia territorial se refiere, el n.º 1 del art. 769 LEC» (ATS de 10 de septiembre de 2013, rec. 71/2013).

En un supuesto en el que las medidas que se pretendían modificar se dictaron en un país extranjero, tras declarar la competencia internacional de los órganos jurisdiccionales españoles, a la vista de la imposibilidad de aplicar el art. 775 LEC al haber sido dictada la sentencia de divorcio por un órgano jurisdiccional de Rumanía, se atribuye la competencia para el conocimiento del asunto al juzgado de Primera

instancia del domicilio de la menor, en aplicación del art. 769.3 LEC (ATS de 17 de septiembre de 2019, rec. 125/2019).

Cuando se promueven diligencias preliminares para preparar una futura demanda de modificación de medidas de un previo procedimiento de separación, divorcio o medidas sobre hijos menores de edad, «no es aplicable el art. 775.1 LEC, ya que no estamos ante una demanda de modificación de medidas, sino ante un solicitud de diligencias preliminares formulada al amparo del art. 256.1.2.º LEC, y de cuyo resultado dependerá la interposición o no de la demanda de modificación de mediadas. Por esta razón, la competencia corresponde a los juzgados del domicilio de la persona que tenga que exhibir los documentos» (ATS de 3 de noviembre de 2016, rec. 1046/2016).

4.1.3.5 *Procedimiento para adopción de medidas urgentes previas a la demanda de modificación de medidas*

Será competente el juzgado que lo sea para conocer de la demanda principal (ATS de 27 de mayo de 2015, rec. 68/2015).

4.1.3.6 *Medidas paternofiliales, sobre guarda y custodia y alimentos de un menor*

El apartado tercero del art. 769 LEC dispone para estos casos que será competente el Juzgado de Primera Instancia del lugar del último domicilio común de los progenitores. En el caso de residir los progenitores en distintos partidos judiciales, será tribunal competente, a elección del demandante, el del domicilio del demandado o el de la residencia del menor.

Este régimen especial de competencia encuentra su fundamento en la circunstancia de que la tutela de los intereses de los menores –como la de los incapacitados– se obtendrá más fácilmente ante los juzgados de sus propios domicilios, evitándoles los dispendios y trastornos que generalmente suele comportar el sostener el litigio en puntos alejados del mismo (ATS de 19 de noviembre de 2013, rec. 176/2013).

La competencia territorial para conocer de las medidas paterno filiales, sobre guarda y custodia y alimentos de un menor, conforme al art. 769.3 LEC, viene determinada, dado que los progenitores residen en distintos partidos judiciales, a los juzgados del domicilio de la parte demandada o de la residencia de dicho menor a elección del demandante (AATS de 3 de marzo de 2020, rec. 16/2020; de 19 de noviem-

bre de 2019, rec. 213/2019; y de 27 de noviembre de 2018, rec. 211/2018).

Si bien, ciertamente, el artículo 771 LEC resulta ser el específico precepto a cuyo amparo se interpone la demanda, lo cierto es que, como dice el fiscal, no es aplicable, ya que no se presenta prueba alguna que acredite el matrimonio entre el demandante y la demandada, ni se justifica una convivencia entre ambos, debiendo estar a lo dispuesto en el art. 769.3 LEC (ATS de 3 de diciembre de 2013, rec. 186/2013).

Plantean problemas los supuestos de itinerancia del menor. El ATS de 7 de mayo de 2019 (rec. 54/2019) ofrece una solución: acreditado el carácter itinerante de la residencia del menor, que es trasladado a distintas poblaciones procede declarar la competencia del Juzgado de Primera instancia respecto de cuya competencia se aquietaron las partes pues ante ese órgano fue donde se interpuso la demanda, se contestó la misma, se practicó prueba pericial psicosocial de la realidad familiar del menor y la conveniencia o no de las medidas interesadas, y las partes comparecieron al acto del juicio.

4.1.3.7 *Solicitud de eficacia civil de sentencia canónica de nulidad matrimonial*

Se aplica el fuero del art. 769.1 LEC (Juzgado de Primera Instancia del lugar del domicilio conyugal y, en caso de residir los cónyuges en distintos partidos judiciales, el del último domicilio del matrimonio o el de residencia del demandado). La opción corresponde al demandante (ATS de 12 de febrero de 2019, rec. 7/2019).

4.1.4 Procedimientos sobre menores

4.1.4.1 *Procedimientos de oposición a medidas de protección de menores*

Conforme al art. 779 LEC, *será competente para conocer de los mismos el juzgado de Primera Instancia del domicilio de la Entidad Pública.*

La Disposición Final 22.ª de la LO 1/1996, de 15 de enero, *de protección jurídica del menor,* aclara que las entidades públicas protectoras son las designadas por las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla, de acuerdo con sus respectivas normas de organización.

Será, pues, fuero aplicable el del domicilio del órgano que, en virtud de las normas autonómicas de atribución de competencias, haya dictado la resolución recurrida, que puede ser una Consejería del Gobierno autonómico, una Dirección General o una Delegación Provincial de la Consejería competente. En estos supuestos no puede aplicarse el fuero supletorio que el art. 779 LEC introduce con la expresión «y, en su defecto», pues si se está impugnando una resolución administrativa, siempre habrá una entidad pública que la haya dictado.

En base a estas disposiciones, el ATS de 25 de junio de 2019 (rec. 88/2019) declara que «en atención al fuero competencial aplicable, domicilio de la Entidad Pública, tanto en Santa Cruz como en Las Palmas, existe Delegación de la Consejería del gobierno autonómico que tiene atribuidas las competencias en materia de asuntos sociales, pero como la resolución de desamparo a la que en este procedimiento se opone la madre de los menores ha sido dictada por la Dirección General de protección a la infancia y el menor del Gobierno de Canarias con sede en las Palmas de Gran Canaria, la competencia territorial debe ser asumida por el Juzgado de Primera Instancia [...] de esta localidad, ante el que la madre formulo la oposición y al ser precisamente la entidad con sede en dicha ciudad la que se ha ocupado de la protección de los menores».

4.1.4.2 *Procedimientos sobre sustracción internacional de menores*

Conforme al apartado segundo del art. 778 quáter LEC, «en estos procesos, será competente el juzgado de Primera Instancia de la capital de la provincia, de Ceuta o Melilla, con competencias en materia de derecho de familia, en cuya circunscripción se halle el menor que haya sido objeto de un traslado o retención ilícitos, si lo hubiere y, en su defecto, al que por turno de reparto corresponda. El tribunal examinará de oficio su competencia».

La interpretación de este fuero es analizada en el epígrafe 8.4.2 de la Circular 6/2015, de 17 de noviembre, *sobre aspectos civiles de la sustracción internacional de menores,* cuyo contenido debe ahora darse por reproducido.

4.1.4.3 *Procedimiento para autorizar la entrada en domicilios y restantes lugares para la ejecución forzosa de las medidas de protección de menores*

Conforme al art. 778 ter apartado primero LEC, «la Entidad Pública deberá solicitar al juzgado de Primera Instancia con compe-

tencia en el lugar donde radique su domicilio, autorización para la entrada en domicilios y restantes edificios y lugares cuyo acceso requiera el consentimiento de su titular u ocupante, cuando ello sea necesario para la ejecución forzosa de las medidas adoptadas por ella para la protección de un menor. Cuando se trate de la ejecución de un acto confirmado por una resolución judicial, la solicitud se dirigirá al órgano que la hubiera dictado».

4.1.4.4 *Procedimientos sobre adopción*

Los pronunciamientos de la Circular 1/2001 sobre la competencia territorial en materia de adopción deben considerarse superados tras la publicación de la LJV que dispone en su art. 33 que *en los expedientes sobre adopción, será competente el juzgado de Primera Instancia correspondiente a la sede de la Entidad Pública que tenga encomendada la protección del adoptando y, en su defecto, el del domicilio del adoptante.*

Conforme al art. 779 LEC, en los supuestos de los arts. 179 CC (procesos para excluir al adoptante de los derechos y deberes derivados de la adopción, de manera análoga y por las mismas causas previstas para la privación de la patria potestad) y 180 CC (proceso de extinción de la adopción a petición del progenitor que sin culpa suya no hubiese intervenido en el expediente de adopción) será competente el tribunal del domicilio del adoptante.

En relación con una demanda de expediente de jurisdicción voluntaria de una persona adoptada para obtener acceso a documentos de un hospital que pudiera facilitar información de su parto y de la identidad de sus padres biológicos, conforme a la previsión del art. 180. 3 CC, el ATS de 2 de marzo de 2016 (rec. 189/2015) declara competente al juzgado del domicilio de la demandante, que estaba en localidad distinta a la del hospital. El TS considera que «no estamos ante un supuesto de protección de derechos fundamentales al que sería aplicable lo dispuesto en el art. 52 regla 6.º LEC, sino simplemente ante la petición de consulta de libros y archivos del hospital en el que nació a fin de conocer la identidad de sus padres biológicos, para cuya consulta el Hospital exige autorización judicial, sin que se prevea para tal supuesto que el juzgado competente sea el del lugar donde se haya de producir la exhibición».

4.1.4.5 *Procedimiento para adoptar medidas urgentes sobre hijo menor*

Conforme a la LJV, y ya sea, la tramitación de la solicitud por la vía de la Sección relativa a «De la intervención judicial en los casos de desacuerdo en el ejercicio de la patria potestad», ya sea la Sección de «De las medidas de protección relativas al ejercicio inadecuado de la potestad de guarda o de administración de los bienes del menor o persona con capacidad modificada judicialmente», en ambos casos, conforme al art. 86, en el primer supuesto, y conforme al art. 87 de la LJV, en el segundo, «será competente el Juzgado de Primera Instancia del domicilio o, en su defecto, de la residencia del menor o persona con capacidad modificada judicialmente» (ATS de 9 de marzo de 2016, rec. 34/2016).

4.1.4.6 *Procedimiento para autorizar el ingreso en centros de menores con problemas de conducta*

La cuestión es abordada en el epígrafe 4.2 de la Circular 2/2016, de 24 de junio, *sobre el ingreso de menores con problemas de conducta en centros de protección específicos,* cuyo contenido debe ahora darse por reproducido.

4.1.4.7 *Procedimiento ordinario para la privación de la patria potestad*

El criterio a aplicar es el fuero competencial previsto en el art. 769.3 LEC, conforme ha sostenido la Sala Primera reiteradamente, entre otros, en AATS de 26 de febrero de 2019 (rec. 81/2018); de 2 de marzo de 2016 (rec. 244/2015); de 7 de octubre de 2014 (rec. 124/2014); de 14 de mayo de 2013 (rec. 200/2012); de 13 de noviembre de 2012 (rec. 200/2012); de 2 de octubre de 2012 (rec. 146/2012).

En un supuesto de ignorado domicilio del demandado, el ATS de 9 de mayo de 2018 (rec. 76/2018) declaró que «el artículo 769 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, a fin de atribuir la competencia para conocer de los procesos a que se refiere el Capítulo IV del Título Primero del Libro Cuarto, establece diferentes criterios, según que los mismos tengan por objeto situaciones de crisis matrimonial o versen exclusivamente sobre guarda y custodia o alimentos relativos a hijos menores; en estos últimos, y, para el caso de residir los progenitores en distintos partidos judiciales, el apartado 3.º del citado precepto, con-

cede al demandante la alternativa de optar entre el tribunal del domicilio del demandado o el de la residencia del menor. De conformidad con lo expuesto, en el supuesto examinado al residir los progenitores en distintos partidos judiciales y la menor junto a su madre en la localidad de Zaragoza, y habiendo optado la demandante por el domicilio de residencia del menor con la presentación de la demanda procede, de acuerdo con el Ministerio Fiscal, declarar competente para el conocimiento de la causa de referencia, al juzgado de Primera Instancia n.º 13 de Zaragoza».

4.1.5 Concurso de acreedores

El art. 10.1 de la Ley 22/2003, de 9 julio, *concursal* (en adelante LC), dispone en su inciso primero que la competencia para declarar y tramitar el concurso corresponde al juez de lo mercantil en cuyo territorio tenga el deudor el centro de sus intereses principales.

El propio art. 10.1 párrafo segundo LC, tomándolo del preámbulo del Reglamento CE 1346/2000, da un concepto legal de lo que debe entenderse por centro de los intereses principales del deudor: «por centro de los intereses principales se entenderá el lugar donde el deudor ejerce de modo habitual y reconocible por terceros la administración de tales intereses. En caso de deudor persona jurídica, se presume que el centro de sus intereses principales se halla en el lugar del domicilio social. Será ineficaz a estos efectos el cambio de domicilio efectuado en los seis meses anteriores a la solicitud del concurso.» A efectos del cómputo del plazo de seis meses debe tenerse presente el ATS de 11 de marzo de 2009 (rec. 195/2008): «el inciso último del párrafo segundo del art. 10.1 de la Ley Concursal, tendente a evitar que la competencia territorial pueda ser determinada por la voluntad del propio deudor, debe ser interpretado en el sentido de que el término inicial para computar el plazo de seis meses es la fecha de publicación del cambio de domicilio social en el Boletín Oficial del Registro Mercantil, no la fecha del acuerdo social correspondiente, dada la evidente transcendencia para terceros que por su propia naturaleza tiene la declaración de concurso».

El apartado cuarto del art. 10 LC aclara que se trata de un fuero imperativo.

La *ratio* del fuero es clara: se trata de facilitar el objeto del proceso, ubicándolo en el lugar donde el concursado ha ejercido su actividad e impidiendo que el concurso se tramite de espaldas a los

acreedores y que un cambio de domicilio del deudor pudiera entorpecer las reclamaciones de estos.

La Instrucción 1/2013, de 23 de julio, *sobre la intervención del Fiscal en el proceso concursal,* aunque no aborda cuestiones relativas a la competencia territorial señala que «deberán igualmente conocer las Secciones de lo Civil de las cuestiones de competencia que pudieran plantearse».

Interpretan este fuero especial los AATS de 18 de enero de 2017 (rec. 1019/2016); de 21 de mayo de 2013 (rec. 56/2013) y de 25 de mayo de 2010 (rec. 200/2010).

El centro de los intereses principales del deudor determinante de la competencia puede no coincidir con el estatutario de la sociedad deudora, siendo aquel preferente. En este sentido se pronuncia el ATS de 6 de abril de 2010 (rec. 404/2009) que declara que «en el presente caso será juzgado competente el del lugar donde el deudor solicitante y persona jurídica tenga el centro de sus intereses principales; y de la documentación obrante en las actuaciones se desprende que el centro principal de administración de sus intereses no coincide con el estatutario sino que, al menos en la actualidad, radica en Ávila, donde la parte solicitante del concurso aparece que realizaba de modo habitual y reconocible por terceros la administración de dichos intereses, debiendo considerarse terceros, los contratantes y ahora acreedores, nunca los administradores de la sociedad solicitante del concurso por lo que el juzgado competente será el de primera Instancia núm. 1 de la citada localidad. Lo que por otro lado favorecerá la personación de los acreedores y favorecerá la actuación de la Administración Concursal, al encontrarse la práctica totalidad de los bienes de la solicitante en la ciudad de Ávila». En el mismo sentido, el ATS de 16 de febrero de 2021 rec. 282/2020, que declara que «la presunción de que el centro de intereses principales de una persona jurídica es su domicilio social debe entenderse *iuris tantum,* por lo que cabe prueba en contrario».

Conforme al ATS de 21 de mayo de 2013 (rec. 56/2013), «el presente conflicto de competencia territorial debe resolverse en favor del juzgado de lo Mercantil núm. 11 de Zaragoza [...] partiendo de la documental aportada, resulta que el centro de sus intereses principales se halla en Zaragoza ya que es en esta localidad donde se encontraban los locales abiertos al público, aquí prestaban su trabajo los empleados de la sociedad, además de que el mayor número de acreedores se encuentran en la misma, mientras que en Logroño solo se encuentra el domicilio del administrador único y se han celebrado juntas de accionistas».

Lo que determina la atribución de competencia no es el desarrollo de la actividad fijada como objeto social, sino cuál sea el centro administrativo de la entidad (ATS de 16 de febrero de 2021, rec. 282/2020).

El inciso segundo del art. 10.1 LC dispone que «si el deudor tuviese además en España su domicilio y el lugar de este no coincidiese con el centro de sus intereses principales, será también competente, a elección del acreedor solicitante, el juez de lo mercantil en cuyo territorio radique aquél». Cumpliéndose ambas premisas, el fuero, manteniendo su carácter imperativo, faculta al acreedor para elegir entre dos opciones.

El ATS de 25 mayo 2010 (rec. 1213/2009) declara que la norma sobre el domicilio del deudor como fuero electivo no es aplicable analógicamente al concurso voluntario: «el espíritu y finalidad de la norma competencial es el de facilitar a acreedores, en general a terceros, el conocimiento de la existencia de un procedimiento judicial de concurso del deudor, de manera que dicha facilidad será garantizada si el concurso se tramita en el partido judicial correspondiente al lugar en el que radique el centro de los intereses principales del deudor [...] ya que en otro caso, y admitiendo la aplicación analógica de la norma competencial al supuesto del concurso voluntario, de manera que éste pudiera optar por el lugar de su domicilio cuando éste fuera diferente al del centro de sus intereses principales, supondría que el procedimiento concursal se tramitara en lugar que pudiera ser no conocido por acreedores, en la medida en que en dicho lugar no se han centrado las operaciones mercantiles, comerciales u de otro orden entre el deudor y terceros, cuando lo que se pretende a través del conjunto de la legislación concursal es facilitar el conocimiento y acceso de acreedores al procedimiento judicial, a los efectos de garantizar la efectividad de sus créditos frente a la masa concursal»

Conforme al ATS de 21 de julio de 2020 (rec. 108/2020), «la competencia territorial para la declaración de concurso la establece el artículo art. 10.1 de la Ley Concursal. Este precepto, entre otros extremos, establece que la competencia para declarar y tramitar el concurso corresponde al juez de lo mercantil en cuyo territorio tenga el deudor el centro de sus intereses principales, y por centro de los intereses principales se entenderá el lugar donde el deudor ejerce de modo habitual y reconocible por terceros la administración de tales intereses. En caso de deudor persona jurídica, se presume que el centro de sus intereses principales se halla en el lugar del domicilio social. [...] En el presente conflicto, dado que se trata de un concurso voluntario no cabe aplicar el domicilio del deudor como fuero electivo al del centro de intereses, ni el hecho de alcanzarse un acuerdo extrajudicial de

pago en el actual domicilio del solicitante del concurso puede condicionar la competencia».

Debe tenerse presente que el art. 8.1 LC atribuye al juez del concurso la competencia exclusiva y excluyente para conocer de «las acciones civiles con trascendencia patrimonial que se dirijan contra el patrimonio del concursado con excepción de las que se ejerciten en los procesos sobre capacidad, filiación, matrimonio y menores», y el art. 8.3 LC prevé la competencia exclusiva y excluyente del juez del concurso «para toda ejecución de bienes y derechos de contenido patrimonial del concursado» y que conforme al art. 50.1 LC «los jueces del orden civil y del orden social ante quienes se interponga demanda de la que deba conocer el juez del concurso de conformidad con lo previsto en esta ley se abstendrán de conocer, previniendo a las partes que usen de su derecho ante el juez del concurso. De admitirse a trámite las demandas, se ordenará el archivo de todo lo actuado, careciendo de validez las actuaciones que se hayan practicado».

Conforme a estas disposiciones, el ATS de 16 de julio de 2019 (rec. 157/2019) al resultar acreditado que el concurso fue declarado en fecha anterior a la admisión a trámite del juicio cambiario declara que «el juzgado no debió haber admitido a trámite la demanda, ya que carecía de competencia objetiva, sino que por el contrario, de conformidad con lo dispuesto en el art. 50.1 LC, debía de abstenerse de conocer, acordando el archivo de lo actuado y advertir a la parte actora de que debía presentar la demanda ante el juzgado de lo Mercantil que conocía del concurso. Al no hacerlo así, las actuaciones llevadas a cabo son nulas y por tanto no podía declararse incompetente territorialmente quien carecía de competencia objetiva *ab initio*». Por ello el TS ante el conflicto de competencia territorial declara competente al juzgado que admitió a trámite el juicio cambiario «sin perjuicio de que este actúe de conformidad con lo dispuesto en el art. 50.1 LC».

Por el contrario, los juicios declarativos en que el deudor sea parte y se encuentren en tramitación al momento de la declaración de concurso, continuarán hasta la firmeza de la sentencia por aplicación del art. 51.1 LC (AATS de 22 de noviembre de 2011, rec. 196/2011, y de 12 de febrero de 2009, rec. 212/2008).

Esta regla tiene a su vez una excepción, establecida en el párrafo segundo del art. 51.1 LC: «se acumularán de oficio al concurso, siempre que se encuentren en primera instancia y no haya finalizado el acto de juicio o la vista, todos los juicios por reclamación de daños y perjuicios a la persona jurídica concursada contra sus administradores o liquidadores, de hecho o de derecho, y contra los auditores».

Cuando la demanda dirigida contra el patrimonio del concursado es posterior a la aprobación del convenio, no opera la atribución de competencia exclusiva y excluyente prevista en el art. 8 de la Ley 22/2003 a favor del juez del concurso. Todo ello sin perjuicio de que el crédito que pudiera reconocerse en una hipotética sentencia estimatoria, de ser anterior a la declaración de concurso, quedará afectado por este y, en concreto, por la extensión de los efectos del convenio prevista en el art. 143.1 (ATS de 14 de mayo de 2012, rec. 178/2011).

En relación con la comunicación notarial de apertura de las negociaciones remitida al juzgado no cabe plantear conflictos de competencia. El art. 242 bis LC dispone que «el notario, una vez constatada la suficiencia de la documentación aportada y la procedencia de la negociación del acuerdo extrajudicial de pagos deberá, de oficio, comunicar la apertura de las negociaciones al juzgado competente para la declaración de concurso». El TS considera que se trata de una mera comunicación notarial que no predetermina en absoluto la competencia para la tramitación de un eventual concurso posterior y que no exige por parte del juzgado la tramitación de proceso alguno. Las reglas de competencia territorial del concurso, previstas en el artículo 10 LC con carácter imperativo, se aplicarán si y solo si el concurso es declarado con posterioridad, por lo que al juzgado receptor de la comunicación notarial no le corresponde hacer un análisis prospectivo de la futura competencia en caso de concurso, bastando el mero registro y el cumplimiento de lo dispuesto –de estar en el caso– por el art. 5 bis de la LC (ATS de 29 de marzo de 2017, rec. 9/2017).

El ATS de 18 de enero de 2017 (rec. 1019/2016) declara que «cabe integrar los arts. 242.1 y 232.3 LC, en relación con el art. 10.1 LC, y entender que la competencia territorial para conocer del concurso consecutivo de un deudor persona natural no comerciante que se solicite "por la imposibilidad de alcanzar un acuerdo extrajudicial de pagos o por su incumplimiento", corresponde al juzgado del domicilio del deudor, salvo que se acredite que no coincide con el centro de sus intereses principales, en cuyo caso la competencia corresponderá al juez donde se encuentre ubicado este centro de los intereses principales del deudor».

Cuando concurran pluralidad de deudores tendrá preferencia el domicilio del deudor con mayor pasivo (ATS de 14 de enero de 2014, rec. 199/2013).

El Real Decreto Legislativo 1/2020, de 5 de mayo, *por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Concursal,* entró en vigor el pasado 1 de septiembre de 2020.

La materia analizada no sufre modificaciones de entidad, salvo en la numeración de los artículos. La competencia objetiva para los jueces de lo mercantil se asigna en el art. 44.1, con la excepción de la competencia para los jueces de primera instancia para declarar y tramitar el concurso de acreedores de una persona natural que no sea empresario, prevista en el art. 44.2.

La competencia territorial pasa a regularse en el art. 45, manteniéndose el fuero del juez en cuyo territorio tenga el deudor el centro de sus intereses principales, la presunción de que el deudor persona jurídica tiene el centro de sus intereses en el lugar del domicilio social, la ineficacia del cambio de domicilio en los seis meses anteriores y la posibilidad de demandar ante el juez del domicilio del deudor, si tanto este como el centro de sus intereses principales radica en territorio español.

El examen de oficio de la competencia territorial pasa a regularse en el art. 50.

El art. 52.2 considera la jurisdicción del juez del concurso exclusiva y excluyente para las ejecuciones relativas a créditos concursales o contra la masa sobre los bienes y derechos del concursado integrados o que se integren en la masa activa, cualquiera que sea el tribunal o la autoridad administrativa que la hubiera ordenado, sin más excepciones que las previstas en esta ley.

El art. 142 regula la prohibición de inicio de ejecuciones y apremios.

Conforme al art. 136.1.1.ª, desde la declaración de concurso y hasta la fecha de eficacia del convenio o, si no se hubiera aprobado convenio o el aprobado se hubiera incumplido, hasta la conclusión del procedimiento [...] los jueces del orden civil y del orden social no admitirán a trámite las demandas que se presenten en las que se ejerciten acciones que sean competencia del juez del concurso, previniendo a las partes que usen de su derecho ante este último.

El art. 137 regula la continuación de juicios declarativos en tramitación y el 138 la acumulación de los juicios declarativos en tramitación en los que se hubieran ejercitado acciones de responsabilidad contra los administradores y asimilados.

El art. 583 regula la comunicación de la apertura de negociaciones.

4.1.6 Procesos de filiación

Los procesos de filiación (art. 748.2.º LEC) carecen de previsión legal específica en cuanto a la competencia territorial. Al tratarse de asuntos que debe decidirse por el juicio verbal, que es el proceso al

que se remite el art. 753.1 LEC, debe concluirse con que no será válida la sumisión expresa ni tampoco la tácita, según resulta de lo dispuesto en el art. 54.1 LEC. En defecto de fuero especial, habrá de aplicarse el fuero general relativo al domicilio o residencia del demandado (art. 50 LEC).

Por tanto, en estos procesos la demanda imperativamente se rige por el fuero del domicilio del demandado (AATS de 8 de junio de 2019, rec. 128/2019; de 15 de enero de 2019, rec. 220/2018; de 27 de mayo de 2014, rec. 53/2014; de 24 de septiembre de 2013, rec. 148/2013).

4.1.7 Juicio de alimentos

La conclusión de la Consulta 3/2005, de 2 de diciembre, *sobre la intervención del Ministerio Fiscal en el juicio de alimentos del art. 250.1.8.º de la Ley de Enjuiciamiento Civil cuando se insta a favor de menores de edad,* fue la de que «el Ministerio Fiscal ha de intervenir en los procedimientos de reclamación de alimentos que sigan los trámites del juicio verbal del art. 250.1.8.º LEC, siempre que la pretensión se ejercite a favor de menores de edad o incapaces, en atención al interés público afectado cuya salvaguarda tiene encomendada».

El art. 250.1.8.º LEC dispone que «se decidirán en juicio verbal, cualquiera que sea su cuantía, las demandas siguientes: [...] las que soliciten alimentos debidos por disposición legal o por otro título».

En estos procedimientos, a falta de un fuero especial, se aplicará el fuero del domicilio del demandado con carácter imperativo *(vid.* en este sentido ATS de 4 de febrero de 2020, rec. 247/2019).

El ATS de 5 de febrero de 2019 (rec. 253/2018) resuelve un conflicto surgido a raíz de una demanda de juicio verbal de reclamación de alimentos formulada por el padre demandante a favor del hijo común de los litigantes, mayor de edad, frente a la madre. El TS considera que se trata de una reclamación autónoma de alimentos frente a un progenitor a favor de un hijo mayor de edad, nacido de una unión de hecho, y la acción de petición de alimentos a favor de hijos mayores no está comprendida en los «procesos matrimoniales» que regula el Libro IV LEC, que, por decisión expresa del legislador, en relación con las parejas no casadas solo contempla las cuestiones que afecten a los hijos menores (arts. 748.4.º, 769.3 y 770.6.a LEC). No estamos ante una medida complementaria a la tramitación de un procedimiento dirigido a poner fin a una relación de pareja sobre guarda y custodia de otros hijos menores que, por razones de economía procesal, justifi-

que la tramitación conjunta de dicha petición. Ni en un posterior procedimiento de modificación de medidas en relación con ese hijo. Por consiguiente, la reclamación de alimentos, de acuerdo con el art. 250.1.8.º LEC, se decidirá por el juicio verbal, cualquiera que sea su cuantía. Y conforme a lo dispuesto en el art. 54.1 LEC, resulta aplicable el fuero general relativo al domicilio o residencia del demandado (art. 50 LEC).

En cuanto a las demandas interpuestas por el Abogado del Estado en aplicación del Reglamento (CE) n.º 4/2009 del Consejo, de 18 de diciembre de 2008, *relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y ejecución de las resoluciones y cooperación en materia de obligaciones de alimentos,* el fuero aplicable será el del domicilio del demandado *(vid.* ATS de 10 de junio de 2015, rec. 79/2015), sin perjuicio de que sea también simultáneamente aplicable el fuero del Estado (el domicilio del demandado determinaría la capital de provincia en la que debe presentarse la demanda).

4.1.8 Disposiciones generales sobre jurisdicción voluntaria

Se aborda la competencia territorial en estos expedientes en la Circular 9/2015, de 22 de diciembre, *sobre la intervención del Ministerio Fiscal en la nueva Ley de la Jurisdicción Voluntaria,* cuyo contenido debe darse ahora por reproducido (epígrafe 2.6). Sin perjuicio de ello, se hará referencia a algunos de estos expedientes en otros epígrafes de la presente Circular, por la conexión que guardan con materias que recomiendan un tratamiento específico unificado.

Debe destacarse que estos expedientes se rigen siempre por fueros imperativos y que en caso de que el juzgado no se considere competente, debe remitirlo al que considere que lo sea (art. 16.3 LJV), salvo que se tratara de un acto de conciliación, expediente que se rige por lo dispuesto en el art. 140 LJV, conforme al que si tras la realización de las correspondientes averiguaciones sobre el domicilio o residencia, estas fueran infructuosas o el requerido de conciliación fuera localizado en otro partido judicial, procede dar por terminado el expediente y reservar al solicitante de la conciliación el derecho a promover de nuevo el expediente ante el juzgado competente *(vid.* ATS de 30 de noviembre de 2016, rec. 1036/2016).

Es de interés hacer referencia al expediente de consignación judicial, sometido a un fuero especial contenido en el art. 98.2 LJV, que dispone que «será competente el juzgado de Primera Instancia correspondiente al lugar donde deba cumplirse la obligación y, si pudiera

cumplirse en distintos lugares, cualquiera de ellos a elección del solicitante. En su defecto, será competente el que corresponda al domicilio del deudor». El ATS de 24 de enero de 2018 (rec. 202/2017) declara que «ante tal falta de determinación del concreto lugar en que debe ser cumplida la obligación, lo procedente es acudir al fuero subsidiario que prevé el art. 98.2 LJV (domicilio del deudor) que, además, coincide con la regla general sobre el lugar del pago contenida en el art. 1171 CC». El ATS de 29 de septiembre de 2020 (rec. 136/2020), en relación con una consignación por parte de una aseguradora en concepto de indemnización por accidente, declara que «el lugar donde acontece el siniestro carece de relevancia a los efectos de determinar la competencia territorial en este expediente de jurisdicción voluntaria. Ante tal falta de determinación del concreto lugar en que debe ser cumplida la obligación, lo procedente es acudir al fuero subsidiario que prevé el art. 98.2 LJV (domicilio del deudor) que, además, coincide con la regla general sobre el lugar del pago contenida en el art. 1171 CC». También en relación con un expediente de consignación judicial, el ATS de 15 de diciembre de 2020 (rec. 240/2020) declara que «en el presente caso las partes acordaron que el cumplimiento de la obligación se haría en la cuenta abierta por el arrendador en una sucursal de Bancaja sita en Elche, por lo que concurre el fuero principal indicado en las normas citadas. Estas no hacen referencia al lugar donde se encuentra sita la finca arrendada».

4.2 Procesos en los que el/la fiscal no tiene la cualidad de parte o de interviniente

4.2.1 Juicio verbal

Como ya se ha expuesto, en el juicio verbal no es válida la sumisión expresa ni tampoco la tácita, según resulta de lo dispuesto en el art. 54.1 LEC. La competencia territorial se determina –cualquiera que sea la pretensión ejercitada en el juicio verbal– siempre de forma imperativa con arreglo a los fueros legalmente establecidos para cada caso: en primer lugar, el fuero especial que corresponda conforme a las previsiones del art. 52 LEC; y, en su defecto, los fueros generales relativos al domicilio o residencia del demandado (art. 50 LEC para las personas físicas y art. 51 para las personas jurídicas y entes sin personalidad) –*ad exemplum* AATS de 16 de julio de 2019 (rec. 151/2019); de 25 de junio de 2019 (rec. 123/2019)–.

4.2.2 Proceso cambiario

Conforme al art. 820 LEC, *será competente para el juicio cambiarlo el juzgado de Primera Instancia del domicilio del demandado.*

El art. 820 LEC establece para el juicio cambiado una regla de competencia territorial de carácter imperativo, en la que se determina que será competente para su conocimiento el Juez de Primera Instancia del domicilio del demandado, fuero imperativo que debe ser apreciado de oficio y que excluye, por consiguiente, la sumisión expresa y tácita (AATS de 10 de noviembre de 2020, rec. 144/2020; de 10 de septiembre de 2019, rec. 171/2019; de 9 de julio de 2019, rec. 114/2019; y de 9 de octubre de 2018, rec. 113/2018).

Cuando se trata de un juicio cambiario contra varios demandados con domicilios distintos, es aplicable el art. 820 LEC, que establece que será competente el domicilio de cualquiera de ellos y el art. 53 LEC que atribuye esta elección al demandante, por consiguiente la demanda podrá presentarse ante cualquiera de ellos a elección del demandante (ATS de 29 de octubre de 2013, rec. 161/2013).

El domicilio trascendente a efectos de determinar la competencia es el que tenía el demandado al tiempo de presentarse la demanda *(vid.* AATS de 22 de noviembre de 2011, rec. 180/2011; y de 28 de septiembre de 2010, rec. 386/2010).

El fuero se determina por el domicilio social del demandado. Carece de trascendencia, a los presentes efectos, que el requerimiento de pago se haga a persona que tiene domicilio en lugar distinto y que las acciones de la sociedad anónima sean de titularidad de persona con otro domicilio (ATS de 12 de noviembre de 2004, rec. 74/2004).

Domicilio de las sociedades mercantiles es el que conste en el Registro Mercantil (ATS de 18 de mayo de 2016, rec. 153/2016; y de 17 de enero de 2014, rec. 205/2013). Y tan solo, si es imposible conocer el domicilio social, podrá tenerse en cuenta el domicilio fiscal para fijar la competencia (ATS de 25 de mayo de 2010, rec. 171/2010). Esto se aplica tanto para el juicio cambiario como para el proceso monitorio contra las sociedades mercantiles, sin perjuicio que se tenga en cuenta el domicilio fiscal averiguado para el emplazamiento y citación de la entidad demandada (ATS de 1 de octubre de 2019, rec. 129/2019).

En relación con el expediente por extravío de pagaré, «de conformidad con los arts. 84 a 87 de la Ley 19/1985, Cambiaria y Del Cheque, y en concreto del art. 85, que por remisión del art. 96 de la misma Ley, es aplicable al pagaré, y siendo que el citado art. 85, en su párrafo primero, en la redacción dada por el artículo séptimo de la Ley

13/2009 [...] establece que será tribunal competente el de la localidad fijada en la letra para su pago» (ATS de 14 de mayo de 2013, rec. 10/2013).

4.2.3 Procedimiento para adoptar diligencias preliminares

Conforme al art. 257 LEC, *será competente para resolver sobre las peticiones y solicitudes a que se refiere el artículo anterior el juez de Primera Instancia o de lo Mercantil, cuando proceda, del domicilio de la persona que, en su caso, hubiera de declarar, exhibir o intervenir de otro modo en las actuaciones que se acordaran para preparar el juicio. En los casos de los números 6.º, 7.º, 8.º y 9.º del apartado 1 del artículo anterior, será competente el tribunal ante el que haya de presentarse la demanda determinada. Si, en estos casos, se solicitasen nuevas diligencias, a raíz del resultado de las hasta entonces practicadas, podrán instarse del mismo tribunal o bien del que, a raíz de los hechos averiguados en la anterior diligencia, resultaría competente para conocer de la misma pretensión o de nuevas pretensiones que pudieran eventualmente acumularse.*

El apartado segundo del art. 257 LEC establece una regla de procedimiento competencial singular: *no se admitirá declinatoria en las diligencias preliminares, pero el juez al que se soliciten revisará de oficio su competencia y si entendiese que no le corresponde conocer de la solicitud, se abstendrá de conocer indicando al solicitante el juzgado de Primera Instancia al que debe acudir. Si éste se inhibiere en su competencia, decidirá el conflicto negativo el tribunal inmediato superior común, según lo previsto en el artículo 60 de la presente Ley.*

La interpretación de este fuero imperativo ha generado una rica casuística que puede consultarse en los AATS de 26 de marzo de 2019 (rec. 15/2019); de 16 de octubre de 2018 (rec. 155/2018); de 2 de junio de 2009 (rec. 109/2009); de 10 de diciembre de 2013 (rec. 184/2013); de 29 de marzo de 2016 (rec. 243/2015) y de 25 de mayo de 2010 (rec. 129/2010).

A efectos de ilustrar cómo funciona este fuero en su regla general y en sus excepciones es de resaltar el ATS de 26 de marzo de 2019 (rec. 15/2019) que declara que «en el presente caso, nos encontramos ante la solicitud de diligencias preliminares consistentes en la exhibición de documentación, supuesto, a efectos de competencia territorial, regulado en el art. 257.1 de la LEC, que estima órgano competente territorialmente al juez de Primera Instancia del domicilio de la per-

sona que en su caso hubiera de declarar, exhibir o intervenir de otro modo en las diligencias que se acordaren para preparar el juicio; desde este punto de vista sería competente el juzgado de Madrid pues en dicha localidad tiene su domicilio la entidad de quien se solicita la exhibición de documentación. Sin embargo, esta regla tiene varios supuestos excepcionales, recogidos en el citado precepto legal, para los que se atribuye la competencia al juzgado del lugar donde haya de presentarse la demanda, entre las cuales figuran las peticiones de diligencias y averiguaciones que, para la protección de determinados derechos, prevean las correspondientes leyes especiales [número 9.º del apartado 1 del art. 256 LEC]. Y en el presente caso se contempla éste último supuesto pues la relación que vincula a las partes es la propia de un contrato de agencia por lo que desde la perspectiva de la competencia territorial será competente el juzgado ante el que haya de presentarse la demanda, para cuya determinación habrá de acudirse a la Ley 12/1992, de 27 de mayo reguladora del contrato de agencia y cuyas disposiciones contienen una importante norma de carácter procesal (Disposición Adicional) en la que se establece que: La competencia para el conocimiento de las acciones derivadas del contrato de agencia corresponderá al juez del domicilio del agente, siendo nulo cualquier pacto en contrario.»

En un supuesto en el que el demandante solicite la exhibición de documentación derivada de contrato de seguro, en su calidad de consumidor, se considera que tal supuesto se encuadra dentro del ordinal 9.º del apartado 1 del art. 256 LEC, siendo por tanto competente el tribunal ante el que haya de presentarse la demanda determinada. Y siendo la acción a ejercitar por el futuro demandante una acción individual de consumidor derivada de un contrato de seguro resulta de aplicación lo dispuesto en el art. 52.2 LEC y el art. 90.2 del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de Consumidores y Usuarios, que determina que la competencia del tribunal del domicilio del asegurado, comprador o prestatario o el del domicilio de quien hubiere aceptado la oferta, respectivamente, o el que corresponda conforme a las normas de los arts. 50 y 51, a elección del demandante (ATS de 11 de septiembre de 2018, rec. 124/2018).

De especial interés es el ATS de 1 de marzo de 2017 (rec. 16/2017): «pretendiéndose en el presente caso por la solicitante la exhibición de documentación con el fin de interponer una demanda en ejercicio de acción derivada un contrato de prestación de servicios de telefonía móvil, en su calidad de consumidor, tal supuesto se encuadra dentro del ordinal 9.º del apartado 1 del artículo 256 de la LEC, siendo por tanto competente el tribunal ante el que haya de presentarse la

demanda determinada. Y siendo la acción a ejercitar por el futuro demandante una acción individual de consumidor derivada de un contrato de prestación de servicios de telefonía móvil resulta de aplicación lo dispuesto en el artículo 52.2 de la LEC y el artículo 90.2 del Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de Consumidores y Usuarios, los cuales se refieren, a estos efectos, a la preferencia del domicilio del consumidor o usuario».

En supuestos de solicitud de práctica de diligencia preliminar de exhibición de documentos para preparación de demanda contra entidad bancaria, cuando la sucursal ha desaparecido, es de resaltar el ATS Pleno de 29 de marzo de 2016 (rec. 243/2015): «habida cuenta que la localidad en que la relación jurídica ha de surtir efectos es Huelva, lugar donde Bankia tiene la sucursal más próxima al domicilio del demandante y en la que se encuentra la documentación a exhibir tras el cierre de la oficina de Lepe, no cabe sino concluir que la competencia corresponde a los juzgados de dicha localidad».

Cuando se pretende la exhibición o entrega del documento en relación con una persona jurídica no es imperativo presentar la solicitud en el partido judicial del domicilio del demandado sino que también puede presentarse en el partido donde tiene establecimiento abierto al público cuando las relaciones del demandante con la entidad se han llevado a cabo en dicha sucursal. Para el TS «cualquier otra solución vulneraría irremediablemente el derecho a la tutela judicial efectiva de la demandante, que para poder lograr la mera exhibición de un documento se vería obligado, tras haber presentado su solicitud en Alicante, por ser la única sucursal abierta de la demandada próxima a su domicilio a tener que dirigirse a un juzgado de Madrid, que es domicilio social de la demandada, situación que los tribunales deben evitar» (vid. AATS de 26 de febrero de 2019, rec. 12/2019; de 22 de febrero de 2017, rec. 3/2017 y 13 de enero de 2016, rec. 174/2015).

En general, cuando la demanda de diligencias preliminares se dirige contra una persona jurídica, el art. 51 LEC permite que pueda ser demandada «en el lugar donde la relación jurídica haya de surtir efectos, siempre que en dicho lugar tenga establecimiento abierto al público» (AATS 29 de septiembre de 2020, rec. 115/2020; de 19 de febrero de 2019, rec. 268/2018 y 20 de abril de 2016, rec. 33/2016).

En un supuesto en el que el demandado tenía su domicilio en el extranjero, el ATS de 20 de septiembre de 2004 (rec. 38/2004) resuelve lo siguiente: «siendo extranjero el supuesto responsable de los hechos, prevalece –frente a la normativa sancionada en los arts. 50 y ss. LEC– la proyección preferente del Reglamento de la CEE 44/2001 del Consejo de 22-12-2000, cuyo art. 5-3, prescribe que ante eventuales

reclamaciones contra ciudadanos de otro país, podrán ser demandadas ante el juzgado nacional donde se produjeron los hechos, prevalencia, pues, del fuero *locus comissi factis* que se sobrepone al del domicilio del actor, lo que, por otro lado, se cohonesta con el fundamento sociológico de que, por la condición de extranjero del destinatario de la acción, su tutela se dispensará en mejor modo ante la jurisdicción del lugar de los hechos, que ante la del domicilio del actor, por completo desvinculada o ajena a esa extranjería territorial del afectado».

En los casos en los que las diligencias preliminares se soliciten contra más de una persona, el solicitante podrá elegir el juzgado del domicilio de cualquiera de ellas (AATS de 19 de febrero de 2019, rec. 268/2018; y de 18 de mayo de 2016, rec. 189/2016).

4.2.4 Proceso monitorio

En relación con la competencia territorial en el proceso monitorio, esta se fija de manera imperativa por el art. 813 LEC. Dicho precepto establece que *será exclusivamente competente para el proceso monitorio el juzgado de Primera Instancia del domicilio o residencia del deudor o, si no fueren conocidos, el del lugar en que el deudor pudiera ser hallado a efectos del requerimiento de pago por el tribunal, salvo que se trate de la reclamación de deuda a que se refiere el número 2 del apartado 2 del artículo 812, en cuyo caso será también competente el juzgado del lugar en donde se halle la finca, a elección del solicitante.*

En todo caso, no serán de aplicación las normas sobre sumisión expresa o tácita contenidas en la sección II del capítulo II del Título II del Libro I.

Si, tras la realización de las correspondientes averiguaciones por el Secretario Judicial sobre el domicilio o residencia, éstas son infructuosas o el deudor es localizado en otro partido judicial, el juez dictará auto dando por terminado el proceso, haciendo constar tal circunstancia y reservando al acreedor el derecho a instar de nuevo el proceso ante el juzgado competente.

El fundamento de este fuero imperativo es el de reforzar el derecho a la tutela judicial efectiva y de defensa del deudor, facilitándole el acceso al órgano jurisdiccional, teniendo en cuenta la naturaleza y fines de este proceso especial, tendente a lograr una tutela rápida de ciertos derechos de crédito.

De la aplicación del precedente criterio legal se colige que el legislador ha establecido un régimen especial de reglas para la apreciación

de oficio de la incompetencia territorial en el proceso monitorio, diferenciado del general comprendido en el Libro I LEC, por virtud del cual, en supuestos de incompetencia territorial, el juez dictará auto dando por terminado el proceso y reservando al acreedor el derecho a instar de nuevo el proceso ante el juzgado competente, sin necesidad de activar el trámite del art. 58 LEC ni de resolver la inhibición en favor del juzgado competente. Cierto es que la redacción del último párrafo del art. 813 LEC solo contempla tal previsión para supuestos de incompetencia territorial sobrevenida y no inicial, pero no existen razones que justifiquen un diferente tratamiento cuando de la mera lectura de la petición inicial ya se constata, sin necesidad de ninguna averiguación, que el deudor está localizado en otro partido judicial (AATS de 18 de febrero de 2020, rec. 26/2020; y 9 de diciembre de 2015, rec.171/2015).

Cuando el juzgado ante el que se presenta la solicitud admite la pretensión y se declara competente territorialmente –por aplicación de lo dispuesto en el art. 813 LEC– no está fijando indebidamente su competencia, aun cuando se haya determinado erróneamente el lugar donde se encuentra el deudor, sino que tal declaración de competencia territorial es correcta en atención a los datos contenidos en la petición, que resultan esenciales para la apertura del procedimiento. En tal caso de falta de localización del deudor en el domicilio señalado, cabe incluso admitir que se intente una primera averiguación de domicilio de modo que si aparece otro distinto al suministrado, pero dentro del propio partido judicial, se intente el requerimiento; pero si tampoco este resulta efectivo o el domicilio averiguado pertenece a distinto partido judicial, no habrá de ponerse en marcha el mecanismo previsto en el art. 58 LEC para negar ahora una competencia territorial que ya se declaró correctamente conforme a la ley, sino que lo procedente será el archivo de las actuaciones con devolución al acreedor de la documentación aportada para que, si ello interesa a su derecho, pueda iniciarlo de nuevo en el lugar que considere oportuno o acudir directamente al proceso declarativo; solución aplicable con carácter general al proceso monitorio, salvo el caso distinto de las deudas derivadas del régimen de propiedad horizontal que, conforme a lo dispuesto en el art. 815.2 LEC, tiene un régimen especial en cuanto a la localización del deudor (ATS Pleno de 5 de enero de 2010, rec. 178/2009; de 19 de noviembre de 2019, rec. 270/2019).

En el caso de que haya varios demandados podrá promoverse el monitorio ante el juzgado del domicilio de cualquiera de ellos a elección del demandante (AATS de 26 de enero de 2010, rec. 371/2009; y de 8 de septiembre de 2009, rec. 210/2009).

Ante un supuesto en el que el demandado es una persona sin domicilio ni residencia estable, dado que por su trabajo itinerante varía constantemente de paradero, el TS concluye que procede declarar territorialmente competente para conocer del juicio monitorio al juzgado en cuya localidad tiene su domicilio la empresa en que trabaja el demandado y puede ser perfectamente practicada la diligencia procesal exigida en el proceso de que se trata (ATS de 1 de abril de 2005, rec. 17/2005).

En el ATS de 12 de septiembre de 2005 (rec. 78/2005) se plantea si debe prevalecer el domicilio del deudor fijado en el contrato que da lugar a la petición de proceso monitorio y en el que se ha practicado con eficacia el requerimiento, o el que resulta de su estancia en un centro penitenciario en situación de prisión preventiva iniciada con anterioridad a la presentación de aquella pero conocida en este proceso con posterioridad. El TS considera que «la residencia en dicho establecimiento tiene un carácter accidental que no puede prevalecer, a efectos de determinar la habitualidad, frente a las características del que aparece como su domicilio en el contrato de financiación y en el que ha tenido lugar la práctica del requerimiento».

Un supuesto especial de monitorio es el que se sigue por deudas de comunidad de propietarios; en este caso se prevé como fuero electivo el lugar donde radique la finca. En este sentido, «además del juez del domicilio o residencia del deudor o del lugar donde éste pudiera ser hallado, será también competente el del lugar donde se halle la finca, a elección del solicitante. En consecuencia, presentada por el actor su petición en Madrid, ha de entenderse que en cualquier caso optó por el lugar de la finca, en ejercicio de la facultad de elección otorgada por la norma (AATS de 27 de marzo de 2012, rec. 11/2012; y de 23 de febrero de 2010, rec. 438/2009).

Si la suma reclamada no excede de los límites del juicio verbal, en caso de oposición la competencia territorial corresponderá al juzgado que conoció del monitorio *(vid.* AATS de 12 de febrero de 2019, rec. 248/2018; y de 29 de junio de 2016, rec. 749/2016). Esta regla es también de aplicación cuando el procedimiento se sigue en reclamación de deudas de comunidad de propietarios: si el monitorio se planteó ante los juzgados del domicilio del deudor, el proceso verbal ulterior debe seguir vinculado competencialmente a tal juzgado, no pudiendo este inhibirse en favor del juzgado del lugar donde se halle la finca (ATS de 16 de diciembre de 2015, rec. 158/2015).

Si la suma reclamada excede de los límites del juicio verbal, en caso de oposición dejará de aplicarse la vinculación competencial con el juzgado que tramitó el monitorio inicial (ATS de 1 de junio

de 2016, rec. 453/2016), pasando a regirse este segundo proceso por sus propias reglas (vid. ATS de 3 de noviembre de 2016, rec. 979/2016).

La determinación de la competencia territorial que, de manera imperativa, se efectúa en el art. 813 LEC a favor del juzgado del domicilio del demandado, sin distinguir la posición jurídica o condición que ostenten cada una de las partes en la relación base de la reclamación, hace inaplicable al caso las previsiones contenidas en el art. 52.2 LEC –fuero del consumidor– (ATS de 11 de febrero de 2016, rec. 182/2015).

Cuando un juzgado se inhibe indebidamente por no tener el deudor su domicilio en el partido judicial, la solución al conflicto de competencia consiste en declarar la competencia del Juzgado de Primera Instancia que no debió inhibirse, sin perjuicio de que adopte la resolución procedente –archivo reservando al acreedor el derecho a instar de nuevo el proceso ante el juzgado competente– (ATS de 16 de julio de 2019, rec. 136/2019).

4.2.5 Procedimiento para la liquidación del régimen económico matrimonial

Conforme al art. 807 LEC, *será competente para conocer del procedimiento de liquidación el juzgado de Primera Instancia que esté conociendo o haya conocido del proceso de nulidad, separación o divorcio, o aquel ante el que se sigan o se hayan seguido las actuaciones sobre disolución del régimen económico matrimonial por alguna de las causas previstas en la legislación civil.*

El ATS de 17 de abril de 2012 (rec. 47/2012) interpreta la norma: ha de atenderse al criterio establecido en el art. 769.1 LEC que establece diversos fueros sucesivos para fijar la competencia territorial en los procesos matrimoniales determinando en el párrafo primero que «en el caso de residir los cónyuges en distintos partidos judiciales, será tribunal competente, a elección del demandante [...], el del último domicilio del matrimonio o el de la residencia del demandado». Al haber seleccionado la parte demandante el último domicilio de los consortes, que acredita que fue en Valladolid deben estimarse aplicables los fueros de competencia del art. 769.1 LEC, por lo que debe concluirse que la competencia corresponde al juzgado de Valladolid (ATS de 17 de abril de 2012, rec. 47/2012). En el mismo sentido, ATS de 8 de enero de 2013 (rec. 228/2012).

4.2.6 Procedimientos de ejecución

4.2.6.1 *Disposiciones generales*

El art. 545 LEC, en su apartado primero, establece un fuero imperativo: *si el título ejecutivo consistiera en resoluciones judiciales, resoluciones dictadas por Secretarios Judiciales a las que esta Ley reconozca carácter de título ejecutivo o transacciones y acuerdos judicialmente homologados o aprobados, será competente para dictar el auto que contenga la orden general de ejecución y despacho de la misma el tribunal que conoció del asunto en primera instancia o en el que se homologó o aprobó la transacción o acuerdo.*

En los siguientes apartados, el art. 545 LEC desglosa una serie de especialidades en la determinación del fuero de ejecución.

Existe consenso en encontrar el fundamento de la improrrogabilidad de este fuero en la conveniencia de facilitar una distribución equitativa de asuntos entre los distintos órganos jurisdiccionales.

La doctrina general se contiene en el Acuerdo de 16 de diciembre de 2008 conforme al que la competencia territorial en procesos de ejecución viene determinada por normas imperativas. En consecuencia, es examinable de oficio (art. 546 LEC) y también a instancia de parte mediante declinatoria (art. 547 LEC).

En relación a esta materia, los conflictos de competencia se resuelven conforme a lo preceptuado en el art. 546.2.a LEC, que establece un límite temporal rígido: una vez despachada ejecución, el tribunal no podrá, de oficio, revisar su competencia territorial.

Este límite temporal es destacado por el TS (AATS de 10 de diciembre de 2019, rec. 232/2019; de 9 de julio de 2013, rec. 26/2012; y de 4 de diciembre de 2012, rec. 205/2012). En esta línea, el ATS de 26 de noviembre de 2013 (rec. 24/2013) declara que «el Auto por el que se declaraba territorialmente incompetente fue dictado después de haber despachado ejecución, y en este caso –una vez despachada ejecución– la falta de competencia territorial solamente podría ser apreciada cuando el ejecutado propusiere en tiempo y forma la declinatoria».

La revisión de la competencia en estos casos tiene unas normas procedimentales especiales: conforme al art. 546.1 LEC «antes de despachar ejecución, el tribunal examinará de oficio su competencia territorial y si, conforme al título ejecutivo y demás documentos que se acompañen a la demanda, entendiera que no es territorialmente competente, dictará auto absteniéndose de despachar ejecución e indicando al demandante el tribunal ante el que ha de presentar la

demanda. Esta resolución será recurrible conforme a lo dispuesto en el artículo 552». El art. 552.2 LEC establece que «el auto que deniegue el despacho de la ejecución será directamente apelable, sustanciándose la apelación solo con el acreedor. También podrá el acreedor, a su elección, intentar recurso de reposición previo al de apelación».

Ello determina que en estos casos, el juzgado al que le es repartida la demanda de ejecución no puede dictar auto de inhibición. Si no se considera territorialmente competente, debe dictar auto absteniéndose de despachar ejecución e indicar al demandante el tribunal ante el que debía presentar la demanda de ejecución. Si no lo hace así, y se inhibe «ha provocado un conflicto improcedente y ha modificado el régimen de recursos establecido en el artículo 546.1 LEC, del que se ha privado al ejecutante», por lo que en estos casos procede devolver las actuaciones al juzgado que se inhibe *(vid.* ATS de 19 de marzo de 2019, rec. 254/2018).

4.2.6.2 *Ejecución de títulos no judiciales*

Para las demandas de ejecución de título no judicial rige un fuero imperativo, según se deduce de lo dispuesto en el art. 546 LEC, si bien tal fuero es de carácter electivo para el demandante en la ejecución, de modo que puede optar por solicitarla al Juzgado de Primera Instancia del domicilio del demandado, al del lugar de cumplimiento de la obligación, según el título, o al de cualquier otro en que se encuentren bienes del ejecutado que puedan ser embargados, como establece el art. 545 apartado 3.º LEC, a lo que añade a este respecto el mismo apartado 3.º, que si hubiese varios ejecutados, será competente el tribunal que,con arreglo al párrafo anterior, lo sea respecto de cualquier ejecutado, a elección del ejecutante.

El ATS de 21 de enero de 2020 (rec. 289/2019) analiza un supuesto en el que la acción ejercitada no es de ejecución hipotecaria, sino de ejecución ordinaria en virtud de título no judicial de reconocimiento de deuda y constitución de hipoteca, enumerado en el art. 517.2.4.º LEC. El TS considera que tratándose de la ejecución de título no judicial rige un fuero imperativo, según se deduce de lo dispuesto en el art. 546 LEC.

No puede cuestionar la competencia del juzgado elegido por el ejecutante de entre las opciones legales: «la parte ejecutante interpuso la demanda ejecutiva ante los juzgados de Madrid, al amparo de lo dispuesto en el art. 545.3.º LEC e informó de que elegía dicho fuero en atención a que la demandada tiene bienes embargables en dicha

ciudad; en consecuencia, al ser una elección legal la realizada, corresponde la competencia territorial para el conocimiento del asunto al juzgado de Primera Instancia de Madrid» (AATS de 9 de octubre de 2018, rec. 144/2018; y de 1 de junio de 2016, rec. 654/2016).

Los juzgados sí pueden controlar si el domicilio que el demandante identifica como del demandado está mínimamente acreditado: el ATS de 18 de noviembre de 2014 (rec. 137/2014) basa su resolución en que «no se aporta ninguna prueba que justifique dónde se encuentra en realidad el domicilio de la sociedad ejecutada, el indicado en la demanda no corresponde con el indicado en la póliza».

También en estos casos es aplicable el art. 546.2 LEC, por lo que una vez despachada ejecución el tribunal no podrá de oficio revisar su competencia territorial (ATS de 2 de abril de 2013, rec. 28/2013; y de 10 de enero de 2012, rec. 207/2011).

El ATS de 17 de noviembre de 2020 (rec. 176/2020) declara a estos efectos que «la competencia para conocer de la ejecución de título no judicial se rige por el fuero imperativo que establece el artículo 545.3 LEC, con carácter electivo para el demandante de ejecución, que podrá optar por solicitarla ante el juzgado de Primera Instancia del domicilio del demandado, el del lugar de cumplimiento de la obligación, según el título, o el de cualquier lugar en que se encuentren bienes del ejecutado que puedan ser embargados [...] El examen de la competencia territorial, conforme al título ejecutivo y demás documentos que se acompañen a la demanda, se debe realizar de oficio por el tribunal antes de despachar ejecución, determinando el artículo 546.2 LEC que una vez despachada ejecución el tribunal no podrá de oficio revisar su competencia territorial».

El TS califica a efectos de competencia como acción ejecutiva basada en títulos no judiciales ni arbitrales a una demanda que se apoya y fundamenta en la póliza de contrato mercantil intervenida notarialmente cuyo carácter de título ejecutivo se encuentra reconocido en el art. 517.2.5.º LEC, «sin que el hecho de que a dicha demanda se acompañe laudo arbitral que determina, tras la correspondiente liquidación, el importe de la referida póliza que es objeto de reclamación, pueda estimarse razón suficiente para excluirla de su ámbito de aplicación». Por ello «resulta aplicable el art. 545.3 LEC, siendo en el presente caso el lugar de cumplimiento de la obligación, según consta en la póliza de contrato mercantil cuya ejecución se interesa, Barcelona, circunstancia ésta en virtud de la cual la parte ejecutante, haciendo uso de la elección que le autoriza el referido art. 545.3, ha presentado su demanda ante el juzgado de Barcelona» (ATS de 6 de marzo de 2012, rec. 240/2011).

4.2.6.3 *Ejecución de autos de cuantía máxima*

La Junta General de Magistrados de la Sala Primera del Tribunal Supremo, de 11 de marzo de 2004, acordó que «el juez territorialmente competente para la ejecución del Auto de cuantía máxima, previsto en los artículos 10 y 15 de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor, debe ser el del lugar en que se causaron los daños, en atención a lo establecido en el artículo 52.1, 9.º de la LEC 1/2000, de 7 de enero, por constituir dicho Auto de cuantía máxima un título judicial, recogido en el artículo 517.2, 8.º LEC 2000, lo que excluye la aplicación del art. 545.3 LEC 2000, y su remisión a los arts. 50 y 51 de dicho cuerpo legal».

Este criterio ha sido seguido, entre otros, por AATS de 11 de junio de 2013 (rec. 42/2013); 17 de septiembre de 2004 (rec. 39/2004); y 2 de marzo de 2006 (rec. 4/2006).

4.2.6.4 *Ejecución de título judicial extranjero*

La competencia corresponde, atendido el trámite procesal en que se encuentran las actuaciones, al Juzgado de Primera Instancia que dictó la resolución judicial de reconocimiento de ejecutividad de un título extranjero, como trámite previo a la orden de general de ejecución, pendiente de notificación y recurrible ante la Audiencia Provincial (ATS de 12 de febrero de 2013, rec. 189/2012).

4.2.6.5 *Ejecución de laudo arbitral*

Conforme al Acuerdo de 16 de diciembre de 2008, el fuero competente es el del lugar en que se dictó el laudo arbitral, por aplicación de lo dispuesto en el art. 545.2 LEC, en relación con el art. 8.4 de la Ley 60/2003, *de Arbitraje.*

Este criterio ha sido seguido, entre otros, en el ATS de 24 de julio de 2008 (rec. 54/2008): «la cuestión de competencia negativa suscitada debe ser resuelta en favor del juzgado de 1a Instancia núm. 47 de Madrid que es el lugar en que se dictó el laudo, de conformidad con los arts. 545.2 LEC y 8.4 de la Ley de Arbitraje 60/2003, y sin que sean de aplicación las normas citadas en el auto de dicho juzgado porque las mismas no rigen para el proceso de ejecución, cuya regulación excluye la prevista para el proceso de declaración salvo cuando hay laguna en aquél o exista norma de remisión».

4.2.6.6 *Ejecución de bienes pignorados o hipotecados*

El art. 684 LEC establece para estos supuestos un fuero imperativo que depende de si el bien es un inmueble, un buque, un mueble o se trata de un bien pignorado.

La ejecución hipotecaria ya estaba sometida a fuero imperativo en el art. 131 de la Ley Hipotecaria, en su redacción dada por Ley 10/1992, de 30 abril. La LEC derogó esta regulación.

El art. 684.1.1.º LEC, para bienes hipotecados inmuebles, fija la competencia en *el Juzgado de Primera Instancia del lugar en que radique la finca y si ésta radicare en más de un partido judicial, lo mismo que si fueren varias y radicaren en diferentes partidos, el juzgado de Primera Instancia de cualquiera de ellos, a elección del demandante, sin que sean aplicables en este caso las normas sobre sumisión expresa o tácita contenidas en la presente Ley.*

Interpretan este fuero los AATS de 21 de febrero de 2018 (rec. 220/2017); 27 de abril de 2010 (rec. 88/2010) y 13 de julio de 2007 (rec. 94/2007). En esta última resolución se plantea «cuestión de competencia territorial entre el Juzgado de 1a Instancia n.º 3 de Torrijos y el n.º 3 de Valdemoro. Se trata de proceso de ejecución hipotecaria [...] En el presente proceso, en que había fincas que radicaban en el partido judicial de Valdemoro, y en el de Torrijos, el acreedor hipotecario eligió el partido Judicial de Valdemoro, y el que después se lograse una satisfacción extraprocesal entre ejecutante y ejecutado, respecto de la finca registral inscrita en el Registro de la Propiedad de Valdemoro, otorgándose al efecto escritura de cancelación de la hipoteca que pesaba sobre dicha finca, pero subsistiendo la ejecución respecto de la finca registrada en el Registro de la Propiedad de Torrijos, no altera la competencia del proceso ya iniciado pues el artículo 411 de la Ley de Enjuiciamiento Civil 1/2000 dice que las alteraciones que una vez iniciado el proceso, se produzcan en cuanto al domicilio de las partes, la situación de la cosa litigiosa y el objeto del juicio no modificaran la Jurisdicción y la competencia, que se determinarán según lo que se acredite en el momento inicial de la litispendencia».

En el ATS 11 de diciembre de 2018 (rec. 213/2018) se analiza un supuesto de continuación de la ejecución hipotecaria para reclamar el crédito no satisfecho: «estamos ante la continuación del proceso de ejecución hipotecaria en el que quedarían cantidades pendientes para satisfacer el crédito reclamado, que deberá tramitarse con arreglo a las normas ordinarias de la ejecución dineraria, por lo que la competencia corresponderá al juzgado que conoció de la ejecución hipotecaria».

La LEC unifica en un solo procedimiento la ejecución de las hipotecas inmobiliaria, mobiliaria, naval y de bienes pignorados. No obstante, solo excluye la sumisión expresa para la hipoteca inmobiliaria, aunque como disposición común (art. 684.2 LEC) dispone que «el tribunal examinará de oficio su propia competencia territorial».

4.2.7 Procedimiento para el ejercicio del derecho de rectificación

El art. 4 de la Ley Orgánica 2/1984, de 26 de marzo, *reguladora del Derecho de Rectificación,* dispone que podrá el perjudicado ejercitar la acción de rectificación dentro de los siete días hábiles siguientes ante el Juez de Primera Instancia de su domicilio o ante el del lugar donde radique la dirección del medio de comunicación.

Las pretensiones sobre derecho de rectificación se tramitan como procedimiento específico por razón de la materia (juicio verbal con las especialidades previstas en el art. 6 LO 2/1984). No se tramitan como procedimiento de protección de derechos fundamentales *(vid.* ATS de 15 de marzo de 2017, rec. 2595/2016; y de 23 de junio de 2009, rec. 1629/2007).

El Ministerio Fiscal no interviene en estos procedimientos. En este mismo sentido se pronunció 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,* y la Circular 1/2020, de 3 de enero, *sobre los recursos de casación y extraordinario por infracción procesal en el orden jurisdiccional civil,* 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».

La imperatividad del fuero deriva, tanto del hecho de que el procedimiento a seguir es el cauce del juicio verbal, como de la previsión contenida en el párrafo segundo del art. 5 de la Ley, que dispone que *el juez, de oficio y sin audiencia del demandado, dictará auto no admitiendo a trámite la demanda si se considera incompetente.* Pese a que no se prevé expresamente la audiencia del Fiscal, por aplicación de la cláusula de supletoriedad del art. 4 LEC, habrá de entenderse que debe dársele traslado con carácter previo para la emisión del correspondiente dictamen.

5. NORMAS ESPECIALES

5.1 **Demandas frente a resoluciones de la DGRN (actual Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública)**

5.1.1 En materia de Registro Civil

La Ley 20/2011, de 21 de julio, *del Registro Civil* (LRC), introduce un nuevo número 17.º en el apartado 1 del art. 52 LEC, por el que se dispone que en los procesos contra las resoluciones y actos que dicte la Dirección General de los Registros y del Notariado en materia de Registro Civil, a excepción de las solicitudes de nacionalidad por residencia, será competente el juzgado de Primera Instancia de la capital de provincia del domicilio del recurrente».

Conforme al apartado primero del art. 87 LRC, las resoluciones y actos de la Dirección General de los Registros y del Notariado podrán ser impugnados ante el Juzgado de Primera Instancia de la capital de provincia del domicilio del recurrente, de conformidad con lo previsto en el artículo 781 bis de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

De acuerdo con la disposición final décima de la LRC, su entrada en vigor tendrá lugar el 30 de junio de 2020. Debe en este punto tenerse presente que la Disposición final segunda 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,* ha vuelto a retrasar la entrada en vigor de la LRC hasta el 30 de abril de 2021.

El ATS de 10 de septiembre de 2019 (rec. 145/2019) resuelve una cuestión de competencia respecto de una demanda de juicio ordinario frente a la resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado que deniega la inscripción de nacimiento fuera de plazo y la declaración de nacionalidad española de origen con valor de simple presunción del promotor. La demanda se dirige contra la Dirección General de los Registros y del Notariado. Para el TS, tras constatar que el art. 87 LRC, el art. 781 bis LEC, y el párrafo 17.º del apartado 1 del art. 52 LEC no habían entrado en vigor, declara que «en el presente caso, la demanda es de juicio ordinario y, en atención a la acción ejercitada, no estamos ante un supuesto en que la competencia territorial venga fijada por la ley en virtud de reglas imperativas. Es por ello que el juzgado de Madrid se inhibió indebidamente, ya que, a falta de fuero imperativo, solo podría apreciar su falta de competencia territorial en virtud de declinatoria propuesta en tiempo y forma por parte

legítima, lo cual no ha acaecido. En consecuencia, y de acuerdo con el informe del Ministerio Fiscal, la competencia territorial para conocer de la demanda corresponde al juzgado de Primera Instancia n.º 64 de Madrid, al que se ha sometido tácitamente el demandante con la presentación de la demanda».

El ATS de 13 de octubre de 2020 (rec. 137/2020) analiza un conflicto negativo de competencia territorial entre un juzgado de Bilbao y otro de San Bartolomé de Tirajana, respecto de una demanda de juicio verbal frente a la resolución de la Dirección General de los Registros y del Notariado que deniega la inscripción de nacimiento fuera de plazo y la declaración de nacionalidad española de origen con valor de simple presunción del promotor del promotor. La demanda se dirige contra la Dirección General de los Registros y del Notariado. De nuevo se constata que el art. 87 LRC, el art. 781 bis LEC, y el párrafo 17.º del apartado 1 del art. 52 LEC no habían entrado en vigor y declara que «según el art. 59 LEC, fuera de los casos en que la competencia territorial venga fijada por la ley en virtud de reglas imperativas, la falta de competencia territorial solamente podrá ser apreciada cuando el demandado o quienes puedan ser parte legítima en el juicio proponga en tiempo y forma la declinatoria. [...] En el juicio verbal no es válida ni la sumisión expresa ni la tácita, según resulta de lo dispuesto en el art. 54.1 LEC. [...] En cualquier caso, parece que ambos juzgados en conflicto se muestran conformes con que el juzgado competente sea el del domicilio del demandante, y en este caso, del certificado de empadronamiento resulta acreditado que se dio de alta en el municipio de Durango el 8 de abril de 2019, y si bien es cierto que en el poder notarial y en el permiso de residencia figura expedido en Santa Lucía de Tirajana, ambos son de fecha anterior. Es por ello que se considera competente el juzgado de Primera Instancia n.º 4 de Bilbao ya que no está acreditado que al tiempo de la demanda tuviera su domicilio en Santa Lucía de Tirajana».

5.1.2 En materia del Registro de la Propiedad

Debe partirse del art. 328 RH que en su párrafo primero dispone que *las calificaciones negativas del registrador y en su caso, las resoluciones expresas y presuntas de la Dirección General de los Registros y del Notariado en materia del recurso contra la calificación de los registradores serán recurribles ante los órganos del orden jurisdiccional civil, siendo de aplicación las normas del juicio verbal.*

En el párrafo segundo establece que *la demanda deberá interponerse dentro del plazo de dos meses, contados de la notificación de la calificación o, en su caso, de la resolución dictada por la Dirección General, o, tratándose de recursos desestimados por silencio administrativo, en el plazo de cinco meses y un día desde la fecha de interposición del recurso, ante los juzgados de la capital de la provincia a la que pertenezca el lugar en que esté situado el inmueble y, en su caso, los de Ceuta o Melilla.*

El ATS de 21 de septiembre de 2016 (rec. 929/2016) resuelve un conflicto negativo de competencia territorial respecto de una demanda de juicio verbal que tiene por objeto la acción de impugnación de la resolución dictada por la Dirección General de Registros y del Notariado en materia del recurso contra la calificación de los registradores de la propiedad. El TS concluye que la competencia territorial para conocer de la demanda corresponde a los juzgados de Madrid, al ser la capital de la provincia a la que pertenece el lugar en que está situado el inmueble.

5.2 **Demandas dirigidas contra el Estado**

Es tradicional en nuestro ordenamiento el reconocimiento de un fuero privilegiado al Estado. Ya el art. 57 de la Ley Adicional a la LOPJ de 14 de octubre de 1882 declaró para estos supuestos la competencia de los juzgados donde existiere Audiencia.

El art. 15 de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, *de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas,* establece que para el conocimiento y resolución de los procesos civiles en que sean parte el Estado, los organismos públicos o los órganos constitucionales, serán en todo caso competentes los juzgados y tribunales que tengan su sede en las capitales de provincia, en Ceuta o en Melilla. Esta norma se aplicará con preferencia a cualquier otra norma sobre competencia territorial que pudiere concurrir en el procedimiento. Lo dispuesto en este artículo no será de aplicación a los juicios universales ni a los interdictos de obra ruinosa (*vid*. al respecto, ATS de 25 de enero de 2006, rec. 141/2005).

Pese a las críticas que este privilegio del Estado ha suscitado en la doctrina, el ATC n.º 324/1993, de 26 de octubre, desestimó una cuestión de inconstitucionalidad formulada contra el art. 71 de la anterior LEC, que establecía una norma similar. El TC consideró que «no es una medida exenta de razonabilidad» que los órganos públicos «litiguen donde previsiblemente tengan la residencia sus servicios jurídi-

cos, en la capital [...] por el interés público en su mejor operatividad y eficacia que así se preserva».

Este privilegio procesal es también aplicable a las Comunidades Autónomas. Algunas leyes autonómicas lo incorporan expresamente *(vid.* art. 47 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, *de la Administración de la Junta de Andalucía).* En todo caso, la disposición adicional cuarta, apartado tercero, de la de la Ley 52/1997 dispone que «en cuanto a lo dispuesto en el art. 15, cuando sean parte en el procedimiento las Comunidades Autónomas y entidades de Derecho público dependientes de las mismas, serán también competentes los juzgados y tribunales que tengan su sede en la capital de la Comunidad Autónoma en el caso de que la misma no sea capital de provincia».

Este fuero es aplicable al Consorcio de Compensación de Seguros, que es una entidad de derecho público, no siendo óbice la circunstancia de que el Consorcio deba ajustar su actividad al ordenamiento jurídico privado *(vid.* AATS de 2 de octubre de 2016, rec. 1043/2016; y de 29 de enero de 2013, rec. 250/2012).

5.3 Competencia para conocer de las solicitudes de medidas cautelares en general

Regula la materia el art. 723 LEC que, en su apartado primero, dispone que será tribunal competente para conocer de las solicitudes sobre medidas cautelares el que esté conociendo del asunto en primera instancia o, si el proceso no se hubiese iniciado, el que sea competente para conocer de la demanda principal.

El apartado segundo de este precepto establece una regla 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.

El art. 725 LEC establece especialidades en relación con la posible apreciación de oficio de la competencia.

La imperatividad o no de este fuero cuando no se ha iniciado el proceso principal dependerá si este está o no sujeto a un fuero de esa naturaleza *(accesorium sequitur principale).* Así, el ATS de 28 de enero de 2015 (rec. 159/2014) declara que «interpuesta solicitud de medidas cautelares y siendo competente para conocer de tales solicitudes el tribunal que vaya a conocer de la demanda principal al no haberse iniciado aun el proceso, resulta que la futura demanda de juicio ordinario pretenderá que se declare la existencia y vigencia del

contrato de franquicia suscrito entre las partes y la indebida e injustificada resolución anticipada decidida unilateralmente por la demandada. De ahí que la acción ejercitada no sea susceptible de ser incluida en ninguno de los fueros imperativos del artículo 52 LEC, y por tanto, tampoco en los específicamente contemplados en el número 2 de dicho precepto. En consecuencia, a falta de normas imperativas, rige el fuero general de las personas jurídicas del artículo 51 LEC, y, puesto que este no constituye fuero imperativo alguno que excepcione el carácter dispositivo de las normas de competencia territorial previsto en el artículo 54 LEC, ha de estarse a lo dispuesto en el artículo 56.1.º LEC, en relación con el citado artículo 54.1.º LEC, según los cuales, las reglas de competencia territorial de carácter disponible (todas salvo las que establecen fueros imperativos) solo se aplicarán en defecto de sumisión expresa o tácita de las partes a los tribunales de una determinada circunscripción. En este caso debe considerarse que ha habido sumisión tácita de la parte demandante, que presentó la solicitud de medidas cautelares en el fuero del domicilio de una de las entidades demandadas de tal modo que, por aplicación del artículo 59 LEC, a falta de reglas imperativas, la falta de competencia territorial solo podía apreciarse en virtud de declinatoria propuesta en tiempo y forma por parte la demandada».

6. FUEROS ESPECIALES POR RAZÓN DE LA ACCIÓN EJERCITADA

6.1 **Fuero de las acciones reales sobre bienes inmuebles**

La LEC asume el *forum rei sitae.* Será tribunal competente el del lugar en que esté sita la cosa litigiosa. Cuando la acción real se ejercite sobre varias cosas inmuebles o sobre una sola que esté situada en diferentes circunscripciones, será tribunal competente el de cualquiera de éstas, a elección del demandante (art. 52.1.1.º LEC).

El fuero solo opera en relación con las acciones reales, excluyendo las personales y las mixtas.

Su fundamento radica en la mayor facilidad para la práctica de la prueba y en la facilitación del ulterior proceso de ejecución.

A efectos de delimitar las acciones reales del resto de acciones es de especial interés la STS n.º 540/2016, de 14 de septiembre, que declara que «lo característico de la acción real es que proporciona al titular de un derecho de tal clase la facultad de dirigirse judicialmente, y de manera directa, al bien o la cosa que es objeto de su derecho. La

acción real facilita la reipersecutoriedad al conferir a su titular el poder de activar la maquinaria judicial para restituirle en su derecho. La acción personal responde a una relación jurídica entre personas de modo que únicamente puede dirigirse la acción contra el obligado o, en su caso, contra quienes traigan causa de él».

Tiene naturaleza real la acción por la que quien es titular de un derecho real de propiedad pretende su tutela mediante la declaración de extinción y cancelación de la inscripción de un derecho de otro (hipoteca) de la misma naturaleza real, al no haber sido dichas extinción y cancelación producto de la voluntad unilateral del acreedor, no obstante haber visto éste satisfecho en la realidad civil su derecho de crédito garantizado. Por ello debe aplicarse la regla primera del art. 52.1 LEC (ATS de 27 de septiembre de 2011, rec. 47/2011).

También se aplica este fuero a la acción de división de bien inmueble (ATS de 11 de enero de 2011, rec. 578/2010).

Se aplica este fuero a una acción de cancelación de anotación preventiva de embargo: la anotación de embargo es una medida cautelar protectora del crédito que la ha originado, y por tanto no convierte en real o hipotecaria la acción que anteriormente no tenía ese carácter. Pero si esto es así, lo es en relación con el acreedor que ha obtenido la anotación en su favor. Frente a los terceros, está dotada de la publicidad registral por lo que no pueden ignorarla y, por lo tanto, quedan sometidos al ejercicio de su derecho por el anotante (art. 71 LH), además de la preferencia que adquiere para ser pagado con el precio del inmueble trabado sobre los demás acreedores del deudor que lo sean con posterioridad a la anotación (art. 1923.4.º CC). En suma, la anotación registral de embargo produce unos efectos *erga omnes* similares a la hipoteca. Por todo ello, es razonable incluir dentro del término acciones reales a la ejercitada en esta demanda (ATS de 17 de octubre de 2005, rec. 98/2005)

La acción de nulidad de escritura de constitución de una hipoteca inmobiliaria unilateral respecto de un inmueble tiene naturaleza personal, siendo por tanto de aplicación los arts. 50 y 51 LEC, preceptos que no tienen naturaleza imperativa por lo que el juzgado no podía apreciar de oficio su propia competencia sino en virtud de declinatoria interpuesta en tiempo y forma (AATS de 3 de diciembre de 2019, rec. 287/2019; de 5 de octubre de 2010, rec. 206/2010; y de 13 de abril de 2016, rec. 203/2015).

La acción *ex* art. 1454 CC es de naturaleza personal: «no puede entenderse que la acción que ejercitó la actora en su demanda sea de carácter real, por cuanto la misma tiende, exclusivamente, a exigir el cumplimiento por el demandado de obligaciones nacidas de un con-

trato y por tanto de indudable naturaleza personal, pues a la Sra. G L no se le ha transmitido el dominio ni derecho real alguno sobre el piso a que se refiere el «documento de arras» de 2002, ya que dado el alcance de éste, ni se le ha hecho entrega de dicho inmueble, ni se ha otorgado escritura pública de venta, habiéndose limitado las partes a reservarse mutuamente las facultades que establece el artículo 1454 del Código Civil, a cuya efectividad precisamente tiende la pretensión deducida por la demandante» (ATS de 18 de julio de 2003, rec. 11/2003).

No se aplica este fuero a la acción de cumplimiento de contrato de compraventa ejercitada en el juicio ordinario. La demanda se fundamenta en los arts. 1098, 1445, 1278, 1279 y 1280 CC. La acción de cumplimiento de contrato de compraventa es personal y no real (ATS de 2 de julio de 2019, rec. 148/2019).

En algún pronunciamiento el TS ha aplicado este fuero por analogía: «si bien es cierto que la acción ejercitada en la demanda no es en rigor una acción real ni mediante la misma se pide la nulidad del procedimiento judicial de ejecución hipotecaria, no lo es menos que su causa de pedir se identifica por una íntima conexión con dicho procedimiento, al entenderse pagadas por razón de la obligación garantizada con hipoteca más cantidades que las computadas al efecto, de suerte que la solución más razonable legalmente es aplicar la regla del ordinal 3.º, en relación con el 1.º, del art. 52.1 LEC» (ATS de 27 de abril de 2005, rec. 105/2004).

6.2 Fuero de las demandas sobre presentación y aprobación de las cuentas de administradores de bienes ajenos

Será tribunal competente el del lugar donde deban presentarse dichas cuentas, y no estando determinado, el del domicilio del mandante, poderdante o dueño de los bienes, o el del lugar donde se desempeñe la administración, a elección del actor. (art. 52.1.2.º LEC).

Se trata de un fuero dispositivo. El ATS de 30 de abril de 2013 (rec. 36/2013) declara aplicando este fuero que «no constando determinado el lugar donde deban presentarse las cuentas, y constituyendo el domicilio de la actora la localidad de Cambrils, partido judicial de Reus, como resulta del poder para pleitos aportado a las actuaciones [...] así como del justificante de empadronamiento en la mentada localidad [...], fuero por el que expresamente ha optado la parte actora en su demanda, debe concluirse que la competencia corresponde al juzgado de primera instancia núm. 5 de Reus».

6.3 Fuero de las demandas sobre obligaciones de garantía o complemento de otras anteriores

Será tribunal competente el que lo sea para conocer, o esté conociendo, de la obligación principal sobre que recayeren. (art. 52.1.3.º LEC).

Este fuero, en tanto subordinado al de la obligación principal, aunque en principio es dispositivo, puede devenir en imperativo si la obligación principal está sometida a un fuero que tenga tal carácter.

6.4 Fuero para cuestiones hereditarias

6.4.1 Disposición general

Será competente el tribunal del lugar en que el finado tuvo su último domicilio y si lo hubiere tenido en país extranjero, el del lugar de su último domicilio en España, o donde estuviere la mayor parte de sus bienes, a elección del demandante (art. 52.1.4.º LEC).

La alternativa «donde estuviere la mayor parte de sus bienes» es aplicable tanto a los supuestos de que el finado hubiere tenido su última residencia en España como en país extranjero. La regla imperativa del citado art. 52.1.4.º LEC es compatible con un margen de elección de la parte demandante entre las dos posibilidades que la ley contempla (AATS de 4 de febrero de 2020, rec. 304/2019; de 26 de marzo de 2019, rec. 31/2019; y de 16 de noviembre de 2010, rec. 514/2010).

Se trata igualmente de un fuero imperativo (ATS de 17 de septiembre de 2013, rec. 122/2013).

En casos en que la documentación incorporada a las actuaciones suscita dudas sobre el domicilio, se sigue el criterio de que solo puede tenerse por tal el efectivo o real del finado en el momento de su fallecimiento (AATS de 13 de junio de 2018, rec. 110/2018; 20 de diciembre de 2017, rec. 185/2017; 14 de septiembre de 2016, rec. 923/2016; y de 20 de mayo de 2015, rec. 54/2015).

A la hora de determinar el último domicilio es interesante el ATS de 5 de noviembre de 2019 (rec. 231/2019): la competencia se declara a favor del juzgado en el que encuentra el último domicilio de la causante, pues consta empadronada en Madrid y, «si bien es cierto que en el certificado de defunción consta como último domicilio el de Hondarribia, ello obedece a que en dicha localidad pasaba sus vacaciones, habiendo acaecido el fallecimiento en la época de verano, de manera que la residencia en Hondarribia se considera accidental y su verda-

dero domicilio se halla en Madrid, donde residía todo el año, salvo los periodos vacacionales. A esto hay que añadir que los demandantes, han optado, dentro del margen que permite el art. 52.1.4.º LEC, por el último domicilio de la fallecida y ambas partes, demandantes y demandados tienen domicilio en Madrid».

Interpretando este precepto, el ATS de 14 de enero de 2014 (rec. 194/2013) declara que «la competencia para conocer del presente procedimiento debe declararse a favor del juzgado de Primera Instancia n.º 36 de Madrid, lugar en el que encuentra el último domicilio del causante don T., y en cuanto a la causante doña G., aunque en el certificado de defunción consta como último domicilio el de Cerezo de Arriba, la presunción de exactitud de los asientos del Registro Civil, admite prueba en contrario, y en este caso, en la copia de la escritura pública de testamento, consta su domicilio en Madrid, y en la propia certificación de fallecimiento, consta que aconteció en el Hospital de Guadarrama (Madrid). A esto hay que añadir que los demandantes, han optado, dentro del margen que permite el art. 52.1.4.º LEC, por el último domicilio de los finados, y los propios actores, todos ellos, tienen domicilio en Madrid, como también los demandados». En el mismo sentido pueden consultarse los AATS 7 de junio de 2011 (rec. 44/2011) y 8 de junio de 2010 (rec. 254/2010).

En el ATS de 14 de septiembre de 2016 (rec. 923/2016) se interpreta igualmente el concepto del último domicilio: los causantes «fallecieron en El Prat de Llobregat, donde estuvieron viviendo los últimos meses de su vida, procedentes de Otero de Naraguantes, León, donde residieron hasta unos meses antes de morir, donde tienen la mayor parte de sus bienes hereditarios y donde se les enterró. Del certificado de empadronamiento de D. M. resulta el cambio de residencia el 13 de abril de 2005, falleciendo el 25 de junio de 2005, esto es dos meses después, y en el de D.' C., fallecida el 10 de agosto de 2003, ni siquiera consta cambio de residencia o baja por traslado; en el certificado de defunción de D. M. consta como domicilio el de Otero de Naraguantes, León y en el de D.' C., el Prat de Llobregat, si bien en su certificado de empadronamiento, como se expuso, ningún cambio o modificación se produjo.[...] se estima que el último domicilio de los finados lo fue en la provincia de León, siendo por tanto competente para conocer del presente procedimiento los juzgados de Ponferrada. Y ello al estimar acreditado que el traslado operado a El Prat de Llobregat lo fue puntual, y con el ánimo de constituir allí su residencia habitual».

En la misma línea puede citarse el ATS de 20 de mayo de 2015 (rec. 54/2015): «de la documentación obrante efectivamente resulta

acreditado que el causante tenía su domicilio en [...] ya que este es el que figura en su testamento [...] cuya nulidad se promueve, el cual fue otorgado [...] pocos días antes de que falleciese [...], siendo también ese mismo domicilio el que figura en la documentación médica [...] del centro médico [...] sito en Madrid, en el que fue tratado y en el que permaneció ingresado, y también el domicilio que figura en la escritura de aceptación de herencia de su hijo Pedro Jesús, el cual lo compartía con el finado. Además, las posibles dudas sobre el domicilio fiscal en Durango han sido resueltas por la propia administración tributaria al rectificar dicho domicilio a favor del real sito en Madrid».

A efectos de acreditar el último domicilio es especialmente relevante la mención del certificado de defunción expedido por el Registro Civil, aunque admite prueba en contrario (ATS de 13 de junio de 2018, rec. 110/2018). El ATS de 2 de septiembre de 2014 (rec. 87/2014) declara al respecto que «en el certificado de defunción expedido por el Registro Civil de Requena consta como su último domicilio el sito en dicha localidad valenciana [...] y si bien es cierto que la presunción de exactitud de los asientos del Registro Civil admite prueba en contrario, consultado el padrón de habitantes del municipio de Vilassar de Dalt se constata que en el mismo no figura inscrita la difunta desde el año 1940, por lo que no se ha desvirtuado la presunción registral de que en el momento de fallecer [...] se encontraba domiciliada en Requena».

También se aplica el fuero a los litigios sobre los frutos de la herencia: «la competencia para conocer del presente procedimiento debe declararse a favor del juzgado de Primera Instancia número Uno de Montoro, por ejercitarse acción en la que se suscita cuestión hereditaria y, como tal, sujeta al fuero imperativo contenido en el artículo 52.1.4.º [...] En la demanda se pretende que se declare que los frutos de los bienes hereditarios, mientras permanezca indivisa la herencia, pertenecen a los herederos por terceras e iguales partes, y se condene al demandado a reintegrar a la cuenta común la cantidad de doce mil noventa y cuatro euros con noventa y cuatro céntimos, más los intereses legales. La reclamación de reintegro de cantidad, tiene su fundamento en una comunidad de bienes hereditarios y en la declaración de pertenencia de sus frutos, suscitándose el conflicto con motivo del haber hereditario y de la condición de coherederos» (ATS de 17 de septiembre de 2013, rec. 122/2013).

Este fuero debe entenderse aplicable a la acción declarativa de indignidad para suceder, a la impugnación de la desheredación y a las acciones sucesorias por preterición.

También habrá de considerarse aplicable este fuero a las materias que la anterior LEC de 1881 desglosaba en los apartados 5 y 6 del art. 63: juicios de testamentaría o *ab intestato* y juicios de testamentaría que tengan por objeto la distribución de los bienes entre los pobres, parientes u otras personas llamadas por el testador, sin designarlas por sus nombres.

6.4.2 Nombramiento de administrador a herencia yacente

En el ATS de 8 de julio de 2014 (rec. 91/2014) se analiza la competencia para conocer de una demanda de jurisdicción voluntaria para el nombramiento de administrador judicial a favor de una herencia yacente, el cual trae causa, a su vez, de un juicio ordinario precedente cuya finalidad es la elevación a escritura pública de un contrato de compraventa en su día celebrado con el fallecido y cuyo objeto es una vivienda situada en Madrid, juicio ordinario del que conocen los juzgados de Madrid. El TS declara que el art. 52.1.4.º LEC establece que «en los juicios sobre cuestiones hereditarias, será competente el tribunal del lugar en que el finado tuvo su último domicilio y si lo hubiera tenido en un país extranjero el lugar de su último domicilio en España, o donde estuviera la mayor parte de sus bienes, a elección del demandante En el presente caso, elegida por la parte actora la localidad de Madrid para interponer la demanda de jurisdicción voluntaria, lugar donde se encuentra el bien respecto del cual trae causa el presente expediente de jurisdicción voluntaria, corresponde a los juzgados de Madrid la competencia para su conocimiento».

6.4.3 División de herencia

Se aplica el fuero del art. 52.1.4.º LEC a la acción en solicitud de división judicial de la herencia (ATS de 13 de junio de 2018, rec. 110/2018) y, por tanto, la competencia corresponde al juzgado del lugar en que el finado tuvo su último domicilio (AATS de 14 de enero de 2014, rec. 194/2013; de 7 de mayo de 2013, rec. 38/2013; y de 13 de marzo de 2012, rec. 21/2012).

También se aplica el fuero especial a la demanda de juicio ordinario de nulidad o, alternativamente, de rescisión de las operaciones particionales de la herencia de la causante (ATS de 26 de marzo de 2019, rec. 31/2019).

El ATS de 14 de septiembre de 2016 (rec. 923/2016) resuelve sobre un conflicto de competencia territorial en relación con una

demanda de liquidación de sociedad de gananciales y de división judicial de herencia aplicando el fuero del art. 52.1.4 LEC, es decir, el relativo a las cuestiones hereditarias. Aunque no razona sobre este punto, debe entenderse que el reseñado auto parte de que la acción de división de la herencia es la principal y que la de liquidación de la sociedad de gananciales sería accesoria o instrumental a esta.

Expresamente el reciente ATS de 26 de enero de 2021 (rec. 206/2020) en un supuesto de demanda de liquidación de sociedad de gananciales y de división judicial de herencia considera que «de las dos acciones acumuladas, la principal versa sobre cuestiones hereditarias» y aplica consiguientemente el fuero de las cuestiones hereditarias del art. 52.1.4.º LEC.

6.4.4 Acción para otorgamiento y firma de escritura pública de cuaderno particional

Esta acción también está sujeta al fuero imperativo contenido en el art. 52.1.4.º (AATS de 13 de marzo de 2012, rec. 21/2012; 8 de junio de 2010, rec. 254/2010; y 5 de julio de 2011, rec. 81/2011).

6.4.5 Sucesión en títulos nobiliarios

Los derechos honoríficos no pertenecen al patrimonio hereditario de una persona (STS Pleno n.º 251/2008, de 3 de abril).

Descartado que se trate de un procedimiento de materia hereditaria, resulta que el art. 52 LEC no contiene ningún fuero especial para los pleitos sobre derechos honoríficos de la persona, lo que lleva a la aplicación de las normas generales sobre atribución de competencia y, conforme a las mismas, solo sería posible apreciar la falta de competencia territorial en virtud de declinatoria propuesta en tiempo y forma por el demandado o por parte legítima (ATS de 11 de junio de 2019, rec. 74/2019).

6.4.6 Autorización para aceptar y renunciar herencia

El criterio que venía aplicando el TS era considerar como norma aplicable el art. 62 LJV atribuyendo la competencia al juzgado del domicilio o, en su defecto, de la residencia del menor o persona con capacidad modificada judicialmente (AATS de 25 de junio de 2019, rec. 78/2019; de 4 de julio de 2018, rec. 102/2018). También para renunciar a la herencia se consideraba aplicable el art. 62 LJV (AATS

de 25 de junio de 2019, rec. 78/2019; de 11 de junio de 2019, rec. 130/2019; de 4 de julio de 2018, rec. 102/2018).

Sin embargo, recientemente se ha modificado este criterio y, así, en el ATS de 14 de enero de 2020 (rec. 293/2019) se declara que «estamos ante una solicitud de autorización judicial para renunciar a los derechos hereditarios que pudieran corresponder a un menor, por lo que será competente el juzgado de Primera Instancia del último domicilio o, en su defecto, de la última residencia del causante».

En el mismo sentido se ha declarado que «si la petición tiene por objeto solicitar la autorización judicial necesaria para repudiar la herencia o legado a favor de un menor o de una persona con capacidad modificada judicialmente, o cuando únicamente tiene por objeto la autorización para aceptar sin beneficio de inventario, será competente el juzgado de Primera Instancia del último domicilio o, en su defecto, de la última residencia del causante y, si lo hubiere tenido en país extranjero, el del lugar de su último domicilio en España o donde estuviere la mayor parte de sus bienes, a elección del solicitante» (AATS Pleno de 10 de diciembre de 2019, rec. 187/201;9 y de 10 de diciembre de 2019, rec. 203/2019).

6.4.7 Autorización para la partición de la herencia

Estos supuestos, como los de autorización para aceptar o repudiar, vienen fijados con carácter imperativo por el precepto correspondiente en cada caso, sin que quepa modificarla por sumisión expresa o tácita (según se desprende de los arts. 2.2 y 16 LJV).

La norma aplicable será la del art. 62 LJV, y no el art. 94, por cuanto aquel dispone que para la obtención de autorización o aprobación judicial para realizar actos de disposición, gravamen u otros que se refieran a los bienes o derechos de menores o personas con capacidad modificada judicialmente, la competencia corresponde al juzgado del domicilio o, en su defecto, de la residencia del menor o persona con capacidad modificada judicialmente. Por todo lo cual, la competencia corresponde al juzgado del domicilio/residencia de la persona tutelada. Tal criterio competencial resulta además conforme con el principio de protección del tutelado, ya que el ejercicio de la tutela ha de ser más efectivo bajo el control del juzgado de residencia del tutelado. Lo que, además, posibilita el acceso efectivo de aquel a la justicia, de conformidad con el art. 13 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (AATS de 4 de febrero de 2020, rec.

350/2019; de 4 julio de 2018, rec 102/2018; 17 de mayo de 2017, rec. 67/2017; y 30 de noviembre de 2016, rec. 1057/2016).

Es frecuente que en los expedientes promovidos por los tutores se acumulen varias peticiones, lo que complica el tratamiento de la competencia territorial. Si la petición tiene por objeto la aprobación judicial de una partición de herencia, en la que se formaliza y comprende, además de la partición y la aceptación de las adjudicaciones particionales, la aceptación de la herencia (incluida también la aceptación pura y simple), será competente para el conocimiento de estos expedientes el Juzgado de Primera Instancia del domicilio o, en su defecto, de la residencia del menor o persona con capacidad modificada judicialmente (art. 62 LJV). Este criterio se considera más acorde, por razones de inmediación y eficacia, al ser necesaria, como regla general, la audiencia del tutelado para la aprobación de la partición de la herencia, y facilitarse así el acceso efectivo de aquel a la justicia, de conformidad con el art. 13 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (AATS Pleno de 10 de diciembre de 2019, rec. 187/2019; y de 10 de diciembre de 2019, rec. 203/2019).

6.5 Fuero para acciones derivadas de arrendamientos de inmuebles y de desahucio

6.5.1 Doctrina general

La LEC asume el *forum rei sitiae.* Será competente el tribunal del lugar en que esté sita la finca (art. 52.1.7.º LEC). Es uno de los fueros especiales de carácter imperativo (AATS de 9 de julio de 2013, rec. 107/2013; y de 3 de diciembre de 2013, rec. 180/2013).

El fuero se inspira en la conveniencia de acercar el objeto del proceso al órgano jurisdiccional, facilitando la práctica de la prueba y agilizando los trámites de la eventual ejecución.

Cuando el foco de la discusión se centra en determinar si la acción ejercitada deriva de un contrato de arrendamiento (lo que exigiría la aplicación del fuero imperativo del art. 52.1.7.º LEC) o si, por el contrario, estamos ante una acción de condena pecuniaria desligada del contrato (lo que determinaría la aplicación del fuero general contemplados en los arts. 50 y 51 LEC), las posibles dudas acerca de la propia acción ejercitada, si es independiente o no del contrato de arrendamiento, deben resolverse a favor de la aplicación de la norma imperativa, tanto más ante la posibilidad de tener que interpretar o estudiar el contrato de arrendamiento para poder decidir acerca de la procedencia de la reclamación (AATS de 19 de enero de 2021, rec.

232/2020; de 5 de noviembre de 2019, rec. 239/2019; de 16 de julio de 2019, rec. 151/2019; de 9 de abril de 2019, rec. 59/2019; y de 30 de mayo de 2018, rec. 17/2018).

Este fuero se aplica también a arrendamientos de locales (ATS de 8 de octubre de 2019, rec. 168/2019) y debe entenderse también aplicable a los arrendamientos rústicos, y de hecho así se establecía expresamente en el art. 123 de la Ley 83/1980, de 31 de diciembre, *de Arrendamientos Rústicos* (LAR) hasta su derogación por la Disposición derogatoria única de la Ley 1/2000, de 7 enero.

Si la finca se extiende a diferentes partidos judiciales, caben dos soluciones: utilizando una exégesis histórica puede seguirse el criterio que establecía el apartado segundo del art. 123 LAR: *si por razón del lugar fueren competentes distintos juzgados, la competencia se atribuirá al que corresponda al lugar en que se encuentra la parte principal de la finca, considerando como tal el de situación de la casa labor del arrendatario o aparcero y, en su defecto, la parte de mayor cabida.*

La otra solución, que se entiende preferible y que deberán seguir las/os Sras./es. Fiscales en tanto no cristalice criterio jurisprudencial opuesto, es aplicar analógicamente las reglas establecidas para las acciones reales sobre inmuebles en el art. 52.1 LEC y para la ejecución de hipotecas inmobiliarias en el art. 684.1.1.º LEC: cuando la acción se ejercite sobre varias cosas inmuebles o sobre una sola que esté situada en diferentes circunscripciones, será tribunal competente el de cualquiera de éstas, a elección del demandante. Esta solución tiene la ventaja de la simplicidad, evitando complejos problemas probatorios.

6.5.2 Reclamaciones de renta

Se aplica este fuero a las reclamaciones de cantidad derivadas del contrato de arrendamiento (AATS de 19 de enero de 2021, rec. 232/2020; de 4 de febrero de 2020, rec. 312/2019; y de 22 de abril de 2014, rec. 28/2014).

Se aplica a la acción de reclamación de cantidades derivadas del contrato de arrendamiento urbano, no solamente al abono de rentas sino también a cantidades asimiladas impagadas (ATS de 10 de septiembre de 2013, rec. 95/2013).

Se aplica a una demanda de juicio ordinario en la que se ejercita una acción de reclamación de cantidad por impago de rentas de un contrato de arrendamiento de cubierta de edificio de uso industrial de una instalación fotovoltaica (ATS de 14 de diciembre de 2016, rec. 1060/2016).

6.5.3 Reclamaciones de suministros

Se aplica este fuero especial en relación con una demanda de juicio verbal, en la que se ejercita una acción de reclamación del suministro de agua, derivado de un contrato de arrendamiento que reclama la que fue arrendadora frente a la anterior arrendataria (AATS de 25 de junio de 2019, rec. 123/2019; y de 30 de mayo de 2018, rec. 17/2018). Ello también es aplicable a acción de reclamación de suministros de gas, luz y teléfono (ATS de 12 de marzo de 2019, rec. 20/2019).

6.5.4 Devoluciones de fianza

Ejercitada acción de devolución de fianza derivada de un contrato de arrendamiento de vivienda, es de aplicación el fuero imperativo del art. 52.1.7.º LEC (AATS de 5 de noviembre de 2019, rec. 239/2019; de 9 de mayo de 2018, rec. 22/2018; de 2 de julio de 2013, rec. 88/2013; de 19 de febrero de 2013, rec. 264/2012).

Aplicando esta doctrina, se entiende que opera este fuero en relación con una acción de reclamación del importe de la fianza entregada y retenida por el arrendador con base en el desistimiento del arrendatario, derivada de un contrato de arrendamiento de vivienda (ATS de 9 de abril de 2019, rec. 59/2019).

No se aplica este fuero, y sí el de los consumidores, en un supuesto de demanda para la devolución de la fianza prestada en un alquiler vacacional (ATS de 7 de mayo de 2019, rec. 1/2019).

6.5.5 Reclamaciones por daños causados por el arrendatario

Se aplica este fuero imperativo a una acción de reclamación de cantidad por los desperfectos causados en la vivienda arrendada (AATS de 16 de julio de 2019, rec. 151/2019; y de 10 de septiembre de 2013, rec. 95/2013).

6.6 **Fuero de las acciones relativas a propiedad horizontal**

Será competente el tribunal del lugar en que radique la finca (art. 52.1.8.º LEC). Se trata de un fuero imperativo (AATS de 14 de enero de 2020, rec. 315/2019; y 7 de enero de 2014, rec. 191/2013).

Ya la Ley 49/1960, de 21 de julio, *sobre Propiedad Horizontal,* en su redacción dada por la Ley 8/1999, de 6 de abril, estableció este fuero imperativo en su art. 21.3.

Este fuero es de aplicación a las reclamaciones de cuotas comunitarias impagadas (AATS de 1 de febrero de 2017, rec. 1112/2016; y de 5 de octubre de 2016, rec. 1011/2016).

Se aplica a la acción de reclamación de cantidad, al amparo del art. 10.1 LPH por incumplimiento de la comunidad de propietarios de las obligaciones de conservación y mantenimiento del inmueble, con reclamación de los daños causados por atasco en tubería comunitaria en el inmueble del actor, al amparo del art. 1902 CC (ATS de 8 de noviembre de 2017, rec. 105/2017).

Ante una demanda de juicio verbal en reclamación de cantidad y condena de hacer con fundamento en los arts. 1902 y 1903 del Código Civil, y 9 de la Ley de Propiedad Horizontal, por filtraciones de agua se aplica este fuero en cuanto la acción ejercitada se fundamenta no solo en el art. 1902 CC, sino también en el art. 9, apartados b), c), d) y g), de la Ley de Propiedad Horizontal, lo que integra el supuesto previsto por el art. 52.1.8.º LEC, fuero imperativo que expresamente atribuye la competencia territorial para el conocimiento de los juicios en materia de propiedad horizontal al tribunal del lugar en el que radique la finca (ATS de 30 de mayo de 2018, rec. 57/2018).

El fuero debe entenderse igualmente aplicable a los procesos en relación con la adopción de acuerdos de la comunidad.

6.7 Fuero de las acciones de indemnización de los daños y perjuicios derivados de la circulación de vehículos de motor

6.7.1 Régimen general

La LEC asume el fuero denominado *locus comissi factis,* partiendo de que el objeto del debate versará sobre la comisión de un ilícito civil. El art. 52.1.9.º LEC establece, como norma imperativa, que el fuero territorial en los juicios en que se pida indemnización de los daños y perjuicios derivados de la circulación de vehículos de motor, es el del órgano jurisdiccional del lugar en que se causaron los daños, sin que sean aplicables las normas sobre sumisión expresa o tácita. Será apreciada de oficio por el órgano jurisdiccional, conforme dispone el art. 58 LEC (ATS de 17 de septiembre de 2013, rec. 146/2013).

La razón de ser de este fuero radica en que de aplicar el fuero general del domicilio a supuestos de accidentes de tráfico, con pluralidad de perjudicados, con posible actuación de entidades aseguradoras y pluralidad de responsables civiles, se daría lugar a la situación inaceptable de que pudieran ser competentes de modo excluyente

entre ellos varios juzgados (ATS de 4 de noviembre de 2014, rec. 121/2014). Además, esta solución competencial facilitará la práctica de la prueba.

La jurisprudencia interpreta con flexibilidad el concepto «hecho de la circulación» y así la STS n.º 556/2015, de 19 de octubre, incluye «la parada o estacionamiento relacionados con los períodos de descanso del conductor», en relación con un supuesto de daños causados por el vehículo que se encontraba estacionado y origina el incendio. También es un «hecho de la circulación» y se aplica este fuero especial cuando el accidente es ocasionado por un animal *(vid.* ATS de 22 de septiembre de 2009, rec. 206/2009). En este sentido, el ATS de 18 de septiembre de 2012 (rec. 158/2012) declara que «habiéndose causado el daño mientras el vehículo dañado circulaba por una vía, en la que irrumpió el animal causante de los daños, resulta aplicable la regla imperativa del artículo 52.1.9.º [...] que atribuye la competencia al tribunal donde ocurrieron los hechos (esto aunque el citado daño se haya causado, no por otro vehículo sino por algo externo)».

6.7.2 Reclamación por daños a vehículo arrendado

No tiene cabida en el previsto en el art. 52.1.9.º LEC puesto que no se está ejercitando una acción de responsabilidad civil extracontractual por daños y perjuicios derivados de accidente de circulación sino que se promueve demanda por parte de la entidad arrendadora propietaria del vehículo en reclamación de los daños causados al mismo por la entidad arrendataria a través de quien lo conducía, tratándose por tanto de una acción de naturaleza contractual, que dimana del contrato de arrendamiento que ligaba a ambas mercantiles [...] independientemente de que los daños se hayan ocasionado conduciendo un vehículo, no se trata en puridad de un supuesto de daños en accidente por faltar el elemento de la alteridad ya que los daños fueron ocasionados en el propio vehículo arrendado, al parecer, por un despiste de su conductor. [...] estamos ante una reclamación de cantidad ligada a un incumplimiento contractual que por eso mismo no presenta especialidad alguna, ni resulta incardinable en la regla 9.ª del art. 52.1 LEC, lo que determina que resulte de aplicación las reglas generales de competencia territorial contenidas en los arts. 50 y 51 del mismo texto legal (AATS de 1 de febrero de 2017, rec. 1111/2016; y de 4 de noviembre de 2014, rec. 121/2014).

6.7.3 Acción directa de perjudicado contra la aseguradora del causante del accidente

Es competente el juzgado del lugar donde se produjo el accidente de tráfico (ATS de 28 de junio de 2017, rec. 100/2017).

«La acción directa [...] no se trata de una acción del asegurado contra el asegurador, sino del perjudicado contra el seguro, que se plantea por los cauces de responsabilidad extracontractual; en consecuencia, no se aplican a esta acción las normas de la Ley del contrato de seguro [...] la acción directa del artículo 76 de la Ley de Contrato de Seguros no queda sometida a la regla de competencia del artículo 24 de la misma ley, sino a la regla del artículo 52.1.9.º de la Ley de Enjuiciamiento Civil y por tanto, el juez competente es el del lugar donde se produjo el daño» (ATS de 30 de octubre de 2003, rec. 30/2003).

6.7.4 Acción de repetición entre aseguradoras

La acción subrogatoria entre compañías del art. 43 LCS (acción de repetición de una aseguradora por las cantidades abonadas a consecuencia de accidente tráfico sufrido por su asegurado) se somete a la regla general del art. 51.1 LEC. La acción del art. 43 LCS es la de repetición por las cantidades abonadas y no la acción de responsabilidad por los daños y perjuicios derivados del siniestro, lo que excluye la aplicación de la regla 9.ª del art. 52.1 LEC y determina, al no presentar especialidad alguna, que resulte de aplicación la regla general de competencia territorial contenida en el art. 51 del mismo texto legal, que atribuye el conocimiento del litigio al órgano judicial en el que tenga su domicilio la persona jurídica demandada (AATS de 17 de noviembre de 2020, rec. 102/2020; de 3 de marzo de 2020, rec. 20/2020; de 4 de julio de 2018, rec. 103/2018; de 14 de marzo de 2018, rec. 20/2018; y de 19 de abril de 2017, rec. 20/2017).

Esto no se ve alterado por el hecho de que la demanda se dirija tanto contra el propietario del vehículo como frente a su aseguradora, pues la acción ejercitada es la misma respecto de ambas, la de subrogación del art. 43 LCS, que no se limita a la reclamación entre aseguradoras (AATS de 3 de marzo de 2020, rec. 20/2020; de 4 de abril de 2018, rec. 44/2018; de 13 de junio de 2018, rec. 75/2018; y de 7 de febrero de 2018, rec. 221/2017).

Este criterio no solo rige para las acciones de repetición fundadas en el art. 43 LCS, sino también para las fundadas en el art. 11 de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de vehí-

culos a Motor –en adelante LRCSCVM– (AATS de 22 de abril de 2014, rec. 16/2014; y 24 de octubre de 2016, rec. 1043/2016) y en el art. 10 LRCSCVM (ATS de 15 de octubre de 2019, rec. 169/2019).

Similar al tratamiento dado a la acción de subrogación es el que se da a los supuestos en los que el perjudicado por el accidente cede su acción a una entidad a los efectos de que ejercite las acciones legales procedentes a fin de reclamar la indemnización correspondiente (ATS de 29 de octubre de 2019, rec. 190/2019).

6.7.5 Acción de repetición contra el asegurado

En la cuestión de competencia territorial suscitada en un juicio ordinario en el que una compañía de seguros ejercitó la acción de repetición del art. 7.a) LRCSCVM para reclamar el importe de las indemnizaciones pagadas a los perjudicados por un accidente de tráfico en el que el demandado, responsable del mismo, estaba asegurado en la compañía demandante, el TS entendió que resultaba aplicable la regla imperativa establecida art. 52.2 LEC (fuero de los seguros), y que la competencia para el conocimiento de asunto correspondía al domicilio del asegurado demandado (ATS de 14 de enero de 2014, rec. 169/2013), pues la acción que se ejercita en el procedimiento no es la acción de responsabilidad por los daños y perjuicios derivados de accidente de circulación, sino la acción de repetición de las indemnizaciones pagadas a los perjudicados por accidente de tráfico en el que el responsable del mismo estaba asegurado en la compañía demandante (ATS de 6 de marzo de 2012, rec. 254/2011).

Con idéntico resultado pero con distinto fundamento, ante una reclamación de cantidad en virtud de la acción de repetición prevista en el art. 10 LRCSCVM, al haberse acreditado que el conductor del vehículo asegurado conducía bajo la influencia de bebidas alcohólicas, por lo que los daños ocasionados y abonados por la aseguradora no estarían cubiertos por la póliza, el TS considera que la acción ejercitada (art. 10 LRCSCVM) no presenta especialidad alguna, ni por tanto tiene encaje en el fuero territorial especial imperativo del art. 52.1.9.º LEC, al constituir doctrina reiterada que este fuero, referente «al tribunal del lugar en que se causaron los daños» se encuentra únicamente previsto para dirimir las acciones de responsabilidad civil contra el responsable del siniestro, en reclamación de los daños y perjuicios causados por el mismo, pero no es aplicable para las acciones de repetición. En consecuencia, a falta de fuero especial, son aplicables las reglas generales de competencia territorial contenidas en los

arts. 50 y 51 del mismo texto legal que, con respecto a las personas físicas, señalan que deben ser demandadas en el lugar donde tengan su domicilio (AATS de 14 de marzo de 2018, rec. 31/2018; y de 22 de noviembre de 2017, rec. 179/2017).

6.7.6 Acción directa del asegurado contra su compañía

No se aplica la regla 9.ª del art. 52.1 LEC sino el fuero del domicilio del asegurado.

En estos casos la acción ejercitada no es una acción de responsabilidad por los daños y perjuicios derivados de accidente de circulación contra el responsable de dichos daños, sino una acción del asegurado contra su compañía aseguradora en virtud de la póliza de seguro existente entre ambos, no resultando por ello aplicable el art. 52.1.9.º LEC sino lo dispuesto en el art. 24 de la Ley 50/1980, *de Contrato de Seguro,* el cual establece como fuero imperativo el domicilio del asegurado (AATS de 10 de mayo de 2017, rec. 47/2017; de 20 de noviembre de 2012, rec. 201/2012; y 29 de mayo de 2012, rec. 89/2012).

Este criterio es aplicable aunque la acción del asegurado contra su aseguradora derive de los daños causados en el accidente de tráfico (ATS de 19 de febrero de 2019, rec. 222/2018).

Este criterio se aplica también cuando el asegurado reclama contra su aseguradora cantidades por honorarios del letrado designado libremente en virtud de acción directa derivada de contrato de seguro con cobertura de defensa jurídica. Esta doctrina tiene su fundamento en lo dispuesto en los arts. 52.2 LEC y 24 LCS (AATS de 26 de enero de 2021, rec. 244/2020; 21 de febrero de 2018, rec. 14/2018; de 23 de septiembre de 2014, rec. 100/2014).

Sin embargo, si el asegurado cede su crédito por razón de la cobertura jurídica al despacho que le asistió, la acción de estos contra la aseguradora no resulta aplicable el fuero especial del art. 52.2 LEC (ATS de 23 de febrero de 2021, rec. 309/2020).

6.7.7 Acción de aseguradora y asegurado contra el propietario del otro vehículo causante del accidente y su aseguradora

Es aplicable el fuero especial y es competente, por tanto, el juzgado del lugar donde se produjo el accidente de tráfico (ATS de 4 de abril de 2018, rec. 5/2018).

6.7.8 Acciones de repetición de asegurador contra concesionario de autopista

Se plantea sí es aplicable el fuero del art. 52.1.9.º LEC a la demanda de la aseguradora contra la sociedad concesionaria de la autopista en reclamación de la indemnización satisfecha a su asegurado a resultas de un siniestro ocurrido en el vehículo por el atropello de tres perros que habían invadido la calzada. El TS considera que la acción ejercitada (art. 43 LCS) no presenta especialidad alguna ni tiene encaje en el fuero territorial especial imperativo del art. 52.1.9.º LEC, al constituir doctrina reiterada que este fuero, referente «al tribunal del lugar en que se causaron los daños» se encuentra únicamente previsto para dirimir las acciones de responsabilidad civil contra el responsable del siniestro, en reclamación de los daños y perjuicios causados por el mismo, pero no es aplicable para las acciones de repetición fundadas en el art. 43 LCS. En consecuencia, a falta de fuero especial, son aplicables las reglas generales de competencia territorial contenidas en los arts. 50 y 51 del mismo texto legal –que, en los juicios verbales, por no ser posible la sumisión, tienen la consideración de fuero imperativo– (ATS de 23 de mayo de 2018, rec. 63/2018; de 14 de febrero de 2018, rec. 203/2017; y 14 de marzo de 2018, rec. 20/2018).

6.7.9 Acción de repetición del consorcio de compensación de seguros

Esta acción no presenta especialidad alguna ni, por tanto, tiene encaje en el fuero territorial especial imperativo del art. 52.1.9.º LEC, al constituir doctrina reiterada que el fuero del lugar en que se causaron los daños se encuentra únicamente previsto para dirimir las acciones de responsabilidad civil contra el responsable del siniestro, en reclamación de los daños y perjuicios causados por el mismo, pero no es aplicable para las acciones de repetición, ya se trate de las fundadas en el art. 43 LCS, en el art. 11 LRCSCVM o en el actual art. 10 LRCSCVM, anterior art. 7.a) del texto precedente, que es lo que acontece en este caso. En consecuencia, a falta de fuero especial, son aplicables las reglas generales de competencia territorial contenidas en los arts. 50 y 51 LEC (AATS de 16 de julio de 2019, rec. 108/2019; de 26 de octubre de 2016, rec. 1043/2016; y de 29 de enero de 2013, rec. 250/2012).

También en relación con una demanda de reclamación por el Consorcio de Compensación de Seguros en concepto de repetición por las

cantidades abonadas al perjudicado, en virtud de lo dispuesto en el art. 11.3 LRCSCVM, tras ser atropellado por un vehículo, cuyo propietario y conductor carecía de aseguramiento, la acción ejercitada no presenta especialidad alguna, ni por tanto tiene encaje en el fuero territorial especial imperativo del art. 52.1.9.º LEC, por lo que se declara competente al juzgado del domicilio del demandado (ATS de 2 de julio de 2019, rec. 142/2019).

Debe recordarse, como se expuso *supra,* que cuando acciona el Consorcio «debe operar también la regla del art. 15 de la Ley 52/1997 de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas» (ATS de 22 de abril de 2014, rec. 16/2014).

6.7.10 Acción del prestador de asistencia sanitaria contra el seguro del causante del accidente

La reclamaciones que traen causa en el servicio de asistencia sanitaria prestado a los lesionados en un accidente de tráfico, en la que los perjudicados han cedido a la entidad que prestó la asistencia el derecho a reclamar su importe a la compañía de seguros del causante del siniestro constituyen una acción directa, en aplicación de los arts. 1.902 CC y 76 LCS, frente a la aseguradora del vehículo causante del daño, por lo que, de acuerdo con la regla del art. 52.1 9.º LEC, la competencia correspondería al juzgado del lugar donde se produjo el siniestro (AATS de 10 de septiembre de 2019, rec. 149/2019; de 19 de febrero de 2019, rec. 5/2019; de 14 de diciembre de 2018, rec. 214/2018; y de 14 de diciembre de 2018, rec. 214/2018).

6.7.11 Acción directa de los perjudicados frente a la aseguradora en siniestro de circulación producido en otro país de la UE

El TS ha tenido ocasión de pronunciarse en dos ocasiones sobre conflictos negativos de competencia territorial respecto de demandas en las que se ejercitan por los perjudicados una acción directa frente a una aseguradora, por la responsabilidad civil derivada de un accidente de circulación que se produjo en Portugal.

En principio, sería de aplicación como fuero territorial imperativo el fijado en el artículo 51.1.9.º LEC, que atribuye la competencia al órgano jurisdiccional del lugar en que se causaron los daños. Ahora bien, este fuero resulta inaplicable al caso, puesto que el siniestro –y, por tanto, los daños– tuvieron lugar fuera del territorio nacional.

En uno de los casos –se trataba de demanda de juicio ordinario– al no tener encaje la acción en ninguna de las materias a las que se reserva un fuero territorial imperativo en los números 1.º, 4.º a 15.º, del apartado 1, y en los apartados 2 y 3, del art. 52 LEC, el TS consideró que solo era posible apreciar la falta de competencia territorial para conocer del juicio ordinario en virtud de declinatoria propuesta en tiempo y forma por el demandado o por parte legítima (ATS de 28 de mayo de 2019, rec. 63/2019). En el otro caso, como quiera que se trataba de un juicio verbal, el TS consideró que la demanda debía ser conocida por el juzgado del domicilio del demandado (ATS de 3 de diciembre de 2019, rec. 271/2019).

6.7.12 Acción subrogatoria contra el causante del accidente y su aseguradora

En estos casos nos encontramos ante una acumulación de acciones frente a varios demandados y debe entenderse que la acción que ejercita la aseguradora frente a la otra aseguradora tiene su fundamento en la acción que se dirige frente al causante del accidente, por lo que debe fijarse la competencia en base al domicilio del causante del accidente (vid. ATS de 12 de marzo de 2019, rec. 272/2018).

6.8 **Fuero de las acciones de impugnación de acuerdos sociales**

La Ley de Sociedades Anónimas (en el texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre) introdujo para estos procesos un fuero imperativo en su art. 118 conforme al que «será juez competente para conocer del asunto, con exclusión de cualquier otro, el juez de Primera Instancia del lugar del domicilio social. El juez examinará de oficio su propia competencia».

La LEC derogó este precepto pero ha mantenido un fuero similar en el art. 52.1.10º: en materia de impugnación de acuerdos sociales será tribunal competente el del lugar del domicilio social.

Es un fuero imperativo y se considera acreditado el domicilio por la correspondiente certificación registral (ATS de 22 de abril de 2014, rec. 25/2014).

En este mismo sentido, el ATS de 17 de junio de 2014 (rec. 74/2014) declara que «interpuesta demanda de juicio ordinario en ejercicio de acción de impugnación de acuerdos sociales, la competencia territorial en tales casos viene determinada por lo dispuesto en el art. 52.1.10.º LEC, precepto que establece como fuero de natura-

leza imperativa el domicilio social del demandado, constando acreditado por la certificación del Registro Mercantil [...] que la demandada tiene su domicilio social en esa localidad, donde por otra parte presentó la demanda la parte actora, que es socio de la demandada, siendo así que aunque el centro de efectiva administración y dirección, pudiera estar situado en otro Partido Judicial diferente –lo que no se ha acreditado–, lo cierto es que la acción ejercitada lo ha sido ante el órgano judicial competente territorialmente según el fuero imperativo previsto en el artículo 52.1.10.º de la Ley de Enjuiciamiento Civil».

Conforme al ATS de 18 de diciembre de 2001 (rec. 1084/2001), «desde las perspectivas de las interpretaciones literal y lógica, es evidente que el domicilio a que se refiere el artículo 52.1.10.º de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en lo que se concierne a las sociedades de responsabilidad limitada, es tanto el que figure publicado en el Registro Mercantil (que no es otro que el que resulta fijado en los estatutos de la sociedad conforme el artículo 13, d) de la Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada), como el efectivo o real a elección del tercero registral, o, exclusivamente el primero cuando la condición de tercero no concurra en quien ejercita la acción [...] La norma primaria contenida en el artículo 7 de la Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada obliga a los constituyentes de una sociedad de esta clase a lograr una efectiva coincidencia entre el domicilio publicado y el de la efectiva administración y gestión de la sociedad, pero la sanción que prevé para el caso de su incumplimiento no es otra que la de facultar a los terceros (evidentemente registrales) a optar en el ejercicio de sus derechos entre ambos domicilios. [...] La norma secundaria (o sancionadora) recogida en el artículo 7.2 de dicha Ley no tiene como destinatario inmediato o directo a la autoridad judicial, ni impone el domicilio real al tercero registral. [...] En el supuesto que nos ocupa (ejercicio de la acción de impugnación de los acuerdos sociales de una sociedad de responsabilidad limitada familiar en la que sus tres socios son hermanos y participan cada uno de ellos de un tercio del capital), podría discutirse si la demandante es o no tercero registral, pero lo que es incuestionable es que, cualquiera que fuera su condición, ya porque haya ejercitado la opción que le atribuye el artículo 7, ya por cumplimiento formal de lo publicado en el Registro, la acción ejercitada lo ha sido ante el órgano judicial competente territorialmente según el fuero imperativo previsto en el artículo 52.1.10.º de la Ley de Enjuiciamiento Civil».

6.9 Fuero de las demandas sobre infracciones de la propiedad intelectual

La LEC acoge el *forum delicti commissi* otorgando un fuero alternativo al demandante. Será competente el tribunal del lugar en que la infracción se haya cometido o existan indicios de su comisión o en que se encuentren ejemplares ilícitos, a elección del demandante (art. 52.1.11.º LEC).

La la Ley de Propiedad Intelectual, en su redacción dada por el Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 abril de 1996, introdujo en su art. 137 un fuero imperativo de similar tenor, que fue derogado tras la publicación de la LEC.

El TS lo califica de «fuero especial de aplicación imperativa» (ATS de 11 de noviembre de 2004, rec. 65/2004).

Las facultades de elección del demandante son subrayadas por el TS. Así, en el ATS de 25 de septiembre de 2002 (rec. 17/2002) se declara que «la competencia para conocer del presente asunto sobre infracción de la propiedad intelectual corresponde, conforme al art. 52.1-11.º LEC, al juzgado de Primera Instancia n.º 20 de Barcelona, ya que al alegarse en la demanda que en la ciudad de Barcelona había ejemplares presuntamente ilícitos, presentarse la demanda en dicha ciudad, insistir el demandante en la competencia de los juzgados de Barcelona al ser oído sobre el particular y, finalmente, manifestar que solo para el caso de considerarse dicho juzgado incompetente optaba por el fuero de Valencia, aunque no sin reiterar que la obra presuntamente ilícita se había distribuido en toda España y por ello podían encontrarse ejemplares en Barcelona, es claro que el demandante eligió el fuero de Barcelona dentro de las facultades que dicho precepto le reconoce».

6.10 Fuero en materia de competencia desleal

Será competente el tribunal del lugar en que el demandado tenga su establecimiento y, a falta de este, su domicilio o lugar de residencia, y cuando no lo tuviere en territorio español, el tribunal del lugar donde se haya realizado el acto de competencia desleal o donde se produzcan sus efectos, a elección del demandante (art. 52.1.12.º LEC).

El art. 23 de la Ley 3/1991, de 10 de enero, *de Competencia Desleal,* en su redacción original, ya introdujo un fuero de similar factura, que generó debate en cuanto a su imperatividad por no contener una especificación clara al respecto. Con la nueva configuración de este fuero en la LEC, es clara su naturaleza improrrogable.

En relación con el fuero aplicable a acciones de condena dineraria en concepto de indemnización de daños y perjuicios por actuaciones contrarias al derecho de la competencia y específicamente en cuanto al denominado «cartel de los camiones» existe ya una doctrina consolidada *(vid.* AATS de 22 de octubre de 2019, rec. 212/2019; 18 de junio de 2019, rec. 56/2019; de 7 de mayo de 2019, rec. 16/2019; de 26 de febrero de 2019, rec. 262/2018; de 9 de julio de 2019, rec. 100/2019; de 25 de junio de 2019, rec. 94/2019; de 7 de mayo de 2019, rec. 24/2019; 2 de abril de 2019, rec. 11/2019; y de 9 de abril de 2019, rec. 250/2018).

En estas resoluciones el TS declara que el fuero más próximo a la regulación de las acciones de derecho privado de la competencia es el de competencia desleal, previsto en el artículo 52.1.12.º LEC. Este fuero atribuye la competencia al tribunal del lugar donde el demandado tiene su establecimiento, y, a falta de este, al del domicilio o lugar de residencia. Como último fuero subsidiario, cuando el demandado carezca de domicilio o lugar de residencia en España, se prevé un fuero electivo para el demandante: el lugar donde se haya realizado el acto o donde se produzcan sus efectos. El lugar de realización del acto dañoso, que es el acuerdo cartelizado, puede inducir a confusión, pero no ocurre lo mismo con el lugar de producción de efectos, que es donde el demandante ve repercutido el sobreprecio, y que puede identificarse sin problemas adicionales con el lugar de adquisición del vehículo.

Para el TS en estos casos «el concesionario no puede ser considerado establecimiento abierto al público o representante autorizado para actuar en nombre de la entidad, a los efectos del art. 51.1 LEC, porque en los contratos de concesión o distribución intervienen dos empresarios independientes [...] De esta forma, la fórmula habitual de adquisición de estos vehículos en concesionarios o establecimientos multimarca hace completamente inoperante el fuero alternativo del lugar de celebración del contrato, sin perjuicio de que, donde se encuentra el concesionario, pueda ser el lugar donde se hayan producido los efectos de la conducta infractora».

El TS considera que en estos supuestos de acciones derivadas del denominado «cártel de los camiones» cuando se demanda a una entidad con domicilio fuera de España debe aplicarse el fuero del art. 52.1.12.º LEC, acudiendo al «lugar de producción de efectos, que es donde el demandante ve repercutido el sobreprecio, y que puede identificarse sin problemas adicionales con el lugar de adquisición del vehículo».

Si se adquirieron varios camiones se está al lugar en el que se adquirieron la mayoría de los camiones.

No obstante, el ATS de 15 de septiembre de 2020 (rec. 104/2020) considera competente como lugar de producción del daño al partido judicial en el que el demandante tiene su domicilio y en el que tuvo lugar una de las adquisiciones, con preferencia al partido judicial donde se produjeron la mayoría de las adquisiciones. El Ministerio Fiscal sostuvo que dos de los tres vehículos fueron adquiridos en Valencia por lo que debía considerarse que la competencia territorial corresponde a los juzgados de Valencia. En el mismo sentido, ATS de 12 de enero de 2021 (rec. 166/2020).

Cuando se demanda a una entidad con domicilio en España, la competencia se fija por el lugar de ese domicilio. En este sentido puede citarse los AATS de 7 de mayo de 2019 (rec. 24/2019); de 25 de junio de 2019 (rec. 94/2019); de 9 de julio de 2019 (rec. 100/201); de 18 de junio de 2019 (rec. 56/2019); y de 7 de mayo de 2019 (rec. 16/2019). No será aplicable, pues, conforme a la doctrina del TS, el fuero correspondiente al «lugar de producción de efectos» cuando la entidad demandada o una de las entidades demandadas tiene domicilio en España *(vid.* en este sentido AATS de 10 de marzo de 2020, rec. 318/2019; de 3 de marzo de 2020, rec. 344/2019).

El ATS de 19 de marzo de 2019 (rec. 23/2019) estudia los efectos del desistimiento de uno de los demandados y la ampliación de la demanda respecto de otros: «el demandante actuó correctamente al formular la reclamación inicial en el domicilio de uno de los demandados, Renault España SA, sito en Valladolid. Luego desistió de la reclamación frente a dicha mercantil, manteniendo la demanda contra Renault Trucks SAS, con domicilio en Francia, y ampliando la demanda frente a Volvo Group España SA, con domicilio en Madrid, más tal ampliación se produjo con posterioridad a la admisión de la demanda, generando por tanto los efectos de la *perpetuatio legitimationis* contemplada en el artículo 412 LEC. En consecuencia, atendido lo establecido en el auto de fecha 26 de febrero de 2019, conflicto n.º 262/2018, la competencia territorial vendrá determinada por el lugar de producción de efectos, el cual se identifica con el de lugar de compra del vehículo, toda vez que en el mismo tiene lugar la repercusión del sobreprecio. En el presente caso no consta con claridad el lugar de compra no siendo admisible que Valladolid se inhiba a Palma de Mallorca identificando el lugar en el que se materializó el perjuicio que da origen al litigio con el domicilio del demandante, que no es el fuero aplicable. En consecuencia no estando probado el lugar de compra procede resolver el presente conflicto de competencia territorial

en favor del juzgado de lo Mercantil de Valladolid, sin perjuicio de que dicho órgano judicial realice las actuaciones necesarias para comprobar su propia competencia, incluyendo, si fuera el caso, el requerir al actor la acreditación del lugar de adquisición».

6.11 Fuero en materia de patentes y marcas

Será competente el tribunal que señale la legislación especial sobre dicha materia. (art. 52.1.13.º LEC). El art. 54 LEC otorga a este fuero un carácter imperativo, excluyendo la posibilidad de sumisión expresa o tácita.

La complejidad de la materia llevó al legislador de 2000 a renunciar a su afán codificador, remitiendo la regulación del fuero a la legislación especial. En este punto debe tenerse presente el art. 118 de la Ley 24/2015, de 24 de julio, *de Patentes,* y en su desarrollo, el Acuerdo del CGPJ de 18 de octubre de 2018 por el que se atribuye en exclusiva el conocimiento de los asuntos civiles que puedan surgir al amparo de la Ley 24/2015, de 24 de julio, *de Patentes,* de la Ley 17/2001, de 7 de diciembre, *de Marcas,* y de la Ley 20/2003, de 7 de julio, *de Protección Jurídica del Diseño Industrial,* a diversos juzgados de lo Mercantil (BOE de 14 de noviembre de 2018).

En esta materia y, en particular, en la de obtención de protección de obtenciones vegetales puede consultarse el ATS de 22 de enero de 2019 (rec. 196/2018).

La razón de ser de la indisponibilidad de este fuero radica en la complejidad de la materia, que se ha considerado requiere una hiperespecialización más allá de la que se predica de los juzgados de lo Mercantil.

6.12 Fuero de las acciones sobre cláusulas de condiciones generales de la contratación

En los procesos en que se ejerciten acciones para que se declare la no incorporación al contrato o la nulidad de las cláusulas de condiciones generales de la contratación, será competente el tribunal del domicilio del demandante. (art. 52.1.14.º, inciso primero, LEC).

La LEC deroga y sustituye los fueros contenidos en el art. 15 de la Ley 7/1998, de 13 de abril, *sobre Condiciones generales de la Contratación.*

Este fuero se inspira en la protección del consumidor, como parte más débil en la relación contractual, fundamento que debe inspirar su exégesis.

Es un fuero imperativo (ATS de 21 de febrero de 2018, rec. 224/2017).

El ATS de 22 de enero de 2019 (rec. 232/2018) declara en relación con una demanda de juicio ordinario en la que se ejercita la acción individual de nulidad de condiciones generales de contratación frente a una entidad bancaria que «en aplicación de la regla 14.º del art. 52.1 LEC, y de conformidad con el Acuerdo de 25 de mayo de 2017, de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial, que atribuye a determinados juzgados, con competencia territorial indicada para cada uno de los casos, para que de manera exclusiva y no excluyente conozcan de la materia relativa a las condiciones generales incluidas en contratos de financiación con garantías reales inmobiliarias cuyo prestatario sea una persona física, procede declarar la competencia territorial del juzgado de Primera Instancia n.º 2 bis de Santander, ya que en la demanda el demandante indicó que su domicilio se encontraba en la localidad de Castro Urdiales».

Se aplica a una acción individual de nulidad de condiciones generales de contratación (cláusula de vencimiento anticipado), frente a una entidad bancaria (ATS de 21 de febrero de 2018, rec. 224/2017).

En relación con un juicio verbal sobre reclamación de cantidad, consistente en la devolución de gastos hipotecarios, el TS declara que tanto si se considera aplicable el fuero competencial del art. 52.1.14.a LEC, como si se considera que nos encontramos ante una acción ejercitada por consumidores, son de aplicación los fueros competenciales que establece el artículo 52.3 LEC, que prevé que el demandante consumidor puede demandar ante el juzgado de su domicilio (ATS de 17 de julio de 2018, rec. 125/2018).

Aplicando este fuero, el ATS de 27 de mayo de 2015 (rec. 14/2015) declara que siendo única demandante una asociación de consumidores con domicilio en la provincia de Barcelona, ciudad donde se presentó la demanda, ejercitada la acción de nulidad de cláusulas de condiciones generales de contratación, no cabe sino declarar la competencia del Juzgado de lo Mercantil n.º 4 de Barcelona, pero a la misma conclusión se llega si entendemos que la acción es de cesación, porque la parte demandada es una entidad de crédito con establecimiento abierto en Barcelona, conforme el citado art. 52.14.º LEC.

El ATS de 29 de octubre de 2008 (rec. 125/2008) declara que «el artículo 52.1.14.º de la Ley de Enjuiciamiento Civil contiene una norma sobre atribución de competencia territorial, que es de carácter

imperativo». Esta resolución concluye con que no es aplicable este fuero pues «no cabe entender que se trate de demanda formulada con tal finalidad pues no consta que la cláusula cuya nulidad se pretende constituya una estipulación integrada en las llamadas condiciones generales de la contratación».

Para el ATS de 1 de abril de 2004 (rec. 8/2004) «no es aplicable la regla especial del n.º 14.º del art. 52.1, ya que en la demanda no se ejercita acción para la declaración de la no incorporación al contrato o nulidad de las condiciones generales de la contratación [...] sino una acción de nulidad de todo el contrato por dolo, error y falta de información precontractual».

En un supuesto en el que se ejercita la declaración de nulidad de determinadas condiciones generales por considerarlas abusivas tratándose de acciones individuales ejercitadas por unos consumidores, se considera aplicable la regla competencial del art. 52.3 –fuero del consumidor– (ATS de 25 de octubre de 2017, rec. 106/2017).

Conforme al art. 52.1.14.º, inciso segundo, LEC sobre esa misma materia, cuando se ejerciten las acciones declarativa, de cesación o de retractación, será competente el tribunal del lugar donde el demandado tenga su establecimiento y, a falta de este, el de su domicilio; y si el demandado careciere de domicilio en el territorio español, el del lugar en que se hubiera realizado la adhesión.

6.13 **Fuero de las tercerías de dominio o de mejor derecho**

Cuando se interpongan en relación con un procedimiento administrativo de apremio, será competente el tribunal del domicilio del órgano que acordó el embargo, sin perjuicio de las especialidades previstas para las administraciones públicas en materia de competencia territorial (art. 52.1.15.º LEC).

El fuero se funda en la peculiaridad derivada de la intervención de un órgano público en el embargo y debe cohonestarse con las previsiones del art. 15 de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre *de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas (vid. supra* epígrafe 5.2).

Interpreta esta disposición el ATS de 27 de abril de 2004 (rec. 13/2004) que declara que «en el presente caso se ha ejercitado acción de tercería de dominio respecto a un procedimiento de apremio instado por el Ayuntamiento de Sanlúcar de Barrameda. [...] En consecuencia, no se trata de acción real sobre bien inmueble, cuyo fuero competencial prevé el artículo 52.1.1; sino acción para levantamiento

de un embargo, cuyo fuero es el indicado en la norma transcrita (art. 52.1.15.º)».

6.14 **Fuero de las acciones derivadas del contrato de agencia**

La disposición adicional de la Ley 12/1992, de 27 de mayo, *sobre Contrato de Agencia* (en adelante LCA), determina que «la competencia para el conocimiento de las acciones derivadas del contrato de agencia corresponderá al juez del domicilio del agente, siendo nulo cualquier pacto en contrario»; y el art. 3.1 LCA establece que: «en defecto de ley que les sea expresamente aplicable, las distintas modalidades del contrato de agencia, cualquiera que sea su denominación, se regirán por lo dispuesto en la presente Ley, cuyos preceptos tienen carácter imperativo a no ser que en ellos se disponga expresamente otra cosa».

Se aplica este fuero como imperativo (ATS de 14 de febrero de 2018, rec. 215/2017).

Opera este fuero respecto a una reclamación de cantidad por razón del contrato de agencia (ATS de 4 de febrero de 2020, rec. 319/2019) y respecto a una reclamación de indemnización por clientela derivada de contrato de agencia (ATS de 13 de septiembre de 2017, rec. 109/2017).

También se aplicará este fuero de la LCA en relación con la solicitud de diligencias preliminares formulada al amparo del art. 256.1.2.º LEC, en la que se interesa que la demandada aporte una serie de documentos debido a la extinción del contrato de agencia que vinculaba a las partes, en relación con la remisión que el número 9.º del apartado 1 del art. 256 LEC realiza a las leyes especiales (AATS de 26 de marzo de 2019, rec. 15/2019; de 10 de diciembre de 2019, rec. 299/2019; y 17 de junio de 2015, rec. 88/2015).

6.15 **Fuero de las acciones en materia de seguros**

Será competente el tribunal del domicilio del asegurado o el que corresponda conforme a las normas de los arts. 50 y 51, a elección del demandante (art. 52.2 LEC).

El art. 24 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, *de Contrato de Seguro,* no derogado expresamente por la LEC, dispone que *será juez competente para el conocimiento de las acciones derivadas del contrato de seguro el del domicilio del asegurado, siendo nulo cualquier pacto en contrario.*

El fundamento del fuero radica en la protección del asegurado como parte más débil de la relación contractual.

En las acciones del asegurado contra la aseguradora rige el fuero del domicilio de este por aplicación de lo dispuesto en el art. 24 LCS y «por aplicación del artículo 52.2 LEC referido a los litigios en materia de seguros que establece el mismo fuero» (ATS de 9 de octubre de 2018, rec. 182/2018).

El fuero se aplica en los supuestos en que la demanda la formula el propio asegurado contra su compañía de seguros o esta reclama contra él, es decir, litigios donde el conflicto se basa en la relación directa e inmediata entre asegurado y asegurador (vid. ATS de 18 de junio de 2019, rec. 140/2019).

Por ello, no se aplica por ejemplo a la acción directa del art. 76 LEC de un perjudicado contra una compañía de seguros, para exigirle el cumplimiento de la obligación de indemnizar por el daño causado por su asegurada por mala praxis médica (ATS de 1 de febrero de 2017, rec. 1099/2016).

Se aplica este fuero especial en relación con una demanda de juicio ordinario en la que se ejercita una pretensión de condena dineraria con fundamento en la suscripción de una póliza de seguro de vida colectivo (ATS de 3 de marzo de 2020, rec. 324/2019).

En una demanda de juicio ordinario que tiene por objeto una acción de reclamación de cantidad del tomador y asegurado contra su compañía de seguros, con base en la póliza de seguros suscrita entre las partes, el TS considera que nos encontramos ente el ejercicio de una acción derivada del contrato de seguro, por lo que resulta aplicable el fuero imperativo previsto en el indicado art. 52.2 LEC, y procede declarar la competencia territorial del juzgado correspondiente al fuero del domicilio del demandante asegurado al ser el fuero elegido por dicha parte al presentar la demanda (ATS de 25 de febrero de 2020, rec. 329/2019).

Cuando a través de un juicio verbal se ejercita la acción de repetición entre compañías aseguradoras quedará sujeta al fuero general de las personas jurídicas, el cual rige con carácter imperativo en el ámbito del juicio verbal. El demandante podía optar por presentar la demanda en el juzgado del lugar del domicilio social de la demandada o en el juzgado del lugar en el que se produjo el siniestro y nació, en consecuencia, la relación jurídica entre las partes, siempre que la entidad demandada tuviera establecimiento abierto al público (AATS de 17 de marzo de 2020, rec. 321/2019; y de 28 de enero de 2020, rec. 346/2019).

Son frecuentes las acciones de aseguradoras contra compañías eléctricas por subrogación de las cantidades abonadas al asegurado por daños causados por fallos en el suministro eléctrico: la solución es la de considerar aplicable el fuero general del domicilio de las personas jurídicas (AATS de 6 de octubre de 2020, rec. 140/2020; de 14 de enero de 2020, rec. 280/2019). En estos casos el demandante puede optar por demandar en el partido judicial en el que se produce el fallo en el suministro y los daños si la compañía eléctrica tiene allí sucursal (ATS de 27 de octubre de 2020, rec. 183/2020). En este sentido, el ATS de 18 de diciembre de 2019 (rec. 286/2019) declara que «a la vista de la acción ejercitada –acción de repetición, *ex* art. 43 LCS, dirigida frente a la entidad presuntamente responsable de unos daños previamente abonados al asegurado–, el juzgado competente será el de Primera Instancia n.º 13 de Madrid, al tratarse del fuero elegido por el actor y estar previsto en el art. 51 LEC, dado que la relación jurídica a la que se refiere el litigio ha surgido en esta localidad y el demandado, según se indica en la demanda, tiene establecimiento abierto al público».

Cuando quien ejercita la acción es el beneficiario designado en la póliza y no el asegurado no es aplicable el fuero especial, debiendo estarse a lo dispuesto en los arts. 51, 55 y 56 LEC (ATS de 25 de marzo de 2004, rec. 12/2004).

Ante una demanda de juicio ordinario en reclamación de cantidad por los daños causados en la ejecución de una obra dirigida contra el ingeniero responsable, la empresa constructora y sus respectivas compañías aseguradoras no procede aplicar este fuero especial pues la acción directa que concede el art. 76 LCS al perjudicado frente al asegurador en materia de responsabilidad civil no se deriva del contrato de seguro (ATS de 17 de junio de 2003, rec. 2/2003).

Se aplica a una acción de reclamación de cantidad de un asegurado contra su aseguradora al no hacerse este cargo de la reparación de un siniestro acaecido en el vehículo del demandante y asegurado por la compañía (ATS de 12 de marzo de 2019, rec. 36/2019).

El asegurado puede optar por presentar la demanda en el juzgado correspondiente al partido donde la aseguradora tiene establecimiento abierto al público y en el que nació la relación jurídica. Se considera como tal el lugar en que se gestionó tanto el alta como la baja de la póliza de seguro (ATS de 7 de mayo de 2019, rec. 84/2019).

6.16 Fuero de las acciones en materia de ventas a plazos de bienes muebles corporales y contratos destinados a su financiación

Será competente el tribunal del domicilio del comprador o prestatario o el que corresponda conforme a las normas de los arts. 50 y 51 LEC, a elección del demandante (art. 52.2 LEC).

Este fuero, que sustituye los establecidos por la Ley 28/1998, de 13 de julio *de Venta a Plazos de Bienes Muebles,* trata nuevamente de dar protección a la parte más débil de esta relación contractual.

Aplica este fuero imperativo a un contrato de financiación de venta a plazo de bien mueble el ATS de 24 de septiembre de 2013 (rec. 108/2013).

Interpuesta demanda de juicio ordinario en ejercicio de acción de reclamación de principal e intereses derivados de un contrato de préstamo de financiación a comprador de bienes muebles, la competencia territorial viene determinada por lo dispuesto en el art. 52.2 LEC, precepto que establece como fuero de naturaleza imperativa el domicilio del prestatario (AATS de 11 de febrero de 2020, rec. 343/2019; de 14 de septiembre de 2010, rec. 304/2010; y 15 de junio de 2010, rec. 160/210).

6.17 Fuero de las acciones en materia de contratos de prestación de servicios o relativos a bienes muebles cuya celebración hubiera sido precedida de oferta pública

Será competente el tribunal del domicilio de quien hubiere aceptado la oferta, respectivamente, o el que corresponda conforme a las normas de los arts. 50 y 51 LEC, a elección del demandante (art. 52.2 LEC). Es un fuero imperativo.

Tras la reforma operada en el art. 52.2 LEC por la Ley 42/2015, de 5 de octubre, el fuero competencial ya no es único y referido exclusivamente al domicilio del comprador o suscriptor de acciones, sino también, a su elección, al domicilio de la entidad demandada, dada la remisión que en la nueva redacción de este artículo se hace a los arts. 50 y 51 LEC, reguladores de los fueros generales de competencia territorial.

La finalidad del fuero contenido en el art. 52.2 LEC –y este criterio teleológico debe utilizarse para resolver dudas hermenéuticas– es la de impedir privilegios procesales para las empresas dedicadas a la contratación en masa o por vías o medios que la sitúan en una posición inicialmente más ventajosa que la del aceptante de sus ofertas.

Además, la realidad social muestra una práctica generalizada de servicios por vía telefónica o telemática en que el consumidor suele estar perfectamente localizado, mientras que la exacta localización de la compañía con la que contrata, o de los empleados que lo hacen en su nombre, resulta extremadamente difícil. En este contexto, seguir otro criterio podría mermar el derecho a la tutela judicial efectiva del consumidor demandante (ATS de 21 de mayo de 2013, rec. 63/2013).

El art. 52.2 LEC no distingue entre particulares o no. No indica expresamente cuál es el ámbito subjetivo de aplicación, esto es, consumidor o empresario, ni excluye a los aceptantes no consumidores (AATS de 9 de julio de 2019, rec. 71/2019; y de 24 de septiembre de 2019, rec. 182/2019).

Este fuero es aplicable también a los contratos de compraventa entre particulares precedidos de oferta pública a través de internet. En este sentido, el ATS Pleno de 17 de septiembre de 2018 (rec. 48/2018) declara que la compra de la máquina de fotos fue precedida de oferta pública hecha en Internet y la acción ejercitada está sujeta al fuero territorial imperativo del artículo 52.2 de la Ley de Enjuiciamiento de Civil, que atribuye la competencia territorial a los juzgados correspondientes del domicilio de quién aceptó la oferta. Igualmente, el ATS de 3 de diciembre de 2019 (rec. 55/2019) en un supuesto derivado de la compra de un reloj a través de Ebay, considera que en tanto fue precedida de oferta pública hecha en internet está sujeta al fuero territorial imperativo del art. 52.2 LEC, que atribuye la competencia territorial a los juzgados correspondientes del domicilio de quien aceptó la oferta. En la misma línea, el ATS de 24 de noviembre de 2020 (rec. 109/2020) en una venta entre particulares a través del portal Wallapop.

El ATS de 24 de septiembre de 2019 (rec. 182/2019) aplica este fuero en una acción de resolución de contrato de compraventa celebrado por Internet entre particulares por el que se vendía un visor que presentaba defectos y al que le faltaba alguna pieza, por lo que el comprador reclamaba la devolución del precio pagado. La compra del producto fue precedida de oferta pública hecha en Internet (en concreto a través de Facebook) y la acción ejercitada está sujeta al fuero territorial imperativo del art. 52.2 LEC, que atribuye la competencia territorial a los juzgados correspondientes del domicilio de quien aceptó la oferta.

El ATS de 24 de septiembre de 2019 (rec. 144/2019) analiza un conflicto negativo de competencia territorial respecto de una demanda de juicio verbal que tiene por objeto una acción de indemnización de daños y perjuicios, como consecuencia del incumplimiento de un contrato de prestación de servicios –viaje combinado, concertado con una

empresa a través de internet. Como el viaje combinado se concertó previa oferta recibida a través de internet, es de aplicación de la regla de competencia prevista en el art. 52.2 LEC, localidad donde tienen su domicilio los demandantes y por el que optaron al presentar la demanda. El TS declara que a la misma conclusión se llegaría por aplicación del denominado fuero del consumidor previsto en el art. 52.3 LEC.

En relación con un juicio ordinario en el que se ejercita una acción relativa a la suscripción de acciones de un banco, resulta de aplicación el fuero competencial imperativo previsto en el art. 52.2 LEC referido a los contratos relativos a bienes muebles cuya celebración hubiere sido precedida de una oferta pública. Por ello, por aplicación del abanico de fueros competenciales previsto en el actual art. 52.2 LEC, en relación con el artículo 10 LSC, los suscriptores pueden demandar a dicha entidad bien ante los tribunales de su domicilio, bien ante los tribunales del lugar donde se realizó la suscripción pública de acciones, si la adquisición se produjo en un partido diferente al de su domicilio, bien en el domicilio de la entidad bancaria (ATS de 16 de julio de 2019, rec. 112/2019).

6.18 Fuero residual de las acciones individuales de consumidores o usuarios

6.18.1 Ideas generales

Será competente, a elección del consumidor o usuario, el tribunal de su domicilio o el tribunal correspondiente conforme a los arts. 50 y 51 LEC (art. 52.3).

Debe también tenerse presente el art. 54.2 LEC, que dispone que «no será válida la sumisión expresa contenida en contratos de adhesión o que contengan condiciones generales impuestas por una de las partes, o que se hayan celebrado con consumidores o usuarios»

La pauta interpretativa general que ha mantenido el TS es la de que en los supuestos de acciones promovidas por consumidores o usuarios debe prevalecer el fuero imperativo del juzgado del domicilio del consumidor, por considerar que esta interpretación es la más favorecedora para el mismo, conforme a la Directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993 *(vid.* ATS de 22 de enero de 2019, rec. 221/2018).

La Circular 2/2018, *sobre nuevas directrices en materia de protección jurídica de los derechos de los consumidores y usuarios,* dedica

su epígrafe 3.1 al estudio del fuero especial del consumidor, a cuyo contenido es preciso ahora remitirse.

No obstante, es necesario incorporar las pautas más recientes. Así, se ha aplicado el fuero del consumidor del art. 52.3, a la nulidad de contratos de consumidores (ATS de 4 de febrero de 2020, rec. 199/2019); a la reclamación por la venta de un móvil defectuoso (ATS de 3 de marzo de 2020, rec. 21/2020); a la reclamación del prestatario (persona física) contra el prestamista –entidad mercantil– (ATS de 10 de diciembre de 2019, rec. 257/2019); a la reclamación del comprador de un vehículo de segunda mano a una empresa (ATS de 25 de junio de 2019, rec. 106/2019); a la acción de condena dineraria en reclamación de la fianza depositada con motivo de un contrato de arrendamiento de un vehículo (ATS de 2 de abril de 2019, rec. 242/2018); a una demanda de juicio verbal sobre una acción de condena dineraria con base en un contrato de un tratamiento odontológico, ejercitada por un consumidor (ATS de 3 de diciembre de 2019, rec. 195/2019). Se ha aplicado igualmente a una demanda de juicio ordinario en que se ejercita una acción de nulidad y subsidiaria resolución de un contrato de aprovechamiento por turnos de bienes inmuebles entre un particular y una empresa (ATS de 28 de enero de 2020, rec. 294/2019; y de 5 de febrero de 2019, rec. 216/2018). Se ha aplicado a una acción de reclamación de cantidad por existencia de vicios ocultos tras la reparación de un automóvil (ATS de 3 de diciembre de 2019, rec. 103/2019) y a una demanda de juicio ordinario en ejercicio de acción de reclamación de cantidad con origen en un contrato de compraventa de una embarcación (ATS de 7 de mayo de 2019, rec. 64/2019).

También se aplica el fuero de los consumidores a reclamaciones sobre un contrato de prestación de servicios de telefonía móvil, aun cuando pueda ser dudoso el factor de la oferta pública precedente al contrato (ATS de 17 de septiembre de 2013, rec. 124/2013) y a una acción reclamación de cantidad con ocasión del incumplimiento de un contrato de prestación de servicios de enseñanza (ATS de 8 de octubre de 2019, rec. 111/2019).

Del mismo modo, se aplica a un juicio verbal que tiene por objeto la reclamación como consecuencia del incumplimiento por la demandada de las condiciones pactadas en el viaje contratado con ella vía internet (ATS de 17 de diciembre de 2019, rec. 279/2019), a una demanda de juicio verbal por las deficiencias de un reportaje fotográfico (ATS de 7 de mayo de 2019, rec. 21/2019) y a una demanda de juicio verbal contra la agencia de viajes y la compañía aseguradora al haberse cancelado el viaje contratado por causa de fuerza mayor (ATS de 11 de junio de 2019, rec. 126/2019).

En esta última resolución se pone de manifiesto la exégesis que el TS realiza de este fuero, necesariamente orientada a la protección del consumidor: la demanda se presenta en Madrid, juzgado que carecía de competencia pues el demandante tenía domicilio en Fuenlabrada. Madrid se inhibió a Palma, por tener allí su domicilio el demandado. El TS considera que Madrid «se inhibió indebidamente a favor de los juzgados de Palma ya que [...] nunca fue voluntad del consumidor optar por el domicilio del demandado a tenor de los previsto en el art. 52.3, en relación con el art. 51.1 ambos LEC, sino optar por el domicilio más próximo a su domicilio. En consecuencia, lo procedente es devolver las actuaciones al juzgado de Madrid para que, en su caso, se inhiba correctamente a favor de los juzgados de Fuenlabrada».

Se aplica el fuero del domicilio de la asociación de consumidores que acciona en favor de uno de sus asociados (ATS de 8 de noviembre de 2017, rec. 117/2017).

El ATS de 15 de septiembre de 2020 (rec. 126/2020) aplica el fuero del domicilio del consumidor a un supuesto en el que se sustancia una demanda de juicio verbal contra una empresa de apuestas en reclamación de 1400 euros, cantidad que deriva del impago de una apuesta de la que es responsable la demandada, la cual presta un servicio al consumidor que juega en el acierto de resultados de fútbol, realizado todo por vía electrónica.

Sin embargo, no se aplica el fuero de los consumidores a una demanda de juicio ordinario en la que se ejercita una acción de reclamación de cantidad por responsabilidad civil en reclamación por las lesiones causadas en la demandante tras una caída en un supermercado de la demandada (ATS de 28 de mayo de 2019, rec. 101/2019).

Un supuesto singular es el que se produce cuando se entabla una acción de condena pecuniaria derivada del pago efectuado por error a una compañía telefónica demandada, cuando que esta se niega a devolver. Se pretendía pagar a una compañía y se hace el pago por error a otra. El ATS de 12 de marzo de 2019 (rec. 269/2018) opta por no aplicar el fuero del consumidor: para el TS en esta resolución «no nos encontramos ante una reclamación de un consumidor o usuario, ya que la propia demandante afirma no ser cliente de [...] ni deberle cantidad alguna, sino simplemente haber realizado un ingreso a su favor de forma errónea, como podría haberlo hecho a favor de un particular; en consecuencia, rige el fuero establecido en el art. 51 LEC para las personas jurídicas». El ATS de 12 de febrero de 2019 (rec. 261/2018) opta por la solución contraria: aplica el fuero del consumidor y considera competente al juzgado del domicilio del demandante. En tanto no se consolide otra solución, las/os Sras./es. Fiscales segui-

rán esta última interpretación: se realiza el pago en atención a un contrato de suministro de servicios de telefonía, contrato que sin duda integra una relación de consumo; se realiza dicho pago, no a otro particular –en cuyo caso sería claro que no podrían aplicarse los fueros especiales previstos para los consumidores–, sino a otra compañía prestadora de servicios de telefonía. La reclamación es cuantitativamente mínima y la sede de la demandada se sitúa en un punto geográfico muy distante del domicilio de la demandante. Ello supone que de aplicarse imperativamente la norma general de demandar en el domicilio del demandado, prácticamente se imposibilitaría una reclamación que en esencia se dirige por un particular contra una compañía prestadora de servicios de telefonía por unos pagos relacionados con un contrato de consumo; no preexiste una relación contractual entre demandante y demandado, pero tras el pago efectuado por error surge un cuasi contrato de cobro de lo indebido que, conforme al art. 1895 CC genera la obligación de restitución y que en cuanto vincula a quien pretendía satisfacer una deuda procedente de un contrato de prestación de servicios de telefonía y a una empresa prestataria de tales servicios, debe regirse en cuanto a competencia, analógicamente por las reglas tuitivas del art. 52.3 LEC.

En definitiva, si no se aplican las normas tuitivas del consumidor, en este caso se vulneraría irremediablemente el derecho a la tutela judicial efectiva del demandante por lo que, aun no tratándose en puridad de una relación de consumo, concurre esa *eadem ratio decidendi* que justificaría la aplicación analógica del art. 52.3 LEC.

6.18.2 Cesiones de crédito de consumidores a empresas mercantiles

En relación con las cesiones de un crédito de un consumidor a una compañía mercantil, el TS ha declarado que «en este caso no concurre el presupuesto esencial para la aplicación del art. 52.2 LEC, puesto que la entidad demandante, en cuanto que compañía mercantil con ánimo de lucro, carece de la cualidad legal de consumidora, conforme al art. 3 del TRLGCU. Sin que la condición de consumidor sea transmisible, como si fuera un anejo del derecho de crédito, pues se es consumidor si se reúnen los requisitos legales para ello y no se es si no se cumplen. Y una sociedad mercantil que opera en su ámbito de negocio, con independencia de cómo haya adquirido su título de crédito, no puede ser consumidora» (AATS de 5 de febrero de 2019, rec. 264/2018; y de 10 de julio de 2018, rec. 130/2018).

6.18.3 Transporte aéreo

Es aplicable el fuero de los consumidores a las demandas derivadas de la defectuosa prestación del contrato de transporte aéreo. El consumidor puede optar por demandar ante los tribunales de su domicilio, ante los tribunales del domicilio del demandado o ante los tribunales del lugar de salida como el de llegada del avión, si en estos tiene el demandado oficina o dependencia estable y accesible a los clientes.

Tanto el lugar de salida como el de llegada del avión deben ser considerados lugares de prestación principal de los servicios que son objeto de un contrato de transporte aéreo (ATS de 18 de febrero de 2020, rec. 274/2019).

En esta misma línea el ATS de 25 de septiembre de 2018 (rec. 105/2018) declara que «en las demandas solicitando compensación basada en el incumplimiento del contrato de transporte aéreo y en el Reglamento CE 261/2004, de 11 de febrero, se reconoce al demandante la posibilidad de elegir entre el fuero del lugar de partida o del lugar de llegada del avión pues tales fueros electivos han de ser considerados lugares de prestación principal de los servicios que son objeto de un contrato de transporte aéreo». En el mismo sentido AATS de 19 de marzo de 2019 (rec. 43/2019); de 11 de diciembre de 2018 (rec. 208/2018); de 12 de julio de 2017 (rec. 104/2017); y de 8 de noviembre de 2017 (rec. 162/2017).

En cuanto al problema de si las dependencias de una compañía aérea en un aeropuerto pueden considerarse establecimiento abierto al público a los efectos del art. 51.1 LEC, el TS declara que «aunque la LEC no define qué entiende por establecimiento abierto al público, debemos considerar como tal el lugar donde se manifiesta externamente el ejercicio de una empresa o actividad mercantil (arts. 3 y 85 CCom) [...] una oficina o dependencia estable y accesible a los clientes, en donde se puedan desenvolver las relaciones básicas del contrato de transporte aéreo (compraventa de pasajes, anulación o cambio de los mismos, formulación de reclamaciones) constituye establecimiento abierto al público, a los indicados efectos del art. 51.1 LEC». (AATS de 22 de octubre de 2019, rec. 127/2019; y de 25 de septiembre de 2018, rec. 105/2018).

Debe tenerse presente que no se aplica el fuero de los consumidores si el usuario del transporte cede sus acciones a entidades que se dedican a este tipo de reclamaciones.

En este sentido, puede citarse el ATS de 4 de marzo de 2015 (rec. 2/2015) en el que se declara que «no concurren los presupuestos necesarios para la aplicación del fuero especial determinado en el art. 52.2

LEC, que desplaza el fuero común del domicilio del demandado para las personas jurídicas del art. 51 LEC, por cuanto la demanda es promovida por una entidad mercantil y no por un consumidor individual, aunque aquella ocupe la posición procesal que le correspondería a la perjudicada y sin que conste o resulte acreditada la adquisición telemática del billete».

En la misma línea, el ATS de 30 de mayo de 2018 (rec. 47/2018) declara que «la entidad demandante, en cuanto que compañía mercantil con ánimo de lucro, carece de la cualidad legal de consumidora, conforme al art. 3 del TRLGCU. Sin que la condición de consumidor sea transmisible, como si fuera un anejo del derecho de crédito, pues se es consumidor si se reúnen los requisitos legales para ello y no se es si no se cumplen. Y una sociedad mercantil que opera en su ámbito de negocio, con independencia de cómo haya adquirido su título de crédito, no puede ser consumidora».

6.18.4 Demandas de clientes contra establecimientos hoteleros

El TS aplica el fuero del consumidor a la acción del cliente derivada del contrato de hospedaje (ATS de 15 de octubre de 2019, rec. 198/2019).

Se aplica igualmente a una acción de responsabilidad contractual por los perjuicios derivados de una intoxicación alimenticia en un establecimiento hotelero, donde se encontraba alojado el demandante y su familia (ATS de 24 de septiembre de 2019, rec. 150/2019).

Se aplica también a una demanda de juicio verbal, en ejercicio de acción de responsabilidad extracontractual por los perjuicios derivados de una caída ocurrida en la piscina de un establecimiento hotelero aunque la acción se funde en los arts. 1902 y 1903 (ATS de 15 de octubre de 2019, rec. 198/2019).

6.19 **Jura de cuentas**

El art. 34.1 LEC establece que *cuando un procurador tenga que exigir de su poderdante moroso las cantidades que éste le adeude por los derechos y gastos que hubiere suplido para el asunto, podrá presentar ante el secretario judicial del lugar en que éste radicare cuenta detallada y justificada, manifestando que le son debidas y no satisfechas las cantidades que de ella resulten y reclame. Igual derecho que los procuradores tendrán sus herederos respecto a los créditos de esta*

naturaleza que aquéllos les dejaren. No será preceptiva la intervención de abogado ni procurador.

El conocimiento de la jura de cuenta de procurador corresponde, por imperativo del art. 34.1 LEC, que es en realidad una norma de competencia funcional, al órgano judicial que conociera del asunto principal en el que se originasen los derechos del procurador reclamante (ATS de 11 de octubre de 2017, rec. 147/2017; y 29 de noviembre de 2017, rec. 171/2017).

La misma solución competencial habrá de darse a los honorarios del abogado (art. 35 LEC).

La jura de cuenta es un procedimiento especial pero no por razones de interés público –como lo son los procesos especiales del libro IV de la LEC–, sino porque va dirigido exclusivamente a hacer efectivos de forma inmediata los créditos derivados de la actuación profesional desarrollada, de manera que aunque es posible una fase sumaria de alegaciones lo que se pretende es conseguir de forma rápida el pago o el despacho de ejecución, según se deriva del art. 34 LEC, sin prejuzgar la decisión definitiva de la controversia que pueda suscitarse entre el procurador y su poderdante sobre la relación contractual existente entre ambos. En la solicitud que abre el procedimiento de jura de cuenta, en puridad, no se ejercita una acción declarativa o de condena, ni una acción cautelar, ni ejecutiva –aunque, después, el procedimiento pueda concluir con una resolución que fije la cantidad debida y con un despacho de ejecución–, sino una petición de pago de los gastos de representación del cliente devengados en un proceso precedente, que –al someterse al filtro del órgano judicial– produce una consecuencia que no tendría el requerimiento de pago efectuado de forma privada por el procurador, como es la obtención de un título de ejecución. Consecuencia de esta configuración de la jura de cuenta, semejante en lo sustancial a un juicio monitorio pero seguido en relación con un proceso precedente, es que la LEC otorga la competencia al órgano judicial en el que –según establece el art. 34 LEC– radique el proceso en el que se ha desarrollado la actuación del procurador que da lugar a la jura de la cuenta, pues es este órgano judicial el que está en mejor disposición de resolver las incidencias que pueden suscitarse sobre la cuenta reclamada, en especial las que se susciten en la fase de oposición según contempla el art. 34.2.11 LEC. (ATS de 14 de marzo de 2018, rec. 13/2018).

La competencia territorial no corresponde al juzgado o tribunal del domicilio del poderdante (ATS de 7 de marzo de 2005, rec. 13/2005).

En caso de que el poderdante hubiera sido declarado en concurso, la competencia para el procedimiento de jura de cuenta sigue siendo del órgano judicial en el que radique el proceso en el que se ha desarrollado la actuación del procurador que da lugar a la jura de la cuenta, pues es este órgano judicial el que está en mejor disposición de resolver las incidencias que pueden suscitarse sobre la cuenta reclamada, en especial las que se susciten en la fase de oposición según contempla el art. 34.2.11. Cuestión distinta es que, fijada la cantidad que debe pagarse el proceso de ejecución que sigue a continuación se vea afectado por la situación de concurso del poderdante, dado que el art. 8.3 de la Ley Concursal confiere al juez del concurso jurisdicción exclusiva y excluyente para toda ejecución frente a bienes y derechos de contenido patrimonial del concursado, cualquiera que sea el órgano que lo haya ordenado (ATS de 1 de julio de 2014, rec. 43/2014).

6.20 **Justicia gratuita**

El art. 20.1 de la Ley 1/1996, de 10 de enero, *de Asistencia Jurídica Gratuita,* dispone que *quienes sean titulares de un derecho o de un interés legítimo podrán impugnar las resoluciones que, de modo definitivo, reconozcan, revoquen o denieguen el derecho a la asistencia jurídica gratuita [...] habrá de realizarse por escrito [...] ante el secretario de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuit*a. *Este remitirá el escrito de impugnación, junto con el expediente correspondiente a la resolución impugnada y una certificación de ésta, al juzgado o tribunal competente o al juez Decano para su reparto, si el procedimiento no se hubiera iniciado.* Debe entenderse que se trata de un fuero imperativo.

Cuando no se ha iniciado aún el procedimiento debe determinarse en primer lugar a quién correspondería conocer del mismo, atendiendo a la naturaleza de la acción que se pretende ejercitar *(vid.* en este sentido ATS de 13 de noviembre de 2018, rec. 198/2018).

Cuando se ha iniciado el procedimiento la competencia corresponde al juzgado ante el que se siga. En este sentido el ATS de 1 de diciembre de 2020 (rec. 190/2020) declara que «en la medida que en el presente caso se pretendía obtener el beneficio de justicia gratuita para las Diligencias Previas n.º [...] la competencia corresponde al juzgado de Violencia sobre la mujer n.º 1 de Algeciras que conoció de ese procedimiento».

6.21 **Exequátur**

Conforme al art. 52.1 de la Ley 29/2015, de 30 de julio, *de Cooperación Jurídica Internacional en Materia Civil,* «la competencia para conocer de las solicitudes de exequátur corresponde a los Juzgados de Primera Instancia del domicilio de la parte frente a la que se solicita el reconocimiento o ejecución, o de la persona a quien se refieren los efectos de la resolución judicial extranjera. Subsidiariamente, la competencia territorial se determinará por el lugar de ejecución o por el lugar en el que la resolución deba producir sus efectos, siendo competente, en último caso, el juzgado de Primera Instancia ante el cual se interponga la demanda de exequátur».

El apartado 4 dispone que *el órgano jurisdiccional español controlará de oficio la competencia objetiva para conocer de estos procesos.*

La norma contempla un fuero principal y dos fueros subsidiarios (AATS de 25 de junio de 2019, rec. 51/2019; y de 17 de julio de 2018, rec. 121/2018).

En relación con una sentencia de divorcio, el TS declara que «esta Sala, bajo la vigencia del expresado artículo 955 LEC 1881 ya se había pronunciado sobre la competencia para el reconocimiento de las sentencias de divorcio extranjeras [...] en el sentido de mantener la competencia del juzgado del domicilio de la demandante como persona a la que se refieren los efectos de solicitud de reconocimiento de la sentencia de su divorcio [...] El fuero de competencia territorial del artículo 955 de la LEC es electivo para el actor, pudiendo plantear por tanto la solicitud de reconocimiento de la sentencia de divorcio ante el juzgado del domicilio del otro cónyuge, frente al que solicita el reconocimiento, o del domicilio de la persona a la que se refieren los efectos de dicha solicitud. Pretendiéndose el reconocimiento de una sentencia dictada por un tribunal argentino en la que se acordaba el divorcio de la actora, los efectos de esta resolución judicial han de recaer sobre cualquiera de las dos partes unidas con anterioridad por un vínculo matrimonial, por lo que al haberse interpuesto la demanda ante los juzgados del domicilio de la actora, en uso del fuero electivo permitido por el artículo citado, debe conocer de la solicitud de reconocimiento el juzgado ante el que correctamente se planteó la demanda de exequátur [...] Criterio, que no ha de verse alterado por la nueva regulación contenida en el artículo 52.1 de la Ley 29/2015, de 30 de julio, que en términos similares fija como fuero principal electivo el domicilio de la persona a quien se refieren los efectos de la resolución judicial extranjera de forma que tratándose de una sentencia de divorcio que produce efectos en cual-

quiera de las dos partes unidas con anterioridad por un vínculo matrimonial, resulta competente el juzgado correspondiente al domicilio en España de la demandante para conocer de la solicitud de reconocimiento de la sentencia que declara su divorcio «la doctrina de esta sala mantiene que la sentencia de divorcio produce efectos para ambos ex cónyuges, por lo que es posible la presentación de la demanda de exequátur en el lugar donde el solicitante tenga su domicilio o residencia en España al tiempo de interposición de la demanda». No resulta necesario entrar en los fueros subsidiarios que recoge el citado art. 52.1 de la Ley 29/2015, que en último caso fija además la competencia del Juzgado de Primera Instancia ante el cual se interponga la demanda de exequátur (AATS de 17 de julio de 2018, rec. 121/2018; y de 1 de marzo de 2017, rec. 12/2017).

Por tanto, en estos casos la solicitud de exequátur de sentencia de divorcio puede presentarse tanto en el lugar de domicilio del propio demandante como en el del demandado *(vid.* ATS de 25 de mayo de 2016, rec. 408/2016).

En un supuesto en el que ni demandante ni demandado tienen domicilio en España y se pretende el reconocimiento de una sentencia de divorcio se opta por considerar competentes a los juzgados de Madrid, por constituir en definitiva la pretensión la de lograr su inscripción en el Registro Civil Central (AATS de 21 de enero de 2020, rec. 255/2019; de 2 de abril de 2019, rec. 35/2019; y de 17 de julio de 2018, rec. 121/2018).

7. CUESTIONES DE PROCEDIMIENTO

7.1 **Momento procesal para plantear de oficio la competencia**

En principio, solo puede examinarse la competencia territorial inmediatamente después de presentada la demanda (ATS de 20 de marzo de 2018, rec. 198/2017).

Debe establecerse una matización: el control de oficio de la competencia territorial durante la fase declarativa de los juicios ordinario y verbal tiene su límite, respectivamente, en el acto de la audiencia previa y en el acto de la vista (AATS de 17 de enero de 2018, rec. 201/2017; de 24 de enero de 2018, rec. 190/2017; y de 7 de febrero de 2018, rec. 207/2017).

Esta doctrina ha sido matizada en relación con el juicio verbal: «en atención a la posibilidad que legalmente se reconoce de no celebrar vista tras la Ley 42/2015, procede matizar esta doctrina en el sentido de

que en el juicio verbal, y en el supuesto de que finalmente las partes no interesen la celebración de vista, el límite temporal para el examen de oficio de la competencia territorial será el momento en que las actuaciones pasen al juez para que, de acuerdo con la redacción actual del art. 438 LEC, resuelva si procede la celebración de vista o dictar sentencia, de forma que si considera que no es territorialmente competente decida por auto, previa audiencia de las partes, sobre esta falta de competencia territorial» (ATS Pleno de 20 de marzo de 2018, rec. 198/2017).

Para el planteamiento de una cuestión de competencia territorial negativa debe dictarse una resolución judicial en forma de auto y no una providencia (ATS de 22 de octubre de 2019, rec. 183/2019).

7.2 **Especialidades cuando concurren varios fueros**

Son numerosos los supuestos en los que la LEC establece un fuero imperativo pero de carácter alternativo, otorgando al demandante la facultad de elegir entre varias posibilidades.

El art. 58 LEC, en sede apreciación de oficio de la competencia territorial, declara que *si fuesen de aplicación fueros electivos se estará a lo que manifieste el demandante, tras el requerimiento que se les dirigirá a tales efectos.*

Cuando el juzgado ante el que se ha presentado la demanda no es competente pero concurren varios fueros alternativos, la tramitación procesalmente correcta es la de –antes de acordar la inhibición en favor de uno o de otro– requerir al demandante para que manifieste cuál de los fueros alternativos es de su preferencia. Si se omite este trámite, se priva al demandante de una facultad que expresamente le reconoce nuestro ordenamiento procesal.

En este sentido se pronuncian los AATS de 16 de febrero de 2021 (rec. 185/2020); de 21 de enero de 2020 (rec. 194/2019); de 14 de mayo de 2019 (rec. 77/2019); y de 9 de julio de 2014 (rec. 80/2014).

En estos casos pues, cuando se les dé traslado para informar, las/os Sras./es. Fiscales interesarán que el juzgado, antes de acordar la inhibición, requiera al demandante para que manifieste cuál de los fueros electivos es de su preferencia, adoptando tras dicho requerimiento la correspondiente resolución.

7.3 **Cambio de domicilio: *perpetuatio iurisdictionis***

Son muy frecuentes las cuestiones de competencia que se plantean como consecuencia de que siendo el fuero imperativo aplicable el del

domicilio del demandado (por ejemplo, en los juicios verbales) en el momento del emplazamiento se viene en conocimiento de un nuevo domicilio del mismo en un partido judicial distinto.

El principio general que rige la materia es el siguiente: el art. 410 LEC declara que la litispendencia, con todos los efectos procesales, se produce desde el momento en que la demanda es admitida. Las alteraciones que surjan una vez iniciado el proceso en cuanto al domicilio de las partes, no actúan modificando la jurisdicción ni la competencia, que se determinarán según lo que se acredite en el momento inicial de la litispendencia, conforme al art. 411 LEC *(vid.* AATS de 13 de enero de 2016, rec. 168/2015; y de 11 de noviembre de 2003, rec. 32/2003).

La necesidad de dotar de sentido a la perpetuación de la jurisdicción como regla general (art. 411 LEC) supone que, independientemente de que pueda controlarse de oficio la competencia territorial fijada por normas imperativas, la mera localización del demandado en un lugar distinto del domicilio indicado en la demanda no justifica, sin más, que el órgano que inicialmente declaró su competencia se inhiba a favor de los órganos de esa otra demarcación, pues para que resulte competente un juzgado diferente de aquel que conoció de la petición inicial es necesario acreditar que el domicilio actual conocido por hechos sobrevenidos ya era el real o efectivo en el momento en que se presentó la demanda, de forma que si no se acredita tal circunstancia o si resulta probado que la alteración se produjo con posterioridad, el juzgado que conoció inicialmente perpetuaría su jurisdicción por aplicación del citado art. 411 LEC, aunque el emplazamiento o la citación deban practicarse en el nuevo domicilio acudiendo al auxilio judicial *(vid.* AATS de 25 de junio de 2019, rec. 99/2019; de 26 de febrero de 2019, rec. 255/2018; y de 2 de julio de 2019, rec. 62/2019).

Sintetizando aún más puede decirse que para que resulte competente un juzgado diferente a aquel en el que se presentó la demanda es necesario acreditar que el nuevo domicilio conocido ya era el real en el momento en que se presentó la misma (AATS de 10 de marzo de 2020, rec. 233/2019; y de 22 de febrero de 2017, rec. 10/2017). La duda se resuelve en favor de la competencia del juzgado que conoció en primer lugar.

La acreditación del nuevo domicilio requiere constancia documental (ATS de 16 de noviembre de 2016, rec. 1037/2016). A efectos de dar por probado el cambio de domicilio con anterioridad a la presentación de la demanda, se considera prueba suficiente la información aportada por el Punto Neutro Judicial, acreditativa del domicilio actualizada con fecha anterior a la presentación de la demanda (ATS de 18 de febrero de 2020, rec. 284/2019).

En el ATS de 14 de enero de 2020 (rec. 310/2019) se razona del siguiente modo: «en el presente caso se designó en la demanda un domicilio de Barcelona y en la consulta de las bases del Punto Neutro Judicial efectuada por los dos juzgados en conflicto aparecieron, además del designado, otros dos domicilios en Barcelona y uno en Ronda, sin embargo, respecto de este último, no figura la fecha de alta en el mismo; sí figura, por el contrario, que en uno de los domicilios de Barcelona se produjo el alta de la demandada por cambio de residencia el día 11 de agosto de 2016 [...] resulta que en el presente caso no ha quedado acreditado que el domicilio de Ronda fuese el real y efectivo de la demandada al tiempo de interponer la demanda, de forma que procede resolver el conflicto en el sentido de declarar la competencia del juzgado de Primera Instancia núm. 37 de Barcelona».

En esta misma línea, el ATS de 18 de febrero de 2020 (rec. 284/2019) razona así: «el presente conflicto negativo de competencia territorial debe resolverse declarando la competencia del juzgado de Primera Instancia n.º 2 de Fuengirola. Para llegar a esta conclusión, se tiene en cuenta que conforme la averiguación domiciliaria practicada, a instancia del juzgado de San Sebastián, consta que la demandada estaba domiciliada en Fuengirola antes de presentarse la demanda, pues la información aportada por la Agencia Tributaria, acreditativa del domicilio, consta actualizada en el mes de diciembre de 2018 y la demanda fue presentada en el mes de febrero de 2019. Además, este dato coincide con la diligencia negativa de emplazamiento extendida por el funcionario del cuerpo de auxilio de Oiarzum, en la que se afirma que la demandada no ha estado empadronada en esa localidad».

La diligencia telefónica del letrado de la Administración de Justicia no acredita que el domicilio facilitado por el demandado lo tuviera al interponerse la demanda (ATS de 5 de febrero de 2019, rec. 181/2018).

Distinta a la cuestión de si se ha acreditado el cambio de domicilio antes de la presentación de la demanda es el supuesto analizado en el ATS de 22 de octubre de 2019 (rec. 183/2019): «no estamos ante un cambio de domicilio, sino ante el hecho de que no hay ningún dato que permita considerar que el domicilio del demandado al tiempo de interponerse la demanda fuera el indicado en la demanda [...] Por ello, entendemos que el domicilio averiguado posteriormente es el real o efectivo del demandado al tiempo de interponerse la demanda».

Del mismo modo, cuando sea de aplicación el fuero del domicilio del demandante el TS considera que debe estarse al domicilio al tiempo de presentar la demanda, sin que quepa tener en cuenta el cam-

bio de domicilio del demandante acaecido con posterioridad a tal momento (AATS de 21 de enero de 2020, rec. 251/2019; y de 21 de enero de 2020, rec. 252/2019).

En todo caso, si no concurre fuero imperativo, el juzgado no puede plantearse de oficio la competencia por cambio de domicilio, aunque este se haya producido con anterioridad a la presentación de la demanda.

7.4 **Audiencia de partes**

Conforme al apartado segundo del art. 60 LEC, si la decisión de inhibición por falta de competencia territorial no se hubiese adoptado con audiencia de todas las partes, el tribunal a quien se remitieran las actuaciones podrá declarar de oficio su falta de competencia territorial cuando esta deba determinarse en virtud de reglas imperativas.

A contrario, si la decisión de inhibición se adoptó tras oír al Ministerio Fiscal y a todas las partes o tras la resolución de la declinatoria, el tribunal que recibe las actuaciones no podrá declarar de oficio su falta de competencia *(vid.* AATS de 13 de octubre de 2020, rec. 61/2020; de 4 de febrero de 2020, rec. 325/2019; de 4 de febrero de 2020, rec. 316/2019; y de 20 de abril de 2016, rec. 10/2016) y esta regla limitativa de la posibilidad de revisar la competencia se aplica incluso en aquellos casos en los que son aplicables fueros imperativos (AATS de 25 de febrero de 2020, rec. 19/2020; y de 3 de noviembre de 2016, rec. 979/2016), aunque se haya estimado la declinatoria en base a un criterio equivocado (ATS de 21 de septiembre de 2016, rec. 912/2016) o se trate de un proceso de familia con hijos menores afectados (ATS de 10 de febrero de 2016, rec. 187/2015).

En este sentido, el ATS de 14 de enero de 2020 (rec. 291/2019) declara que «no puede entenderse correctamente suscitado un conflicto negativo de competencia territorial, ya que la decisión de inhibición por falta de competencia territorial se ha adoptado por el juzgado de Valencia dentro del límite temporal y con audiencia de todas las partes, de tal forma que, de conformidad con los dispuesto en el mencionado art. 60.1 LEC, el juzgado de Majadahonda, al que se remitieron las actuaciones, deberá estar a lo decidido, sin que pueda entenderse suscitado un conflicto negativo de competencia territorial, de imposible planteamiento en este caso». En el mismo sentido, AATS de 9 de febrero de 2021 (rec. 237/2020) y de 3 de marzo de 2020 (rec. 2/2020).

7.5 La declinatoria

Como se expuso *supra,* si no es aplicable ningún fuero imperativo, el juzgado no puede controlar de oficio su competencia territorial, por quedar esta a la disposición de las partes.

En estos casos el demandante, por el solo hecho de presentar su demanda ante un juzgado, queda sometido tácitamente al mismo.

En estos supuestos el demandado puede promover la cuestión mediante la declinatoria por entender que el juzgado ante el que se ha presentado la demanda no es el competente, bien por mediar una sumisión expresa a otros tribunales, bien porque no existiendo sumisión expresa, los fueros legales atribuyen competencia preferentemente a otros juzgados.

Como se expuso en el epígrafe 2.º del presente documento, el Ministerio Fiscal no intervendrá en este incidente salvo que sea parte en el procedimiento. No obstante, dictaminará si se le da traslado cuando, pese a no ser parte, se invoque la concurrencia de un fuero imperativo.

En el juicio ordinario, la declinatoria debe proponerse dentro de los diez primeros días del plazo para contestar a la demanda. En el juicio verbal en los cinco primeros días posteriores a la citación para la vista. La declinatoria suspende el plazo para contestar o el cómputo para el día de la vista hasta que se resuelva.

7.6 Órgano competente para resolver los conflictos negativos de competencia

Conforme al apartado tercero del art. 60 LEC, corresponderá al tribunal inmediato superior común. Por ello, si el conflicto se plantea entre órganos de la misma provincia, habrá de ser resuelto por la correspondiente Audiencia Provincial (AATS de 4 de febrero de 2020, rec. 308/2019; de 16 de julio de 2019, rec. 160/2019; y de 25 de junio de 2019, rec. 147/2019).

Si se plantea entre juzgados de distinta provincia pero de la misma Comunidad Autónoma, deberá conocer el Tribunal Superior de Justicia (AATS de 2 de noviembre de 2019, rec. 223/2019; y de 25 de junio de 2019, rec. 139/2019).

Si se plantea entre juzgados de distinta Comunidad Autónoma, deberá conocer la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo.

7.7 **Recursos en materia de competencia territorial**

Conforme al apartado primero del art. 67 LEC, contra los autos que resuelvan sobre la competencia territorial no se dará recurso alguno.

Los límites a la recurribilidad afectan al auto dictado conforme al art. 58 LEC, cuando el Juez de Primera Instancia decide, tras oír al Ministerio Fiscal y a las partes personadas, si es competente territorialmente, en el caso de que sean de aplicación fueros imperativos.

El apartado segundo del art. 67 LEC permite alegaciones de falta de competencia territorial cuando fueren de aplicación normas imperativas en el recurso de apelación contra las sentencias.

También podrá fundarse el recurso extraordinario por infracción procesal 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) invocando como motivo el previsto en el art. 469.1.1.º LEC.

No puede alegarse este motivo por la parte que no agotó los recursos ordinarios por las infracciones de las normas sobre competencia invocadas (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).

8. CUESTIONES ORGANIZATIVAS INTERNAS

Los dictámenes del Ministerio Fiscal sobre competencia deben cumplir unos requisitos mínimos. En primer lugar, deben estar motivados conforme a las estipulaciones contenidas en la Instrucción 1/2005, de 27 de enero, *sobre la forma de los actos del Ministerio Fiscal.* Debe quedar debidamente identificado el/la fiscal que emite el informe, como exige la Instrucción 1/1987, de 30 de enero, *sobre normas de funcionamiento interno del Ministerio Fiscal,* y reiteró la reseñada Instrucción 1/2005.

En segundo lugar, los dictámenes deben especificar si concurre o no un fuero imperativo. Despejar esta primera incógnita es esencial para alcanzar una solución correcta. Como ya se expuso, si no es aplicable ningún fuero imperativo deberá dictaminarse que es improcedente la inhibición.

En tercer lugar, en caso de que concurra fuero imperativo, debe especificarse cuál sea este.

Por último, en caso de que se considere que el juzgado que da traslado no es competente, debe determinarse qué juzgados lo son. Si se considera que el juzgado que conoce no es competente pero concurren fueros imperativos alternativos, deberá dictaminarse –conforme a lo expuesto en el epígrafe 7.2– que antes de acordar la inhibición se requiera al demandante para que manifieste cuál de los fueros electivos es de su preferencia, adoptando tras dicho requerimiento la correspondiente resolución.

Si en la causa hay ya un dictamen de un/a fiscal y el juzgado que recibe la inhibición da traslado a la fiscalía de su territorio para informar contra el primer dictamen del fiscal, será necesario dar cuenta al superior jerárquico común, mediante la remisión de un informe justificativo, a fin de preservar el principio de unidad de actuación, sin perjuicio de presentar el dictamen ante el juzgado. A tales efectos, el superior jerárquico común será el/la Fiscal Jefe de Área, si ambos fiscales tienen destino en la misma Fiscalía de Área; el/la Fiscal Jefe Provincial, si son de la misma Fiscalía Provincial; y el/la Fiscal Superior, si se ubican en distintas provincias de una misma Comunidad Autónoma. Cuando las fiscalías que dictaminan se ubiquen en distintas Comunidades Autónomas, deberá darse cuenta con remisión de informe al Fiscal de Sala Delegado de lo Civil.

La remisión del informe justificativo del dictamen contradictorio con el de la otra fiscalía territorial actuante se realizará a través del Fiscal Jefe de Área o Provincial.

9. CLÁUSULA DE VIGENCIA

Existen documentos anteriores de la Fiscalía General del Estado en los que se abordan puntos relativos a la competencia territorial en el orden jurisdiccional civil, por lo que es necesario clarificar su vigencia.

La Circular 2/1981, de 24 de septiembre, *en torno a la competencia de los juzgados de Familia para conocer determinados procesos matrimoniales ya iniciados al tiempo de su creación,* se dictó para determinar ante qué órgano deben continuar tramitándose los procedimientos en curso a la entrada en vigor de la Ley 30/1981, de 7 de julio, y el Real Decreto 1.322/1981, de 3 de julio, al carecer los mismos de normas de derecho transitorio. Debe considerarse que ha perdido vigencia.

Los criterios en cuanto a la competencia territorial establecidos por la Circular 2/1984, de 8 de junio, *sobre el internamiento de presuntos incapaces (artículo 211 del Código Civil)* –domicilio de la persona afectada salvo en internamientos urgentes en el que sería competente el juez del lugar donde este se haya producido– son los que se siguen por la jurisprudencia en la actualidad y los que se han asumido en la presente Circular. No obstante, la Circular 2/1984 debe estimarse carente de vigencia, partiendo de que el art. 211 ha sido derogado por la Ley 1/2000, de 7 de enero, *de Enjuiciamiento Civil, y* su regulación sustituida por la contenida en el art. 763 LEC.

La Consulta 6/1997, de 15 de julio, *sobre* e*/ criterio determinante de la competencia territorial en los procesos civiles de incapacitación seguidos contra quienes se hallan internos en un establecimiento psiquiátrico-penitenciario en cumplimiento de una medida de seguridad dictada en un proceso penal,* llegó a la siguiente conclusión: «la demanda de incapacitación a promover por el Ministerio Fiscal respecto de aquellos condenados que se hallen internos en un establecimiento psiquiátrico-penitenciario en cumplimiento de una medida de seguridad, lo será, siempre que las circunstancias del caso permitan un elemental pronóstico de relativa permanencia, ante el juez de Primera Instancia en el que se halle radicado el citado centro». Debe entenderse tal criterio como plenamente vigente, pese a que la terminología empleada para denominar al proceso de modificación de la capacidad o de provisión de apoyos haya quedado obsoleta.

La Circular 1/2001, de 5 de abril, *relativa a la incidencia de la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil en la intervención del fiscal en los procesos civiles,* ha sido el documento de la Fiscalía General del Estado que con mayor amplitud ha tratado la competencia territorial. Sus pronunciamientos en esta materia deben considerarse sustituidos por los de la presente Circular.

La Instrucción 4/2008, de 30 de julio, *sobre el control y vigilancia por el Ministerio Fiscal de las tutelas de personas discapaces,* establecía como conclusión quinta la de que «cuando se planteen cuestiones de competencia entre órganos jurisdiccionales por razón del cambio residencia de una persona sometida a tutela, los Sres. Fiscales, de acuerdo con la más reciente doctrina jurisprudencial, y atendiendo a razones de inmediación, eficacia y efectividad, informarán a favor de atribuir la competencia al juzgado del lugar de residencia actual de la persona con discapacidad». Tal conclusión debe entenderse plenamente vigente.

La Instrucción 1/2013, de 23 de julio, *sobre la intervención del Fiscal en el proceso concursal,* señala que «deberán igualmente cono-

cer las Secciones de lo Civil de las cuestiones de competencia que pudieran plantearse», pronunciamiento que debe igualmente entenderse vigente.

La Circular 9/2015, de 22 de diciembre, *sobre la intervención del Ministerio Fiscal en la nueva Ley de la Jurisdicción Voluntaria,* se pronuncia tanto sobre las disposiciones generales en materia de competencia territorial en los expedientes de jurisdicción voluntaria, como respecto de algunos expedientes (internamientos, tutelas, emancipación, adopción de medidas en protección de menores). Todos los pronunciamientos de la Circular en relación con la competencia territorial deben estimarse plenamente vigentes. La presente Circular realiza una remisión expresa a la Circular 9/2015.

La Instrucción 2/2015, de 16 de octubre, *sobre directrices iniciales tras la entrada en vigor de la nueva Ley de la Jurisdicción Voluntaria,* se refiere –en pronunciamiento que debe entenderse plenamente vigente– a la posibilidad de informar por escrito cuando se plantee de oficio la falta de competencia territorial.

La Circular 6/2015, de 17 de noviembre, *sobre aspectos civiles de la sustracción internacional de menores,* también se pronuncia sobre competencia territorial y su contenido, plenamente vigente, debe ahora darse por reproducido.

Deben considerarse plenamente en vigor las disposiciones sobre competencia territorial contenidas en la Circular 2/2018, de 1 de junio, *sobre nuevas directrices en materia de protección jurídica de los derechos de los consumidores y usuarios,* así como las contenidas en el epígrafe 4.2 de la Circular 2/2016, de 24 de junio, *sobre el ingreso de menores con problemas de conducta en centros de protección específicos,* cuyo contenido debe darse por reproducido, como se ha aclarado en los correspondientes epígrafes de la presente Circular.

10. CONCLUSIONES

1.ª Las/os Sras./es. Fiscales intervendrán dictaminado cuando el juzgado, una vez presentada la demanda, advierta de oficio la posible falta de competencia territorial. Esta intervención tendrá lugar en todos los procedimientos, sea o no parte el Ministerio Fiscal.

No deberán dictaminar las cuestiones de competencia planteadas a instancia de parte en procedimientos en los que no intervenga el Ministerio Fiscal, salvo que por medio de la declinatoria se alegue la infracción de un fuero imperativo.

2.ª Las/os Sras./es. Fiscales podrán –y deberán– promover declinatoria en los procesos en los que sean parte, si concurriendo un fuero imperativo el juzgado no ha activado el control de oficio.

3.ª Son frecuentes en la práctica los supuestos en los que los juzgados se plantean su falta de competencia indebidamente, pese a no ser de aplicación ningún fuero imperativo.

Por ello, cuando un juzgado civil dé traslado para dictamen sobre competencia lo primero que deben examinar las/os Sras./es. Fiscales es si es aplicable una norma que establezca la competencia con carácter imperativo.

4.ª Cuando un juzgado cuestione de oficio su falta de competencia, pese a no ser de aplicación ningún fuero imperativo, el dictamen del Ministerio Fiscal debe poner de manifiesto este improcedente planteamiento de la cuestión, pues en estos casos la falta de competencia territorial solamente podrá ser apreciada cuando el/la demandado/a o quienes puedan ser parte legítima en el juicio propusieren en tiempo y forma la declinatoria *(vid.* art. 59 LEC).

5.ª El juzgado no puede cuestionar su competencia de oficio por el hecho de que las partes hayan pactado la sumisión a unos concretos tribunales, pues en estos casos la sumisión tácita sigue siendo posible.

6.ª En los procedimientos tramitados por los cauces del juicio verbal no es válida la sumisión expresa ni la tácita, por lo que en estos supuestos el juzgado siempre puede plantearse de oficio su competencia, cualquiera que sea la pretensión ejercitada. Para determinar el fuero aplicable deberá comprobarse si concurre alguno de los fueros especiales que correspondan conforme a las previsiones del art. 52 LEC; y, en su defecto, se aplicarán con carácter imperativo los fueros generales relativos al domicilio o residencia del demandado (art. 50 LEC para las personas físicas y art. 51 LEC para las personas jurídicas y entes sin personalidad).

7.ª Si el procedimiento se tramita como juicio ordinario, el juzgado solamente podrá plantearse de oficio su competencia si deviene aplicable un específico fuero imperativo.

8.ª Son también fueros imperativos los previstos para el proceso monitorio (art. 813.2 LEC); el juicio cambiario (art. 820.3 LEC); el proceso en ejercicio del derecho de rectificación (art. 4 LO 2/1984) y el proceso de ejecución (art. 545.3 LEC). Igualmente, son fueros imperativos los establecidos para los procesos sobre la capacidad de las personas (art. 756 LEC); protección de derechos fundamentales, procesos matrimoniales y de menores (art. 769.4 LEC); oposición a las resoluciones administrativas en materia de protección de menores procedimiento para determinar la necesidad de asentimiento en la

adopción (art. 779 LEC); procedimiento concursal (art. 10.1 LC) y los establecidos en cada caso para los expedientes de jurisdicción voluntaria.

9.ª Son igualmente imperativos los fueros especiales previstos en el art. 52 LEC por razón del objeto, con excepción de los previstos para demandas sobre presentación y aprobación de las cuentas que deban dar los administradores de bienes ajenos, y para demandas sobre obligaciones de garantía o complemento de otras anteriores.

10.ª Los fueros generales de las personas físicas (art. 50 LEC) y de las personas jurídicas (art. 51 LEC) no son imperativos. Solo cuando, por razón del procedimiento –*v.gr.* el juicio verbal– o por razón de remisión de un fuero imperativo del art. 52 LEC, no quepa sumisión expresa ni tácita procederá el planteamiento de oficio de la cuestión y la inhibición si la demanda se presenta en un juzgado en cuyo partido judicial el demandado no está domiciliado.

11.ª El control de oficio de la competencia territorial durante la fase declarativa del juicio ordinario tiene su límite temporal en el acto de la audiencia previa.

El control de oficio de la competencia territorial durante la fase declarativa del juicio verbal tiene su límite temporal en el acto de la vista. En el supuesto de que finalmente las partes no interesen la celebración de vista, el límite temporal para el examen de oficio de la competencia territorial será el momento en que las actuaciones pasen al órgano jurisdiccional para que, de acuerdo con la redacción actual del art. 438 LEC, resuelva si procede la celebración de vista o dictar sentencia.

Si se pretendiera el control de oficio transcurridos esos límites temporales, las/os Sras./es. Fiscales informarán en el sentido de la improcedencia de la inhibición.

12.ª Cuando el juzgado ante el que se ha presentado la demanda no sea competente, si concurren varios fueros alternativos, la tramitación procesalmente correcta –antes de acordar la inhibición en favor de uno o de otro– es la de requerir al demandante para que manifieste cuál de los fueros alternativos es de su preferencia. Si se omite este trámite, se priva al demandante de una facultad que expresamente le reconoce nuestro ordenamiento procesal.

En estos casos, sí no se ha hecho aún, las/os Sras./es. Fiscales informarán en el sentido de que, en cumplimiento de los arts. 53.2 y 58 LEC, antes de acordar la inhibición se requiera al demandante para que manifieste cuál de los fueros electivos es de su preferencia, adoptando tras dicho requerimiento la correspondiente resolución.

13.ª Son muy frecuentes las cuestiones de competencia que se plantean como consecuencia de que siendo el fuero imperativo aplicable el del domicilio del demandado (por ejemplo, en los juicios verbales) en el momento del emplazamiento se viene en conocimiento de un nuevo domicilio en un partido judicial distinto.

En estos casos, para que resulte competente un juzgado diferente de aquel que conoció de la petición inicial, es necesario que haya quedado acreditado que el domicilio actual conocido por hechos sobrevenidos ya era el real o efectivo en el momento en que se presentó la demanda, de forma que si resulta probado que la alteración se produjo con posterioridad o si simplemente no se acredita tal circunstancia, el juzgado que conoció inicialmente perpetuaría su jurisdicción.

Del mismo modo, cuando sea de aplicación el fuero del domicilio del demandante debe estarse al domicilio al tiempo de presentar la demanda, sin que quepa tener en cuenta el cambio de domicilio del demandante acaecido con posterioridad a tal momento.

En todo caso, si no concurre fuero imperativo, el juzgado no puede plantearse de oficio la competencia por cambio de domicilio, aunque este se haya producido con anterioridad a la presentación de la demanda.

14.ª Si la decisión de inhibición se adoptó tras oír al Ministerio Fiscal y a todas las partes o tras la resolución de la declinatoria, el tribunal que reciba las actuaciones no podrá declarar de oficio su falta de competencia, y ello incluso en aquellos casos en los sean aplicables fueros imperativos.

15.ª Los dictámenes del Ministerio Fiscal sobre competencia deben cumplir unos requisitos mínimos. En primer lugar, deben estar motivados y el/la Sr./Sra. Fiscal que emite el informe debe quedar debidamente identificado, conforme a las previsiones contenidas en la Instrucción 1/2005, de 27 de enero, *sobre la forma de los actos del Ministerio Fiscal.*

En segundo lugar, deben especificar si concurre o no un fuero imperativo. Despejar esta primera incógnita es esencial para alcanzar una solución correcta.

En tercer lugar, en caso de que concurra fuero imperativo, debe especificarse cuál sea este.

Por último, en caso de que se considere que el juzgado que da traslado no es competente, debe determinarse qué juzgados lo son.

16.ª Es necesario preservar, en la medida de lo posible, el principio de unidad de actuación que puede quedar menoscabado cuando en un procedimiento se emiten dictámenes sobre competencia contradictorios por las dos fiscalías intervinientes.

Si en la causa hay ya un dictamen de un/a Sr./Sra. Fiscal y el juzgado que recibe la inhibición da traslado a la fiscalía de su territorio, la emisión de dictamen en sentido contrario al presentado por el/la Sr./Sra. Fiscal adscrito al juzgado que se inhibe exigirá, sin perjuicio de su presentación, dar cuenta al superior jerárquico común mediante la remisión de un informe justificativo. A tales efectos, cuando las fiscalías que dictaminan se ubiquen en distintas Comunidades Autónomas, deberá darse cuenta con remisión de informe al Fiscal de Sala Delegado de lo Civil.

La remisión del informe justificativo del dictamen contradictorio se realizará a través del Fiscal Jefe de Área o Provincial.

17.ª Las/os Sras./es. Fiscales fundamentarán en cada caso sus dictámenes conforme a los criterios y pautas jurisprudenciales contenidas en el presente documento, en tanto no se consoliden otros criterios distintos.

18.ª Las/os Sras./es. Fiscales, a la hora de seleccionar la solución a supuestos dudosos, habrán de tener siempre presente el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, optando por la alternativa más respetuosa para con el respeto al derecho a la tutela judicial efectiva.

En razón de todo lo expuesto, con el propósito de adoptar un criterio uniforme en la aplicación de las disposiciones sobre competencia en el orden civil, las/os Sras./es. Fiscales se atendrán en lo sucesivo a las prescripciones de la presente Circular.

INSTRUCCIONES

INSTRUCCIÓN N.º 1/2021 SOBRE CRITERIOS DE ACTUACIÓN EN LOS RECURSOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS EN RELACIÓN CON LA ENTRADA EN VIGOR DEL RDL 8/2021

La publicación en el «Boletín Oficial del Estado» del día 5 de mayo de 2021 del Real Decreto-ley 8/2021, de 4 de mayo, *por el que se adoptan medidas urgentes en el orden sanitario, social y jurisdiccional, a aplicar tras la finalización de la vigencia del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2,* incluye una importante reforma de la Ley 29/1998, de 13 de julio, *reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa* (LJCA), que afecta al recurso de casación.

Dicha reforma se articula, sustancialmente, en dos decisiones de política legislativa:

La primera consiste en incorporar a la enumeración tasada de resoluciones que son susceptibles de recurso de casación los autos dictados por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia y de la Audiencia Nacional en los procedimientos previstos en el artículo 122 *quater* LJCA, es decir, en materia de autorización o ratificación de las medidas sanitarias necesarias y urgentes que afecten a derechos fundamentales cuando no se dirigen contra destinatarios individualizados.

La segunda novedad consiste en regular un procedimiento especial, que cabría calificar de *rápido* o *abreviado,* para la tramitación de ese recurso de casación. Es obvio que este tipo de medidas confluyen un factor de urgencia y temporalidad y un riesgo de dispersión de criterios derivado de que la competencia para adoptarlas puede corresponder a los distintos gobiernos, central o de cada una de las

comunidades y ciudades autónomas, o incluso a autoridades sanitarias de rango territorial inferior. La combinación de esos factores, en un contexto tan delicado como es el del ejercicio y disfrute de los derechos fundamentales, exige no solo la unificación de criterios interpretativos y aplicativos que permita asegurar la preservación del principio de igualdad en los términos del artículo 14 CE, sino que esa interpretación y aplicación igual de las leyes tenga lugar en tiempo hábil para la real y eficaz tutela de los derechos afectados.

En este aspecto procedimental, y dejando aparte alguna cuestión en materia de legitimación activa (art. 87 *ter.* 4) que no es relevante a los efectos que aquí interesan, la reforma de la LJCA se concreta, principalmente, en dos aspectos:

1. Se suprime, para estos casos, el requisito de interposición de recurso de reposición previo a la casación que en general exige el artículo 87.2. La dicción literal de la nueva norma no excluye posibilidad de interponerlo, sino su condición de *requisito necesario.* No obstante, resulta evidente que –al menos en lo que a la actuación del Ministerio Fiscal concierne– la propia lógica de aceleración del procedimiento, en atención a los intereses ya enunciados, aconseja que la utilización de esa vía de recurso quede reservada a aquellos supuestos excepcionales en que resulte patente la posibilidad de que la impugnación prospere, por versar sobre alguna cuestión (un error obvio de apreciación, por ejemplo) distinta del estéril propósito de intentar que un órgano judicial cambie de criterio inmediatamente después de haberse pronunciado, a partir de la mera reiteración –aunque sea mejorada– de los argumentos que acaba de rechazar.

Por tanto, en caso de que la discrepancia del Fiscal con la decisión judicial se considere de entidad suficiente para sustentar un recurso de casación, lo más útil y eficaz será, por regla general, su interposición directa.

2. El segundo y fundamental factor de aceleración viene dado, precisamente, por la supresión del trámite de preparación de la casación. El nuevo artículo 87 *ter* LJCA dispone en sus apartados 1 y 2 que el recurso se interpondrá directamente ante el Tribunal Supremo, debiendo el recurrente comunicar dicha interposición por escrito, en el mismo día, a la Sala *a quo,* que a su vez habrá de remitir testimonio de las actuaciones en el día siguiente hábil a la Sala Tercera del Alto Tribunal.

De acuerdo con el apartado 3 del mismo artículo, la interposición del recurso ha de formalizarse en el plazo de tres días desde la fecha de notificación del auto impugnado, cuyo testimonio deberá acompa-

ñarse al propio escrito de interposición. Hay que subrayar, además, que el contenido de dicho escrito no varía sustancialmente respecto de las reglas generales que rigen la casación ordinaria, en particular las referidas a la necesidad de señalar *la cuestión de interés casacional sobre la que se interesa se fije doctrina y las pretensiones relativas al enjuiciamiento del auto recurrido.*

Por todo ello, en caso de que sea el Fiscal quien recurre, la premura de estos plazos, la necesidad de practicar actuaciones simultáneas tanto ante el Tribunal Supremo como ante la Sala que ha dictado la resolución recurrida, y la imprescindible disponibilidad del tiempo y la información necesarios para que la Fiscalía del Tribunal Supremo pueda elaborar y presentar el escrito de interposición, exigen evidentemente la máxima celeridad y coordinación en las actuaciones de los órganos del Ministerio Fiscal implicados.

De ahí que resulte imprescindible protocolizar un mecanismo de comunicación y remisión de documentación con carácter inmediato, que permita la realización de los trámites exigidos en tiempo hábil y con el contenido apto para la efectiva defensa de las pretensiones procesales del Ministerio Fiscal.

Del mismo modo, en caso de que sea otra la parte recurrente –por regla general, la autoridad solicitante– conviene habilitar un mecanismo de anticipación que permita a la Fiscalía del Tribunal Supremo preparar con el mayor margen de tiempo posible su eventual oposición al recurso que dicha parte pueda interponer.

Por lo que se refiere a la naturaleza de los plazos procesales mencionados, obviamente sin perjuicio de las reglas generales que rigen en la materia (arts. 182 y ss. LOPJ), el nuevo artículo 87 *ter.* 5 LCJA contempla la posibilidad de solicitar *en el escrito de interposición* del recurso de casación que se habiliten los días inhábiles. Hay que concluir, por tanto, que esta posibilidad se ciñe a los plazos de tramitación del recurso de casación una vez interpuesto, y no incluye, por consiguiente, los plazos que conciernen a la propia interposición. Por tanto, los plazos a los que pueda concernir esta Instrucción han de considerarse referidos en todo caso a días hábiles.

En atención a las precedentes consideraciones, y con el fin de dar debido y eficaz cumplimiento a las funciones del Ministerio Fiscal en el marco del nuevo recurso de casación regulado por Real Decreto-Ley 8/2021, de 4 de mayo, las/los Ilmas./Ilmos. Sras./Sres. Fiscales deberán ajustarse a las siguientes pautas de actuación:

I. Los procedimientos a los que se refiere el artículo *122 quá*ter LJCA que tengan por objeto la aprobación o ratificación de medidas

restrictivas de derechos fundamentales con destinatarios no individualizados, subsiguientes a la terminación del vigente estado de alarma, se pondrán en conocimiento del Fiscal de Sala Delegado para el orden contencioso-administrativo, a quien deberán dirigirse, por las vías habituales de comunicación de la red de Fiscales especialistas, o a través de los Fiscales Jefes o Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas, las observaciones, consultas o dudas que puedan suscitarse acerca de la posición que cada caso concreto debe adoptar el Fiscal.

II. Una vez que la Sala del Tribunal Superior de Justicia o de la Audiencia Nacional notifique a la Fiscalía correspondiente el auto por el que acuerda o deniega la autorización o ratificación de medidas que haya solicitado la autoridad sanitaria, y cualquiera que sea el sentido de la resolución, el Fiscal encargado del asunto, directamente o a través de su Fiscal Jefe, remitirá copia de dicho auto al Fiscal de Sala Delegado para el orden contencioso-administrativo, a través de la dirección de correo electrónico fiscalia.ts.contenciosoefiscal.es.

Dicha comunicación habrá de efectuarse improrrogablemente en el mismo día en que se produzca la notificación judicial, y la Fiscalía remitente deberá asegurarse a través de cualquier medio idóneo (confirmación telefónica, etc.) de que dicha comunicación ha sido efectivamente recibida en la Fiscalía del Tribunal Supremo.

III. En caso de que la resolución judicial sea disconforme con la posición adoptada o las pretensiones formuladas por la Fiscalía, se acompañará a la copia del Auto:

2.1 Copia del acto o disposición administrativa en que se contienen las medidas sometidas a autorización o ratificación.

2.2 Una breve exposición las razones por las que, a juicio de la Fiscalía actuante en la instancia, procede o no interponer recurso de casación, y, en caso de que lo entienda procedente, cuál es la cuestión de interés casacional que, según su criterio, debería concretamente ser objeto de pronunciamiento por la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

2.3 La documentación complementaria que la Fiscalía remitente juzgue indispensable para la formación de criterio sobre la controversia planteada.

IV. Si la resolución judicial es disconforme con las pretensiones de la Administración sanitaria solicitante, sea cual sea la posición del Fiscal se remitirá al Fiscal de Sala, en esa misma comunicación o, en su defecto, a la mayor brevedad, cualquier documentación disponible –escrito de solicitud, documentos o informes adjuntos, etc.– que per-

mita conocer y concretar los motivos y la fundamentación jurídica de la pretensión formulada por dicha Administración.

V. Una vez recibida la documentación mencionada, en el caso de que la resolución recaída haya sido contraria a la posición del Fiscal, la Fiscalía del Tribunal Supremo decidirá sobre la interposición del recurso de casación, y, si considera procedente dicha interposición procederá a formalizarla ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo. Una vez interpuesto el recurso, lo comunicará por escrito, en esa misma fecha, a la Fiscalía de origen, cerciorándose de la efectiva recepción de la comunicación, para que dicha Fiscalía proceda en el mismo día, a su vez, a formular ante el Tribunal *a quo* el escrito previsto en el artículo 87 ter.2 LJCA.

A la referida comunicación la Fiscalía del Tribunal Supremo acompañará copia del escrito de interposición del recurso, a efectos de conocimiento de la Fiscalía de origen.

Asimismo, en los casos en que la Fiscalía que intervino en la instancia se haya mostrado partidaria de la interposición del recurso de casación y la Fiscalía del Tribunal Supremo decida no interponerlo, la Fiscalía del Tribunal Supremo informará sucintamente por escrito de los motivos de su decisión.

ACTUALIZACIÓN DE 2021 DE LA INSTRUCCIÓN 2/2011, DE 11 DE OCTUBRE, SOBRE EL/LA FISCAL DE SALA DE CRIMINALIDAD INFORMÁTICA Y LAS SECCIONES DE CRIMINALIDAD INFORMÁTICA DE LAS FISCALÍAS

1. INTRODUCCIÓN

La articulación de un sistema adecuado de especialización en el trabajo constituye sin duda una de las líneas maestras que inspiraron la reforma del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, que se llevó a efecto por Ley 24/2007, de 9 de octubre, consolidando de esta forma el proceso de transformación iniciado años atrás y gestado en el seno de la propia institución con el objetivo de adaptar la estructura del Ministerio Fiscal a las exigencias y necesidades de una sociedad cada vez más compleja.

De este proceso, previo a la última modificación estatutaria, son fieles exponentes la constitución de las Fiscalías Antidroga y contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, así como la previsión legislativa, a través de los arts. 18 *quater y quinquies* en la anterior redacción del EOMF, de las plazas de Fiscal de Sala contra la Violencia

sobre la Mujer y de Fiscal de Sala Coordinador/a para los delitos relativos a la Ordenación del Territorio, la Protección del Patrimonio Histórico Artístico y del Medio Ambiente. Como también responde a ese mismo planteamiento la creación por Real Decreto 1552/2005, de 23 de diciembre, de la plaza de Fiscal de Sala Coordinador/a de Siniestralidad Laboral, y por Real Decreto 709/2006, de 9 de junio, de las de Fiscales de Sala Coordinadores/as de Seguridad Vial y Extranjería. Al mismo tiempo, internamente, la publicación de diversas instrucciones de la FGE sobre ámbitos concretos de actividad fue sirviendo como cauce para perfilar las líneas de esta nueva estructura en la que la distribución del trabajo por áreas de especialidad se combinaba con la tradicional organización horizontal del Ministerio Fiscal. Al respecto son significativas las Instrucciones de la FGE n.º 7/2005 (violencia sobre la mujer); 9/2005 (incendios forestales); 11/2005 (unidad de actuación); 12/2005 (Fiscalía Antidroga); 4/2006 (Fiscalía Anticorrupción);2/2007 (cooperación internacional); 4/2007 (medio ambiente); y 5/2007(siniestralidad laboral, extranjería y seguridad vial).

La reforma del Estatuto Orgánico consagró definitivamente este modelo en el entendimiento de que la especialización es una exigencia impuesta por la dinámica social, cuya creciente complejidad y ritmo vertiginoso de evolución afecta a todos los aspectos de las relaciones humanas y a nuestro propio modelo de convivencia. Resultaba incuestionable que el Ministerio Fiscal, encargado constitucionalmente de la defensa de los derechos de la ciudadanía y del interés general, tenía que dotarse de un armazón y un sistema de funcionamiento que le permitiera dar respuesta a esta exigencia, procurando al tiempo una interpretación uniforme de la norma como forma de garantizar los principios de seguridad jurídica e igualdad de los ciudadanos y ciudadanas ante la ley. Desde este planteamiento, la definición de criterios y puntos comunes de actuación en las distintas materias solo era posible adaptando la estructura de la Fiscalía a esta nueva realidad y asumiendo la especialización como uno de los criterios definidores de la organización y de la dinámica interna de la institución.

Con posterioridad a la publicación de la Ley 24/2007, de 9 de octubre, la profundización en este mismo planteamiento dio lugar a la creación de la plaza de Fiscal de Sala de Menores en virtud del Real Decreto 658/2007, de 25 de mayo, y posteriormente las de Fiscal de Sala Coordinador/a para la Cooperación Internacional y para la Criminalidad Informática, por Real Decreto 1735/2010, de 23 de diciembre. Más recientemente, en virtud del Real Decreto 978/2020, de 11

de noviembre de 2020, se creó la plaza de Fiscal de Sala Coordinador/a para la Protección de las Personas con Discapacidad y Mayores.

A idéntico propósito de impulso de la especialización obedecieron también las Instrucciones de la FGE n.º 3/2008 y 1/2009 (menores de edad); 4/2008(protección de personas con discapacidad); 4/2009 (secciones de civil), 2/2010(Fiscalía Antidroga) y 1/2011 (cooperación internacional), debiendo mencionarse especialmente la Instrucción de la FGE n.º 5/2008, a través de la cual se llevó a efecto la adaptación de la organización y funcionamiento de las áreas de especialización y del sistema de nombramiento de sus delegados/as a la indicada modificación estatutaria, así como la Instrucción de la FGE n.º 1/2015,*sobre algunas cuestiones en relación con los Fiscales de Sala Coordinadores y los Fiscales de Sala Delegados,* en la que se abordan y desarrollan algunos aspectos relativos a la organización interna y actuación de estas áreas de especialización del Ministerio Fiscal.

Igualmente, en los últimos años, tras el dictado de la Instrucción de la FGE n.º 11/2005, *sobre la instrumentalización efectiva del principio de unidad de actuación establecido en el art. 124 de la CE,* y con idéntico objetivo de garantizar una intervención eficiente y coordinada del Ministerio Fiscal en los diversos ámbitos en los que se desenvuelve su actividad, se han ido articulando delegaciones del/de la Fiscal General del Estado para materias concretas, como es el caso de la protección de víctimas, la delincuencia económica, la vigilancia penitenciaria y contra los delitos de odio y discriminación, así como para las cuestiones relacionadas con la actuación del Ministerio Fiscal en los distintos órdenes jurisdiccionales civil, social y contencioso-administrativo.

Por tanto, en palabras de la Instrucción de la FGE n.º 5/2008, han de distinguirse en la actualidad tres modelos de especialización:

a) El de la Fiscalía de la Audiencia Nacional y las Fiscalías Especiales Antidroga y contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada.

b) El de los/as Fiscales de Sala Coordinadores/as a que se refiere el art. 20 EOMF, categoría que integra tanto a aquellos contemplados expresamente en los apartados 1 y 2 de la norma estatutaria –Fiscal de Sala contra la Violencia sobre la Mujer y Fiscal de Sala de Medio Ambiente–, como aquellos a los que se refiere genéricamente el art. 20.3 del mismo texto legal, con la previsión de creación de estas plazas para la dirección de las áreas de especialización que se estimen necesarias. Esta posibilidad ha cristalizado hasta el momento en los/as Fiscales de Sala de Siniestralidad Laboral; Seguridad Vial; Extranje-

ría; Menores, Cooperación Internacional, Criminalidad Informática y Personas con Discapacidad y Mayores, dedicados en exclusiva a la correspondiente especialidad y con proyección nacional a través de las respectivas secciones territoriales especializadas reguladas en el art. 18 EOMF.

c) El de los/as Fiscales de Sala Delegados/as designados en el ejercicio de las facultades organizativas del/de la Fiscal General del Estado al amparo del art. 22.3 EOMF para cada orden jurisdiccional (Civil, Contencioso-Administrativo y Social) y para materias específicas (Protección de Victimas, Delitos Económicos, Vigilancia Penitenciaria y Delitos de Odio y Discriminación).

No obstante, la especialización no debe suponer la pérdida o minoración de uno de los valores consustanciales y más destacados que vertebran el trabajo del Ministerio Fiscal: la capacidad de actuar en equipo. Esta cualidad –debe subrayarse– acentúa la eficacia y potencialidad de la especialización puesto que permite a los/as fiscales aportar, compartir y aprovechar conocimientos cualificados en las distintas áreas de actuación del Ministerio Público en asuntos cada vez más complejos e interrelacionados entre sí.

2. LA ESPECIALIZACIÓN EN MATERIA DE CRIMINALIDAD INFORMÁTICA

2.1 **Fundamento**

En el marco antes indicado el área de especialización en criminalidad informática surge como una necesidad constatada en la práctica habitual de las fiscalías al haberse detectado un progresivo aumento en el número de investigaciones criminales vinculadas a la utilización de las nuevas tecnologías y, más específicamente, de internet como red de redes. Es un hecho cierto que la generalización de estos instrumentos en el desarrollo de las relaciones económicas y sociales ha ido determinando la aparición de nuevas formas de criminalidad, posibilitando dinámicas y mecanismos, hasta ahora no conocidos, en la comisión de conductas ilícitas de carácter más tradicional.

Esta situación se ha agudizado especialmente a partir del año 2020 con ocasión de la pandemia y de las medidas de aislamiento social a las que la ciudadanía se han visto obligada, circunstancias que han provocado un incremento muy significativo en el uso de las herramientas tecnológicas para todo tipo de actividades y relaciones y, por

ende, el desplazamiento a la red de una gran parte de la actividad criminal.

Con la finalidad de dar respuesta a esta situación, potenciando una intervención especializada en este ámbito, ya en el año 2007 el Fiscal General del Estado otorgó, en virtud de Decreto de 17 de abril, delegación expresa en un Fiscal de Sala para la dirección y coordinación de las funciones del Ministerio Fiscal en materia de delincuencia informática, facultándole para coordinar a los y las fiscales que despachasen tales asuntos en las distintas fiscalías, impartiendo las instrucciones oportunas, establecer relación con las unidades policiales especializadas en esta materia, así como para ejercer las demás funciones que considerase convenientes en orden a dicha finalidad, en los términos prevenidos en la Instrucción de la FGE n.º 11/2005. Trascurridos varios años en los que la evolución de la criminalidad en esta materia fue aumentando progresivamente, en el año 2010 se consideró necesario dar un salto cualitativo en el tratamiento de este fenómeno criminal mediante la articulación del área de especialización en criminalidad informática, tal y como actualmente se encuentra configurada.

La creciente incidencia de las manifestaciones criminales cometidas directamente contra los sistemas informáticos o que se sirven de ellos para atentar contra los más variados bienes jurídicos, algunos de carácter personalísimo como el honor y la intimidad, otros de carácter patrimonial e, incluso, algunos otros de naturaleza supraindividual como la propia seguridad del Estado; la percepción social de la peligrosidad de estas actuaciones; y las evidentes dificultades para su descubrimiento y persecución, así como para la identificación de las personas responsables de estos comportamientos, han sido factores determinantes de una decidida actuación legislativa dirigida a ofrecer soluciones normativas ante estas nuevas situaciones que se han ido generando al hilo de los avances científicos y técnicos. Entre ellas, las más importantes han sido las modificaciones del Código Penal operadas por las Leyes Orgánicas 5/2010, de 22 de junio, y 1 y 2 del año 2015, de 30 de marzo, y por la disposición final sexta de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio en las que se definen nuevas conductas delictivas relacionadas con esta materia y/o se adecúan algunas otras de las existentes a las nuevas formas de comisión, siguiendo con ello, en buena medida, la estela marcada por la normativa comunitaria y por el Convenio de Cibercriminalidad del Consejo de Europa, hecho en Budapest el 23 de noviembre de 2001 y ratificado por España en el año 2010, documento que constituye un hito en el planteamiento transnacional para la lucha coordinada y eficaz contra este tipo de

conductas y que en la actualidad ha sido suscrito por sesenta y cinco países del mundo.

En la misma línea, en el año 2015 se llevó a efecto una profunda reforma procesal, operada por la Ley Orgánica 13/2015, de 5 de octubre, que incorporó a nuestra Ley de Enjuiciamiento Criminal la regulación de la investigación tecnológica, inspirándose igualmente en la citada Convención del Consejo de Europa.

Esta área de especialización surge, por tanto, con el objetivo de reforzar la unidad de actuación del Ministerio Fiscal en esta materia, completando, al tiempo, el sistema de especialidades del que se ha ido dotando la institución para el eficaz cumplimiento de las funciones que constitucionalmente le han sido encomendadas. Así, la creación por Real Decreto 1735/2010, de 23 de diciembre, de la plaza de Fiscal de Sala Coordinador/a en materia de Criminalidad informática no fue sino un paso más en el completo desarrollo de la reforma estatutaria llevada a efecto por Ley 24/2007, de 9 de octubre, con el objetivo de favorecer la necesaria especialización del Ministerio Público.

De esta forma se equipara la articulación de esta área de especialidad a las ya existentes al amparo del vigente art. 20 EOMF, precepto que en su apartado tercero indica que igualmente existirán en la Fiscalía General del Estado Fiscales de Sala especialistas responsables de la coordinación y supervisión de la actividad del Ministerio Fiscal en materia de protección y reforma de menores y en aquellas otras materias en que el Gobierno, a propuesta del Ministro de Justicia, oído el Fiscal General del Estado, y previo informe, en todo caso, del Consejo Fiscal, aprecie la necesidad de creación de dichas plazas. Estos/as Fiscales de Sala tendrán facultades y ejercerán funciones análogas a las previstas en los apartados anteriores de este artículo en el ámbito de su respectiva especialidad, así como las que, en su caso, pueda delegarles el/la Fiscal General del Estado , todo ello sin perjuicio de las atribuciones de los/as Fiscales Jefes/as de los respectivos órganos territoriales.

2.2 **Marco competencial**

La primera tarea que hubo de abordarse fue la de delimitar el ámbito en el que se concreta la actividad asignada a esta área de especialización del Ministerio Fiscal pues, no en vano, el desarrollo de las tecnologías de la información y la generalización en el uso de las mismas determina que sean cada vez más numerosos los bienes jurídicos objeto de protección penal que pueden verse comprometidos por quie-

nes utilizan los avances de la ciencia para llevar a efecto sus criminales propósitos. Efectivamente, junto a tipos penales a través de los cuales el legislador ha protegido específicamente la seguridad de los datos, programas y/o sistemas informáticos, existen otras conductas ilícitas que, afectando a los más diversos bienes jurídicos, se planifican y ejecutan aprovechando las ventajas que ofrecen las nuevas tecnologías de la sociedad de la información (en adelante TIC) y que presentan, por tanto, a los efectos de su investigación y/o enjuiciamiento, singularidades y dificultades similares a las de los primeramente indicados.

No obstante, esta circunstancia no debe llevarnos a considerar sin más que cualquier conducta delictiva en cuya ejecución se haga uso de las tecnologías de la información y la comunicación ha de incluirse en la categoría que nos ocupa pues ello daría lugar a una desnaturalización del concepto, tal y como viene siendo considerado internacionalmente, e incluso a un desbordamiento del propio planteamiento de la especialización en este ámbito. Exigencias mínimas de operatividad y eficacia demandan, por tanto, una mayor concreción en la delimitación del objeto de actividad en esta área de trabajo de tal forma que únicamente alcance su competencia cuando, en los indicados supuestos, la utilización de estas herramientas resulte determinante en el desarrollo de la actividad delictiva y/o dicha circunstancia implique una elevada complejidad en la dinámica comisiva y, en consecuencia, una mayor dificultad en la investigación del hecho e identificación de sus responsables.

Por otra parte, es un hecho cierto que los inconvenientes apuntados en orden a definir el marco objetivo de actividad de esta especialidad se hacen más evidentes si se tiene en cuenta que el ritmo de evolución de la ciencia y la tecnología hacen aconsejable no limitar, en un catálogo cerrado, los tipos penales susceptibles de encuadrarse en la categoría de criminalidad informática, ya que es más que previsible la aparición, en un futuro más o menos próximo, de nuevas formas de delincuencia o nuevos mecanismos de comisión de ilícitos ya tipificados en los que el elemento determinante sea también la utilización de las TIC, de forma tal que su análisis y valoración demanden conocimientos específicos que hagan aconsejable su asignación a quienes integren esta área de actividad del Ministerio Fiscal.

Todas estas circunstancias determinaron que el catálogo inicial de delitos a los que se extiende el marco competencial del área de criminalidad informática, que a continuación se expone estructurado en tres categorías, se dejara abierto a la posibilidad de hacerlo extensivo a otras conductas en el caso de concurrir las circunstancias antedichas

que habrían de ser analizadas en el momento oportuno. De hecho, una de las razones que justifican la actualización de la presente instrucción es, precisamente, la necesidad de adaptar la relación inicial de delitos que se incluyeron en el ámbito de competencia de la especialidad alas indicadas novedades introducidas con la reforma del Código penal llevada a efecto por las Leyes Orgánicas 1 y 2 del año 2015 y por la disposición final sexta de la Ley Orgánica 8/2021.

Como se ha dicho con anterioridad, la expansión competencial a nuevos tipos delictivos no debe suponer que la especialidad se convierta, por la única razón del medio comisivo, en un área inabarcable. El mero uso de las TIC no debe ser el único criterio de asignación a la especialidad pues es difícil imaginar en la actualidad escenarios, reales o virtuales, en los que las nuevas tecnologías de la sociedad de la información no estén presentes. Por ello, si bien es necesaria la actualización del catálogo de delitos, lo es también introducir un elemento de ponderación en la asignación a la especialidad.

Este razonamiento entronca con la idea de que, una vez potenciadas y consolidadas las especialidades, debe profundizarse ahora en una respuesta multidisciplinar a los retos de los nuevos y complejos fenómenos delictivos. Lejos de haberse simplificado, la respuesta penal a los diferentes hechos con trascendencia jurídica en los que el Ministerio Fiscal tiene participación es plural y multidisciplinar. Por ello, resulta aconsejable no concebir las especialidades como bloques estancos, sino como espacios en los que compartir conocimientos y avanzar en la solución a los nuevos retos de una sociedad en continua transformación. En la vanguardia de estos cambios está sin duda la especialidad que es objeto de esta instrucción.

2.2.1 Delitos en los que el objeto de la actividad delictiva son los propios sistemas informáticos o las TIC

– Delitos contra los datos y sistemas informáticos y disponibilidad de herramientas para cometer dichos delitos, conductas previstas y penadas en los artículos 264, 264 bis, 264 ter y 264 *quater* del Código Penal.

– Delitos de acceso ilegal a sistemas, interceptación ilícita y disponibilidad de herramientas para cometer dichos delitos, conductas previstas y penadas en los artículos 197 bis, 197 ter, 197 *quater* y 197 *quinquies* del Código penal.

– Delitos de descubrimiento y revelación de secretos o cuyo objeto sean datos que se hallen registrados en ficheros o soportes

informáticos electrónicos o telemáticos del artículo 197 del Código Penal, cuando se hayan cometido a través de las TIC.

– Delitos de descubrimiento y revelación de secretos de empresa, previstos y penados en el artículo 278 del Código Penal, cuando se hayan cometido a través de las TIC.

– Delitos contra los servicios de radiodifusión e interactivos, previstos y penados en el artículo 286 del Código Penal.

2.2.2 Delitos en los que la actividad criminal se sirve para su ejecución de las ventajas que ofrecen las TIC

– Delitos de estafa, previstos y penados en el artículo 248.2 a), b) y c) del Código Penal, siempre que en los supuestos a) y c) se utilicen las TIC para llevar a efecto la transferencia u operación de cualquier tipo en perjuicio de otro.

– Delitos de distribución o difusión pública a través de las TIC de contenidos destinados a promover, fomentar o incitar al suicidio a personas menores de edad o discapacitadas necesitadas de especial protección, previstos y penados en el artículo 143 *bis* del Código Penal.

– Delitos de distribución o difusión pública a través de las TIC de contenidos destinados a promover, fomentar o incitar a la autolesión a personas menores de edad o personas con discapacidad necesitadas de especial protección, previstos y penados en el artículo 156 *ter* del Código Penal.

– Delitos de acoso a menores de 16 años a través de las TIC, previstos y penados en el artículo 183 *ter* del Código Penal.

– Delitos de corrupción de menores o de personas con discapacidad necesitadas de especial protección o relativos a pornografía infantil o referida a personas con discapacidad, previstos y penados en el artículo 189 del Código Penal, cuando para el desarrollo y/o ejecución de la actividad delictiva se utilicen las TIC.

– Delitos de distribución o difusión pública a través de las TIC de contenidos destinados a promover, fomentar o incitar la comisión de delitos de abusos y agresiones sexuales a menores de 16 años, exhibicionismo y provocación sexual, previstos y penados en el artículo 189 *bis* del Código Penal.

– Delitos de distribución o difusión pública a través de las TIC de contenidos destinados a facilitar, entre personas menores de edad o personas con discapacidad necesitadas de especial protección, el consumo de productos, preparados o sustancias o la utilización de técnicas de ingestión o eliminación de productos alimenticios cuyo uso sea

susceptible de generar riesgo para la salud, previstos y penados en el artículo 361 *bis* del Código Penal.

– Delitos contra la propiedad intelectual, previstos y penados en los artículos 270a 272 del Código Penal, cuando sean cometidos en la prestación de los servicios de la sociedad de la información.

2.2.3 Delitos en los que la actividad criminal, además de servirse para su ejecución de las ventajas que ofrecen las TIC, entraña especial complejidad en su investigación que demanda conocimientos específicos en la materia

– Delitos de falsificación documental de los artículos 390 y siguientes del Código Penal, cuando para la ejecución del delito se hubieran empleado las TIC y siempre que dicha circunstancia fuera determinante en la actividad delictiva y generara especial complejidad técnica en la investigación criminal.

– Delitos de injurias y calumnias contra funcionario público, autoridad o agente de la misma, previstos y penados en los artículos 211 y siguientes del Código Penal, cuando sean cometidos a través de las TIC y siempre que dicha circunstancia sea determinante en la actividad delictiva y genere especial complejidad en la investigación criminal.

– Delitos de acoso permanente, previstos y penados en el artículo 172 *ter* del Código Penal, cuando sean cometidos a través de las TIC y siempre que dicha circunstancia sea determinante en la actividad delictiva y genere especial complejidad en la investigación criminal.

– Delitos de amenazas y coacciones, previstos y penados en los artículos 169 y siguientes del Código Penal, cuando sean cometidos a través de las TIC y siempre que dicha circunstancia sea determinante en la actividad delictiva y genere especial complejidad en la investigación criminal.

– Delitos contra la integridad moral, previstos y penados en el artículo 173.1 del Código Penal, cuando sean cometidos a través de las TIC y siempre que dicha circunstancia fuera determinante en la actividad delictiva y genere especial complejidad en la investigación criminal.

– Delitos de odio y discriminación, previstos y penados en los artículos 510 y 510 *bis* del Código Penal, cuando sean cometidos a través de las TIC y siempre que dicha circunstancia sea determinante

en la actividad delictiva y genere especial complejidad en la investigación criminal.

– Cualquier otro tipo delictivo en cuya ejecución haya sido determinante la utilización de las TIC siempre y cuando dicha circunstancia genere una especial complejidad en la investigación criminal.

3. EL/LA FISCAL DE SALA COORDINADOR/A CONTRA LA CRIMINALIDAD INFORMÁTICA

El apartado 3 del artículo 20 EOMF –por remisión a los apartados 1 y 2 del mismo precepto– define las funciones que, en régimen de exclusividad, corresponde desempeñar al/a la Fiscal de Sala y que han de ser complementadas con lo establecido en los apartados IV y V de la Instrucción dela FGE n.º 11/2005, *sobre la instrumentalización efectiva del principio de unidad de actuación establecido por el artículo 124 de la CE,* en la que se perfilan las funciones comunes a los/as Fiscales de Sala Coordinadores/as y Delegados/aspara las áreas específicas de actuación. Estas funciones fueron posteriormente desarrolladas de forma más completa y detallada en la Instrucción de la FGE n.º 1/2015, *sobre algunas cuestiones en relación con los Fiscales de Sala Coordinadores y los Fiscales de Sala Delegados.*

El planteamiento de la Instrucción de la FGE n.º 11/2005 fue plenamente asumido por la reforma estatutaria al establecer como uno de los objetivos de la revitalización de la figura de los/as Fiscales de Sala el de encabezar, dirigir y coordinar las imprescindibles redes de fiscales especialistas en jurisdicciones especializadas o en materias especialmente sensibles, las cuales deberán necesariamente constituirse, en algunos casos por imperativo legal, en todas y cada una de las fiscalías, conforme a un modelo homogéneo y preestablecido que contemple las diferencias de tamaño, disponibilidad de plantilla y volumen de actividad. Ciertamente, en la referida instrucción no se mencionaba expresamente la especialización en materia de criminalidad informática pues el planteamiento de su necesidad no surgió hasta la delegación efectuada por el Fiscal General del Estado en virtud de Decreto de 17 de abril de 2007, pese a que en aquel documento ya se apuntaba la futura articulación de otras áreas de especialización, posibilidad a la que el legislador dio carta de naturaleza en el artículo 20.3 EOMF.

Como claramente señala el precepto estatutario, se trata, en todo caso, defunciones de coordinación y supervisión de la actividad del Ministerio Fiscal que desempeña el/la Fiscal de Sala con el apoyo y la

colaboración de los/as fiscales adscritos/as designados al amparo del ad 13.5 EOMF, que integran la Unidad de Criminalidad Informática de la Fiscalía General del Estado y cuyo alcance y contenido ha sido desarrollado en relación con los/as restantes Fiscales de Sala Coordinadores/as por las Instrucciones de la FGE n.º 712005, 4/2007, 5/2007,3/2008 y, con carácter general, en las Instrucciones de la FGE n.º 5/2008 y1/2015.

Siguiendo el propio orden establecido en el artículo 20, apartados 1 y 2, de la norma estatutaria, se asignan al/a la Fiscal de Sala Coordinador/a contra la Criminalidad Informática las siguientes funciones:

1.ª) Practicar las diligencias a que se refiere el artículo 5 EOMF e intervenir directamente, o a través de instrucciones, en aquellos procesos penales de especial trascendencia apreciada por el/la Fiscal General del Estado, referentes a hechos delictivos relacionados con la criminalidad informática.

La función de coordinación y supervisión que viene asignada a quien desempeñe la función de Fiscal de Sala contra la Criminalidad Informática no obsta a que pueda asumir, bien por sí mismo/a, bien a través de los/as delegados/as territoriales correspondientes, la dirección y/o intervención directa en asuntos concretos y determinados, si bien esta posibilidad requiere de un pronunciamiento expreso y específico del/de la Fiscal General del Estado en atención a razones de especial trascendencia que serán valoradas a la vista de las circunstancias que concurran en cada uno de los supuestos concretos.

Esta asignación es factible tanto en relación con la apertura y tramitación de las diligencias de investigación del artículo 5 EOMF, como en relación con los procedimientos judiciales en curso. En relación con este último supuesto ha de entenderse, en palabras de la Instrucción de la FGE n.º 5/2007 al referirse a las funciones de los/as Fiscales de Sala Coordinadores/as en materia de Extranjería, Seguridad Vial y Siniestralidad Laboral, que la intervención del/de la Fiscal de Sala Coordinador/a no está sujeta a límite territorial u orgánico alguno. Puede tener lugar ante cualquier juzgado o tribunal, quedando excluida la intervención ante el Tribunal Constitucional, criterio que recogen también las Instrucciones de la FGE n.º 4/2007 y 3/2008 en relación, respectivamente, con los/as Fiscales de Sala de Medio Ambiente y Urbanismo y de Menores.

La decisión al respecto del/de la Fiscal General del Estado, que revestirá la forma de Decreto, podrá adoptarse por propia iniciativa o a sugerencia o petición del/de la Fiscal de Sala Coordinador/a, que

deberá indicar las razones que justifican la intervención directa en las diligencias de investigación o procedimiento judicial de que se trate.

El conocimiento de aquellos expedientes que por su importancia, dinámica comisiva o trascendencia pública demandan este régimen especial de actuación, se llevará a efecto, generalmente, por la vía del artículo 25.2 EOMF y/o de la información que el/la Fiscal de Sala Coordinador/a vaya recibiendo de las secciones territoriales de la especialidad o, en su caso, de los/as Fiscales Jefes/as del órgano correspondiente, lo que permitirá efectuar la oportuna propuesta al/a la Fiscal General del Estado cuando así se estime oportuno.

Cuando para valorar las circunstancias concurrentes y, en consecuencia, la oportunidad de esa intervención directa, sea necesario un conocimiento más amplio del objeto de la investigación o del procedimiento judicial de que se trate, el/la Fiscal de Sala Coordinador/a podrá tomar conocimiento personalmente de las actuaciones, bien sea solicitando copia de las mismas, bien sea personándose en la fiscalía correspondiente, dando cuenta de ello a su Fiscal Jefe/a.

El Decreto de asignación será comunicado a la jefatura del órgano territorialmente competente, así como al respectivo Fiscal Superior, a través del/de la Fiscal de Sala Coordinador/a, que deberá mantener informados a ambos/as de las decisiones esenciales que al respecto vaya adoptando, especialmente en aquellos aspectos que afecten directa o indirectamente al normal desenvolvimiento de sus funciones como Fiscales Jefes/as. La intervención de quien desempeñe la función de Fiscal de Sala Coordinador/a a la que se refiere este apartado podrá llevarse a efecto directamente por sí mismo o a través de las instrucciones concretas que en relación con el asunto de que se trate pueda dar al respectivo delegado territorial, de las cuales se deberá también dar puntual conocimiento a su inmediato superior jerárquico.

2.ª) Supervisar y coordinar la actividad de las secciones de criminalidad informática y recabar informes de las mismas, dando conocimiento al/a la Fiscal Jefe/a del órgano del Ministerio Fiscal en que se integran.

Con independencia de la actuación más excepcional a que se refiere el apartado anterior, la genuina labor atribuida tanto al/a la Fiscal de Sala Coordinador/a contra la Criminalidad Informática, como a los/as restantes Fiscales de Sala Coordinadores/as en las respectivas áreas específicas de actuación, se centra en el conocimiento y seguimiento de los asuntos que, incluidos en el ámbito de su área de especialización, se tramitan en las diversas fiscalías o en los múltiples órganos judiciales ante los que actúa el Ministerio Público.

Estas atribuciones de control que se encomiendan a quien ejerce la función de Fiscal de Sala tienen como objetivo garantizar una actuación similar en la atención del servicio en todo el territorio del Estado y el mantenimiento de criterios uniformes en la interpretación y aplicación de la norma, así como facilitar una adecuada coordinación en aquellas investigaciones, especialmente frecuentes en la materia que nos ocupa, en las que la actividad delictiva se desarrolla y/o produce sus efectos en diversos lugares de la geografía nacional. Será necesario, por tanto, que el/la Fiscal de Sala Coordinador/a reciba de los distintos órganos del Ministerio Fiscal información detallada de los asuntos en que concurra esta última circunstancia, así como de los problemas organizativos y/o de funcionamiento del servicio que puedan plantearse en las distintas fiscalías.

Por otra parte, la eficacia y operatividad de esta área de especialización exigirá también, a efectos estadísticos y de valoración de necesidades en medios personales y materiales, un conocimiento preciso, cuantitativo y cualitativo de los asuntos competencia del área de especialización que se tramitan en cada una de las fiscalías, a cuyo fin la Unidad de Criminalidad Informática podrá solicitar a través de los/as delegados/as provinciales la información que se estime oportuna sobre incoación de diligencias de investigación y/o procedimientos judiciales, escritos de acusación, sentencias dictadas, recursos interpuestos, etc., dando conocimiento de las instrucciones dictadas en relación con ello al/a la Fiscal Jefe/a respectivo/a.

Debe recordarse, en cualquier caso, que estas funciones de supervisión y coordinación asignadas a quien desempeñe la función de Fiscal de Sala han de ser ejercidas sin perjuicio de las facultades que estatutariamente tienen encomendadas los/as Fiscales Jefes/as de cada órgano en la dirección y control de la fiscalía correspondiente, por lo que debe procurarse una relación fluida entre ellos, con ocasión de la cual el/la Fiscal de Sala Coordinador/a podrá trasladarles tanto criterios jurídicos de carácter general o en relación a la tramitación o resolución de asuntos concretos como las sugerencias que estime convenientes para la adecuada organización y funcionamiento del servicio, criterios y sugerencias que serán valoradas oportunamente por el/la Fiscal Jefe/a. En caso de discrepancia se planteará la cuestión ante el/la Fiscal General del Estado a fin de que por su parte se adopte la decisión que proceda.

3.ª) Coordinar los criterios de actuación de las distintas fiscalías en materia de criminalidad informática, para lo cual podrá proponer al/a la Fiscal General del Estado la emisión de las correspondientes

instrucciones y reunir cuando proceda a los/as fiscales integrantes de las secciones especializadas.

Íntimamente vinculada a la anterior, esta es una de las funciones esenciales que corresponde desempeñar a quien asume la responsabilidad de coordinar el área de especialización pues, no en vano, lo que se pretende a través de esta estructura vertical de la institución es hacer efectiva la unidad de actuación especializada como forma de garantizar el principio constitucional de igualdad de todos los ciudadanos y ciudadanas ante la ley y, en definitiva, la seguridad jurídica.

Por ello resulta de especial interés aprovechar la experiencia que día a día se va adquiriendo por los/as Sres./as Fiscales con ocasión de su intervención en diligencias de investigación y/o en los procedimientos en curso y a partir del análisis y valoración de los problemas jurídicos que con ocasión de los mismos se suscitan, establecer criterios unitarios en la interpretación y aplicación de la norma, labor que con el apoyo de los/as fiscales especialistas de los distintos territorios será orientada y dirigida por quien ostenta la función de Fiscal de Sala, que a dicho fin podrá proponer al/a la Fiscal General del Estado la publicación de las circulares e instrucciones que estime oportunas.

En su labor de favorecer y potenciar la unificación de criterios de actuación, el/la Fiscal de Sala Coordinador/a podrá resolver directamente las consultas informales que se le planteen sobre materias de su competencia, dando conocimiento de ello al/a la Fiscal General del Estado. Cuando dichas consultas se presenten formalmente por algún órgano del Ministerio Fiscal y afecten a cuestiones jurídicas específicamente relacionadas con la criminalidad informática, le corresponde elaborar por sí mismo/a como responsable del área de especialización la oportuna propuesta de resolución, que elevará al/a la Fiscal General del Estado para ser sometida, en su caso, a la consideración de la Junta de Fiscales de Sala.

Con la finalidad de reforzar la unidad de actuación, la Instrucción de la FGE n.º 1/2015 también dispone el uso por la Unidad de Criminalidad Informática de la FGE de otras herramientas, tales como la supervisión de asuntos de especial relevancia, informes de recursos de casación y/o la revisión de escritos de acusación elaborados por las fiscalías territoriales respecto de conductas delictivas que por su naturaleza o características demanden de esa especial atención. En la misma instrucción, y con idéntico objetivo, se asigna a dicha unidad la resolución de las consultas jurídicas que se le planteen a través de la elaboración y publicación de los correspondientes dictámenes, así como la preparación de resúmenes jurisprudenciales debidamente sis-

tematizados que deberán ser remitidos a todos los/as delegados/as con periodicidad semestral.

La supervisión de los escritos de acusación se justifica por la Instrucción de la FGE n.º 1/2015 en la necesidad de garantizar que los mismos se adecúen a los máximos estándares de depuración técnica y adecuación formal dadas las consecuencias procesales que de ellos se derivan e, incluso en ocasiones, su previsible difusión extraprocesal, lo que hace aconsejable su examen y valoración por aquellas unidades que, por su función y atribuciones, ofrecen una especial cualificación técnica en la materia de que se trate. Este régimen, que determina la obligación de la fiscalía territorial de remitir a dicho fin el escrito de calificación a la unidad correspondiente, ha de aplicarse específicamente respecto de las causas que hayan sido previamente relacionadas como de especial relevancia, sin perjuicio de la posibilidad de que las fiscalías territoriales pueden remitir para su supervisión cualesquiera otros escritos de acusación no incluidos en dicha relación, si consideran conveniente su estudio por la unidad especializada.

La Instrucción de la FGE n.º 1/2015 consideró incluidas en este régimen, en referencia a esta área de especialización, las causas relativas a hechos ilícitos cometidos por una organización criminal o que manifiesten sus efectos en el territorio de más de una fiscalía provincial, así como los escritos de calificación por delitos de pornografía infantil cuando fuera de apreciación algún subtipo agravado. No obstante, en la propia instrucción se hacía constar que el contenido y alcance de la supervisión podría ser en el futuro objeto de ampliación a través de directrices internas emanadas de los/as Fiscales de Sala Coordinadores/as. Por ello, la clara percepción del imparable aumento de la actividad delictiva *online* y la aparición de nuevas conductas que han dado lugar a la incorporación de figuras delictivas o la modificación de las ya existentes en el Código Penal con ocasión de la reforma operada por las Leyes Orgánicas 1 y 2 del año 2015 y por la disposición final sexta de la Ley Orgánica 8/2021, por ende, la necesidad de establecer criterios uniformes de interpretación y aplicación de estos nuevos tipos penales, aconsejaron hacer uso de dicha posibilidad y ampliar el listado de causas en las que era aconsejable ejercer las mencionadas facultades de supervisión.

De acuerdo con este planteamiento y completando, en consecuencia, las indicaciones recogidas en la Instrucción de la FGE n.º 1/2015, se consideran sometidos al régimen de supervisión de la Unidad de Criminalidad Informática los escritos de acusación formulados en los

procedimientos cuyo objeto sea alguna de las materias relacionadas en el siguiente catálogo:

– Cualquiera de los delitos competencia del área de especialización definida en la Instrucción de la FGE n.º 2/2011, cuando hayan sido cometidos por una organización criminal.

– Cualquiera de los delitos competencia del área de especialización definida en la Instrucción de la FGE n.º 2/2011, cuando alguna de sus fases o de sus efectos se manifiesten en más de una fiscalía provincial.

– Delitos relativos a la pornografía infantil o de personas con discapacidad necesitadas de especial protección en todas sus modalidades, incluidos los supuestos en que se trate de pornografía técnica o virtual.

– Delitos contra la propiedad intelectual, previstos y penados en los artículos 270 a 272 del Código Penal, cuando sean cometidos en la prestación de los servicios de la sociedad de la información.

– Delitos de acceso ilegal a sistemas (art. 197 *bis* 1 CP), delitos de interceptación irregular de comunicaciones entre sistemas (art. 197 *bis* 2 CP), delitos de daños informáticos (arts. 264 y 264 *bis* CP) y delitos relacionados con el abuso de dispositivos (arts. 197 *ter* y 264 *ter* CP).

Tal y como se indicó en la Instrucción de la FGE n.º 11/2005, y se desarrolla en la Instrucción de la FGE n.º 1/2015, el/la Fiscal de Sala Coordinador/a se reunirá anualmente con los/as fiscales especialistas del área, en su caso, delegados/as provinciales responsables del servicio o sección de cada fiscalía, con el fin de unificar criterios, si bien dichas reuniones podrán celebrarse con una periodicidad menor cuando las circunstancias así lo aconsejen. A estas reuniones podrán incorporarse los/as Fiscales Jefes/as si así se estima procedente en atención a las cuestiones que deben ser analizadas. El orden del día será fijado por el/la Fiscal de Sala, tomando en consideración las propuestas que se le formulen olas necesidades detectadas, y de sus sesiones se levantará el acta correspondiente. Las conclusiones se redactarán por los/as fiscales designados al efecto bajo la supervisión del/de la Fiscal de Sala, y conocidas que sean por el/la Fiscal General del Estado y con su anuencia, se remitirán a todas las fiscalías a través de la respectiva jefatura territorial. Estas conclusiones tendrán valor orientativo, sin perjuicio de que, en su caso, se incorporen con pleno valor vinculante a través de la correspondiente instrucción o circular de la Fiscalía General del Estado.

También compete a quien desempeña la función de Fiscal de Sala Coordinador/a convocar a uno o más de los/as delegados/as provinciales de la especialidad cuando así se estime conveniente para el análisis conjunto de cuestiones jurídicas o de carácter organizativo surgidas en el desempeño de la actividad encomendada.

4.ª) Elaborar anualmente un informe sobre los procedimientos seguidos y actuaciones practicadas por el Ministerio Fiscal en materia de criminalidad informática que será incorporado a la Memoria anual de la Fiscalía General del Estado.

A este fin le corresponde tomar conocimiento del apartado de las memorias de las diversas fiscalías relativo a esta materia y efectuar un análisis estadístico de la actividad desarrollada por el Ministerio Fiscal en dicho ámbito, tanto en los aspectos cuantitativos como cualitativos. Con ese objetivo podrá proponer a la Secretaría Técnica o a la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado cuantas medidas estime necesarias para mejorar la información estadística en esta materia. En todo caso, a los efectos de la elaboración de este informe y de su incorporación a la Memoria, se tendrá en cuenta lo establecido en la Instrucción de la FGE n.º 5/2008.

Además de estas funciones expresamente previstas en la norma estatutaria, también le corresponden las atribuciones que a continuación se detallan y que son inherentes al ejercicio de su función, en términos similares a los establecidos con carácter general para los/as Fiscales de Sala Delegados/as y Coordinadores/as de especialidades en la Instrucción de la FGE n.º 11/2005 y en las restantes instrucciones de la Fiscalía General del Estado dictadas hasta el momento en relación con las distintas especialidades:

i) Coordinar la intervención del Ministerio Fiscal en las investigaciones relativas a hechos comprendidos en el marco de actuación de la especialidad cuando afecten al territorio de más de una fiscalía provincial y revistan especial complejidad o trascendencia. Con dicha finalidad mantendrá contacto permanente con los responsables de las unidades de Policía Judicial de ámbito nacional o autonómico dedicadas específicamente a esta materia, coordinando las instrucciones de carácter general que se impartan a las mismas en los términos previstos en la Instrucción de la FGE n.º 1/2008, *sobre dirección por el Ministerio Fiscal de las actuaciones de la Policía Judicial.*

En el ejercicio de esta función el/la Fiscal de Sala Coordinador/a de Criminalidad Informática facilitará el contacto de los/as fiscales especialistas con las unidades policiales del respectivo territorio y cuidará se mantengan debidamente informados los/as Fiscales Superio-

res y Fiscales Jefes/as de los correspondientes órganos del Ministerio Fiscal.

ii) Mantener contacto con las autoridades administrativas con responsabilidad en esta materia para resolver las cuestiones generales que, relacionadas con su función, puedan ir planteándose. Apoyar y facilitar, a su vez, la comunicación directa que los/as fiscales especialistas deban establecer con dichas autoridades en sus respectivos territorios.

iii) Promover la organización y celebración de actividades formativas, cursos, jornadas de especialistas o seminarios de especialización relacionados con la criminalidad informática y colaborar con la Secretaría Técnica de la FGE en la determinación de criterios para la formación de fiscales especialistas, dentro del marco de los planes de formación inicial y continuada de la carrera fiscal.

La Instrucción de la FGE n.º 11/2015 aborda con mayor profundidad la participación de los/as Fiscales de Sala Coordinadores/as en las actividades formativas, complementando de esa forma lo dispuesto en este apartado.

iv) Impulsar y participar en la adopción de protocolos y convenios de coordinación y colaboración con aquellos organismos e instituciones implicados en la prevención, investigación y persecución de los comportamientos ilícitos relativos a esta materia.

4. LAS SECCIONES TERRITORIALES CONTRA LA CRIMINALIDAD INFORMÁTICA

4.1 **Constitución y organización**

Las secciones territoriales de las áreas de especialización son objeto de tratamiento por la norma estatutaria –de forma genérica– en su artículo 18.3,en virtud del cual estas fiscalías (autonómicas y provinciales) podrán contar con secciones especializadas en aquellas materias que se determinen legal o reglamentariamente o que por su singularidad o por el volumen de actuaciones que generen requieran de una organización específica, si bien a continuación el mismo precepto menciona concretamente, en sus párrafos cuarto, quinto y sexto, las secciones territoriales de menores, violencia contra la mujer, seguridad vial, siniestralidad laboral y medio ambiente. Es decir, el Estatuto Orgánico no establece un sistema de *numerus clausus* de secciones especializadas susceptibles de crearse en los órganos territoriales, sino que, por el contrario, fija un régimen abierto en cuanto a su constitu-

ción, ya que pueden tener su origen tanto en la determinación legal o reglamentaria como en las facultades de organización interna del Ministerio Fiscal en atención a los parámetros que la propia norma establece: la singularidad de la materia o el volumen de actuaciones que generan.

Se da, de esta forma, rango legal al planteamiento ya recogido en la Instrucción de la FGE n.º 11/2005, *sobre instrumentalización efectiva del principio de unidad de actuación establecido en el art. 124 de la CE,* en la que expresamente se indicaba que en todas las fiscalías provinciales habrá de establecerse un servicio o una sección para cada una de las especialidades que son objeto de delegación en los/as Fiscales de Sala, sin perjuicio de que su dotación de medios personales y materiales pueda ser distinta en atención a las circunstancias de cada una de ellas.

También se refiere a ello expresamente la exposición de motivos de la Ley 24/2007, de 9 de octubre, al explicar que se asume la idea de crear «secciones especializadas por materias en las fiscalías territoriales, solución organizativa ampliamente extendida *de facto* en muchas fiscalías, y que hasta la fecha contaba con soporte legal expreso en materia de menores y violencia de género». A través de la reforma estatutaria se generaliza, por tanto, el concepto de sección para todo el territorio y para las distintas materias aun cuando cada una de estas unidades podrá ser diferente en su composición y régimen de funcionamiento interno en atención a las necesidades y al volumen de trabajo que en cada caso deba de atenderse. La pretensión del legislador con esta medida, como se razonaba en la citada exposición de motivos, es la de homogeneizar el modelo organizativo en las distintas fiscalías y facilitar a la ciudadanía un referente concreto, conocido y accesible que tiene también sus importantes consecuencias en el ámbito interno de la institución pues dota de «esqueleto organizativo a auténticas redes de especialistas que permitirán articular la coordinación vertical y unificación de criterios desde la cúspide del Fiscal de Sala Delegado correspondiente, conservando no obstante su plena competencia organizativa y su posición en el organigrama jerárquico el Fiscal Jefe de cada uno de los órganos territoriales».

El nombramiento de la Fiscal de Sala Coordinadora contra la Criminalidad Informática constituyó, por tanto, el presupuesto de hecho para la puesta en funcionamiento de las respectivas secciones especializadas en los distintos órganos del Ministerio Fiscal, articulando de esta forma el despliegue territorial del área de especialización en criminalidad informática en condiciones similares a las ya existentes en aquella fecha en materia de violencia de género, medioambiente,

siniestralidad laboral, seguridad vial, extranjería, menores y/o cooperación internacional.

La Instrucción de la FGE n.º 5/2008, completada posteriormente por la Instrucción de la FGE n.º 4/2011, *sobre el funcionamiento de las Fiscalías de Área y otras cuestiones relativas al vigente modelo orgánico territorial del Ministerio Fiscal,* analiza de forma rigurosa y detallada los aspectos relacionados con la creación, estructura y funcionamiento de las secciones especializadas de las fiscalías a la luz de la reforma estatuaria y concretamente del artículo 18 EOMF, estableciendo criterios interpretativos, plenamente aplicables a las de criminalidad informática, que resumidamente se concretan en la siguiente forma:

a) Su ámbito territorial de actuación es provincial, por lo que deberá existir, como mínimo, una sección especializada por provincia que generalmente tendrá su sede en la Fiscalía Provincial. No obstante, habida cuenta de que estas secciones no están vinculadas a la actuación de órganos judiciales concretos (a diferencia, por ejemplo, de las secciones de menores), es posible que, con carácter excepcional, la dirección de las mismas o, incluso, la propia sección radique en una Fiscalía de Área, siendo también factible que la sección se integre conjuntamente por fiscales pertenecientes a la Fiscalía Provincial y a las de Área.

Por su parte, la Instrucción de la FGE n.º 1/2015 contempla la designación con carácter obligatorio de fiscales de enlace con el/la delegado/a provincial en aquellos órganos territoriales del Ministerio Fiscal en los que no se encuentre ubicada la delegación, ya sea una Fiscalía de Área –supuesto más habitual dado que la delegación suele establecerse en la Fiscalía Provincial– o la propia Fiscalía Provincial y en las restantes áreas cuando la delegación radica en una de estas últimas. La designación de estos fiscales de enlace corresponde a quien ostente la jefatura del órgano territorial de que se trate, tal y como se indica en el punto 11.1 de la Instrucción de la FGE n.º 1/2015, que también fija las pautas de relación de aquellos con el/la delgado/a provincial de la especialidad.

En todo caso, la operatividad de estas secciones y el cumplimiento de las funciones encomendadas exige la comunicación y colaboración permanente de todos los órganos del Ministerio Fiscal –Fiscalía Provincial y Fiscalías de Área radicadas en un mismo territorio provincial– que se llevará a efecto a través de las juntas de coordinación reguladas en los artículos 22.10 y 24.3 EOMF.

b) Su dimensión y estructura interna es flexible para poder adaptarse a la plantilla, al volumen de actividad y a las necesidades de cada uno de los órganos del Ministerio Fiscal. Nada obsta a que la sección se integre por un solo miembro, en cuyo caso será el delegado de la especialidad, pues la propia exposición de motivos se refiere a ello al señalar que esta circunstancia no constituye ninguna anomalía sino, más al contrario, la solución al problema de someter a un régimen homogéneo una organización compuesta por unidades de dimensiones muy desiguales. No obstante, resulta aconsejable que las secciones territoriales se constituyan al menos con dos fiscales a fin de que el servicio se encuentre atendido de forma permanente al margen de periodos vacacionales, situaciones de licencia, enfermedad, etc.

c) La adscripción de fiscales de la plantilla –uno/a o más– a la sección se realizará de acuerdo con lo que establece el propio Estatuto, teniendo preferencia aquellos que por razón de las anteriores funciones desempeñadas, cursos impartidos o superados o por cualquier otra circunstancia análoga se hayan especializado en la materia.

Es importante recordar que la adscripción a las secciones no implica exclusividad, circunstancia a la que específicamente se refiere también el artículo 18.3 EOMF, al igual que la exposición de motivos de la Ley 24/2007, en cuya virtud los fiscales especialistas podrán dedicarse a su área, según las características de cada fiscalía, en régimen de exclusividad o compatibilizando esa actividad especializada con la prestación de otros servicios.

d) La dirección de estas secciones se encomienda a un/a delegado/a provincial que podrá tener o no la calidad de Fiscal Decano/a. Esta última circunstancia se encuentra condicionada a la actividad y al volumen de asuntos encomendados a la especialidad, así como a las necesidades de la fiscalía en la que se integra y a la disponibilidad de medios personales en atención a su plantilla orgánica.

En cualquier caso, el sistema de nombramiento de fiscal delegado/a provincial de la especialidad, sea o no Fiscal Decano/a, se efectuará mediante resolución, en forma de Decreto, dictada por el/la Fiscal General del Estado, a propuesta del Fiscal Jefe/a Provincial y con audiencia de quien fuere Fiscal de Sala Coordinador/a, previa convocatoria entre los/as fiscales de la plantilla respectiva. A dichos efectos deberán seguirse las directrices fijadas por la Inspección Fiscal en la Instrucción dictada en el año 2008 sobre procedimiento a seguir para el nombramiento en las fiscalías territoriales de fiscales especialistas y fiscales delegados de las Fiscalías Especiales.

El nombramiento de delegado/a provincial no está sujeto a límite temporal ni tampoco se encuentra condicionado al mantenimiento en

su cargo de quien ostenta la jefatura de la fiscalía territorial ni del/de la Fiscal General del Estado. No obstante, la persona interesada podrá renunciar a la delegación mediante escrito motivado que deberá ser aprobado por el/la Fiscal General del Estado o, subsidiariamente y previa delegación, por el/la Fiscal de Sala Coordinador/a. Igualmente, podrá ser relevado por resolución dictada por el/la Fiscal General del Estado a propuesta motivada del/de la Fiscal Jefe/a del órgano respectivo y con audiencia del/de la Fiscal de Sala Coordinador/a.

e) Tanto el/la delegado/a de la especialidad como los/as fiscales especialistas integrados en la sección se encuentran bajo la dependencia de quien ejerza la jefatura del órgano correspondiente. No obstante, el ejercicio de las funciones que corresponden a dicha responsabilidad han de conjugarse con las atribuciones y competencias que en materia de criminalidad informática corresponden al/a la Fiscal de Sala Coordinador/a.

El/la delegado/a provincial de criminalidad informática se sitúa al frente de la sección y, por tanto, le corresponde la dirección y coordinación de la misma en aquellas facetas que le encomiende el/la Fiscal Jefe/a territorial, en el marco de las directrices generales fijadas para el área de especialización por esta instrucción, correspondiendo al/a la Fiscal Jefe/a territorial la supervisión, inspección y control inmediato de la actividad desarrollada en la sección.

4.2 **Funciones**

Según el artículo 18.3 EOMF, las secciones ejercerán las funciones que les atribuyan los respectivos Fiscales Jefes en el ámbito correspondiente a la materia que tienen asignada, con arreglo a lo dispuesto en este Estatuto, en el reglamento que lo desarrolle y en las instrucciones del/de la Fiscal General del Estado. En consecuencia, en la determinación y desempeño de las atribuciones que corresponden a las secciones de criminalidad informática han de armonizarse las necesidades inherentes a la adecuada prestación del servicio ya la coordinación exigible en esta área de especialización con las derivadas de una equitativa y eficiente distribución de trabajo en el órgano del Ministerio Fiscal de que se trate.

Es por ello que el catálogo de funciones que se asignan a estas secciones debe ser desarrollado en cada uno de los órganos del Ministerio Fiscal a criterio de su correspondiente Fiscal Jefe/a, en atención a las circunstancias concretas del órgano de que se trate en aspectos tales como volumen global de trabajo, número de expedientes –dili-

gencias de investigación y/o procedimientos judiciales– relativos a supuestos encuadrables en el marco de la criminalidad informática, plantilla orgánica del Ministerio Fiscal, distribución geográfica de los órganos judiciales, organización de los servicios de guardia, distribución de la plantilla administrativa, etc., en el entendimiento de que, en todo caso, debe asegurarse una estructura mínima con la dotación de medios personales y materiales necesarios para el funcionamiento eficiente del servicio y el mantenimiento de la adecuada coordinación a nivel nacional.

A partir de este planteamiento, corresponden a las secciones de criminalidad informática las siguientes funciones:

i) Velar por el cumplimiento de los criterios y pautas de actuación establecidos en materia de criminalidad informática por la Fiscalía General del Estado, facilitando a dicho fin el apoyo y colaboración necesarios a los restantes integrantes de la fiscalía y a las secciones correspondientes a otras áreas de especialización, asumiendo, en los casos en los que el/la Fiscal Jefe/a lo delegue, el visado de los escritos de acusación relativos a esta materia.

ii) Despachar e intervenir, previa determinación de quien desempeñe la jefatura del órgano, en los procedimientos judiciales más importantes o de mayor complejidad de los comprendidos en el catálogo relacionado en el apartado II de esta instrucción y, en todo caso, en los cometidos por una organización criminal, así como en las diligencias de investigación que se incoen por hechos de esta naturaleza.

iii) Procurar el adecuado control estadístico de los procedimientos judiciales y/o diligencias de investigación que se tramiten en el ámbito territorial de su competencia por los delitos anteriormente relacionados, proponiendo a tal fin a su Fiscal Jefe/a Provincial y, en su caso, a los/as Fiscales Jefes/as de Área, las medidas adecuadas para mantener actualizada dicha información y asumiendo las funciones que al respecto se le encomienden.

iv) Informar al/a la Fiscal de Sala Coordinador/a contra la Criminalidad informática, previo conocimiento de quien ostente la jefatura del órgano respectivo, de las diligencias o procedimientos de especial trascendencia que se tramiten en el territorio provincial y de aquellos que por sus características hagan necesaria o conveniente la coordinación con otros órganos territoriales del Ministerio Fiscal.

La Instrucción de la FGE n.º 1/2015 concreta el contenido de esta función al definirlas obligaciones asignadas al/a la delegado/a provincial a efectos de hacer factible la supervisión por parte de la Unidad de Criminalidad Informática en las causas que se estimen de especial

interés y, en todo caso, de los escritos de acusación que se formulen en los procedimientos por las actividades ilícitas relacionadas en el apartado Hl de esta misma instrucción. A dicho fin el/la fiscal delegado/a deberá remitir a la unidad especializada, a efectos de dicha supervisión, los escritos de calificación presentados en los citados procedimientos y dar el curso que corresponda a las observaciones que realice el/la Fiscal de Sala. En caso de discrepancia de criterio entre la fiscalía territorial y la Unidad de Criminalidad Informática, corresponderá al/a la Fiscal General del Estado adoptar la solución que estime más oportuna, siguiendo a dicho fin las pautas establecidas al respecto en la Instrucción de la FGE n.º 4/2011.

v) Participar activamente, prestando la colaboración y apoyo necesario, con conocimiento de su Fiscal Jefe/a, en las actuaciones que, dirigidas por el/la Fiscal de Sala, se lleven a efecto para coordinar investigaciones por hechos relacionados con la criminalidad informática que afecten al territorio de más de una Fiscalía Provincial.

vi) Remitir a la Unidad de Criminalidad Informática de la FGE la información que específicamente se demande sobre diligencias o procedimientos concretos y la que con carácter general se determine respecto de la totalidad de los expedientes relativos a criminalidad informática, por decisión del/de la Fiscal de Sala Coordinador/a o por acuerdo adoptado en las reuniones de fiscales especialistas que periódicamente se celebren.

vii) Organizar, bajo la superior dirección de su Fiscal Jefe/a territorial, el funcionamiento de la propia sección y sus relaciones con otras secciones y/o áreas de actuación de la fiscalía, trasladándole las necesidades, propuestas o sugerencias que se consideren oportunas para la adecuada prestación del servicio, y dando cuenta de las cuestiones esenciales en relación con ello al/a la Fiscal de Sala Coordinador/a.

viii) Elaborar anualmente un informe sobre la actividad desarrollada, los datos estadísticos disponibles, los problemas jurídicos detectados y cuantas sugerencias se consideren oportunas sobre cuestiones organizativas y/o problemas técnico-jurídicos detectados en el ámbito de actuación de la sección, dando traslado del mismo a la jefatura del órgano correspondiente del Ministerio Fiscal y a la Unidad de Criminalidad Informática a los efectos de la elaboración de la correspondiente Memoria.

ix) Mantener las relaciones de colaboración oportunas con las unidades especializadas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado o, en su caso, de las policías autonómicas, para garantizar la eficacia exigible en las investigaciones sobre hechos ilícitos relacionados con la criminalidad informática.

x) Participar, a través de alguno de sus miembros –preferentemente el/la delegado/a provincial– en las reuniones de especialistas que se celebren periódicamente para la unificación de criterios y en cuantas otras sean convocados por el/la Fiscal de Sala Coordinador/a para analizar cuestiones relacionadas con la actividad del área de especialización.

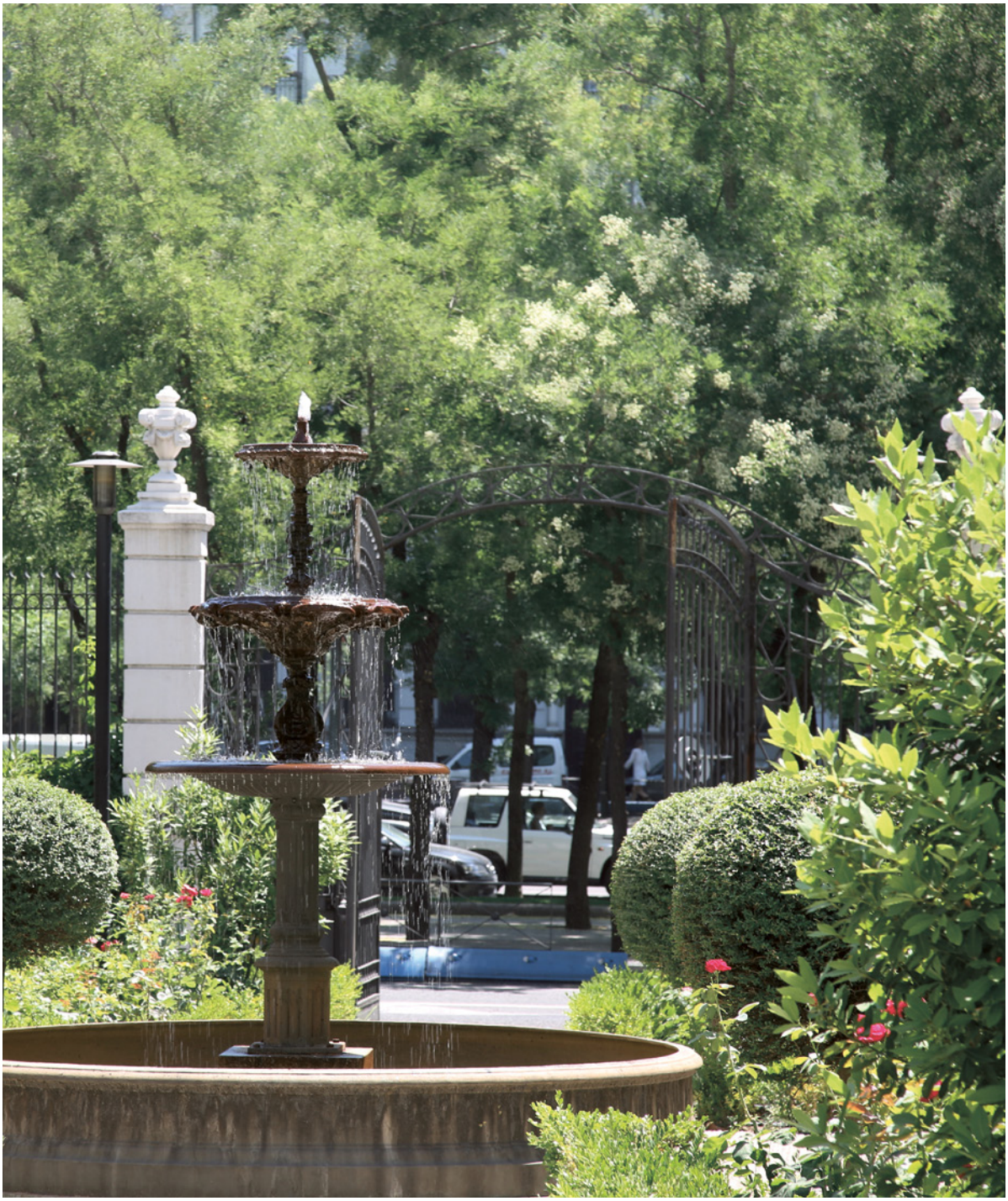
En cualquier caso, la actuación de las secciones de criminalidad informática y, en general, de quienes integren el área de especialidad en esta materia, debe estar orientada a favorecer y potenciar la necesaria colaboración y coordinación con los restantes ámbitos de actividad del Ministerio Fiscal y, más concretamente, en aquellos supuestos, frecuentes en la práctica, que incidan en materias objeto de otra área de especialización, a cuyo fin se cuidará prioritariamente el mantenimiento de unas relaciones de comunicación fluidas y permanentes con todos los órganos del Ministerio Fiscal y con los restantes miembros de la respectiva fiscalía.

En razón a todo lo expuesto, los/as Sres/as. Fiscales se atendrán en lo sucesivo a las prescripciones de la presente instrucción.

ANEXO
40 AÑOS DEL ESTATUTO ORGÁNICO DEL MINISTERIO FISCAL AL SERVICIO DE LA SOCIEDAD

40 AÑOS del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal

AL SERVICIO DE LA SOCIEDAD




Fiscalía General
del Estado

40 AÑOS del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal AL SERVICIO DE LA SOCIEDAD

Madrid, 2021

ÍNDICE

ANEXOS

Su Majestad el Rey Felipe VI

A través de estas líneas quiero unirme al homenaje que con esta publicación se brinda en el 40° aniversario de la promulgación del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. Sirvan estas palabras para expresar mi reconocimiento a un órgano constitucional y de suma importancia para nuestro Estado de derecho como es el Ministerio Público.

La construcción de un nuevo modelo de Ministerio Fiscal en 1981 fue resultado de las rápidas transformaciones de las estructuras institucionales de nuestro país y del esfuerzo de estas para la consolidación de un sistema de derechos y garantías que nos equiparase a los países occidentales más avanzados.

La Constitución española describe la misión del Ministerio Fiscal dentro de su Título VI relativo al Poder Judicial y le atribuye unas funciones sobresalientes.

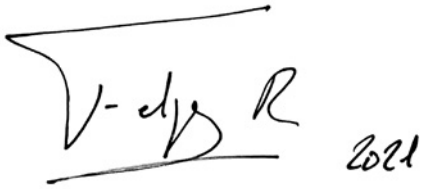
A su vez, el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, aprobado en virtud de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, ha desarrollado y profundizado durante los últimos cuarenta años las funciones de este órgano de relevancia constitucional al que el legislador constituyente atribuyó la misión de promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, así como de velar por la independencia de los tribunales y procurar ante estos la satisfacción del interés social.

Las cuatro décadas transcurridas son suficientes para hacer balance y reconocer que el Ministerio Fiscal ha contribuido decisivamente a la consolidación de un Estado de derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular, tal como señala el preámbulo de nuestra Constitución. Un Estado de derecho pleno y moderno como el que ahora disfrutamos y que es presupuesto inexcusable para la materialización de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico.

El transcurso de los años refleja el compromiso de evolución, adaptación o impulso del Ministerio Fiscal en las profundas transformaciones que ha tenido España, así como el del resto de instituciones que han contribuido al desarrollo social y económico vinculado a la promoción por los poderes públicos de la libertad y la igualdad.

Las instituciones precisan del soporte de las personas que las integran. Deudores y agradecidos del pasado y de quienes han sido sus protagonistas, aquellos que en la actualidad las representan deben proyectarlas hacia el futuro, hacer frente a los desafíos del mañana, como día a día lo viene haciendo el conjunto de la sociedad española. La Corona, el Ministerio Fiscal y las demás instituciones asumen, en el llamado *siglo de las mujeres,* la responsabilidad que les corresponde y afrontan nuevos retos mientras aguardamos esperanzados el final de la pandemia en este difícil año 2021.

Sin duda es una tarea trascendente la que realizáis. Por ello, en esta oportunidad quiero agradecer vuestro firme compromiso con el Estado social y democrático de derecho en el que España se constituye y del que sois imprescindibles promotores y custodios, al tiempo que me sumo con verdadero afecto a la conmemoración del 40° aniversario de vuestro Estatuto Orgánico.



Dolores Delgado García

Fiscal General del Estado

El proyecto de ley de estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, de cuyo 40 aniversario es un homenaje esta publicación, fue remitido por el Gobierno y publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 23 de mayo de 1980. El Fiscal General del Estado había enviado al Ministerio un borrador de Estatuto que sirvió de base en unión de estudios prelegislativos precedentes, de las aportaciones doctrinales y de los antecedentes de derecho comparado, a un anteproyecto que preparó una comisión de letrados designados por el propio Ministerio de Justicia. El proyecto de ley fue aprobado definitivamente el 30 de diciembre del mismo año y el 13 de enero de 1982 fue publicado en el Boletín Oficial del Estado. Así fue su gestación.

Echando la vista atrás, desde esta evocación, comprendemos ahora en su dimensión histórica lo que significó la promulgación del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal hace ya nada menos que 40 años. De una fiscalía y una sociedad apenas salida de un régimen dictatorial, en los estertores del franquismo, el nuevo Estatuto nos situó en los albores de la democracia. Si ya la Constitución apenas tres años antes había apuntado una nueva, novísima visión del Ministerio Fiscal dentro de una concepción estructural de toda la arquitectura política del Estado, la Ley 50/1981, de 30 de diciembre,

por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, culminó el complejo encaje sistemático de nuestra institución y la plasmación explícita de su integración con autonomía funcional en el Poder Judicial.

La inaplazable implementación de un modelo procesal homologable con los países de nuestro entorno y que pueda dar una respuesta eficaz a los fenómenos de delincuencia compleja y transnacional es una exigencia no solo de la lógica jurídica y del mandato constitucional, sino que se torna en imprescindible ahora que el nuevo modelo de investigación ya no es solo un mero proyecto, sino una realidad que refleja la Ley Orgánica 9/2021, de 1 de julio, de aplicación del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, en la que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea.

La realidad es también que en este año 2021 no solo conmemoramos una norma que ha regido la institución y nuestra vida profesional durante las últimas cuatro décadas, sino que celebramos un compromiso compartido para emprender el camino de una transformación que está por llegar, un impulso legislativo para el nacimiento de un nuevo marco estatutario.

Como Fiscal General del Estado me embarga un sentimiento de enorme responsabilidad para con la ciudadanía y el Ministerio Fiscal. Nos encontramos al final de un año que ha sido muy duro y en las vísperas de otro en el que albergamos temores y esperanzas. Hemos completado históricamente la primera etapa del proceso de desarrollo de un Ministerio Fiscal democrático y ahora queremos avanzar sin tropezar, conquistar sin imponer, conciliar el cambio de la reforma que, sin demoras, nos ha de embarcar en otro periodo en el que el objetivo más importante será trabajar hacia una autonomía real de la institución. En la interacción entre el funcionamiento eficiente de una organización formada por excelsos profesionales con la vocación de servicio público y el equilibrio de poderes que define el texto constitucional. Los poderes públicos no vivimos apartados en compartimentos estancos, al contrario, se nos debe exigir una leal colaboración para el beneficio de la ciudadanía; la ponderación está en los instrumentos que impidan que uno se superponga a los demás y para eso están los contrapesos de los que nos dotamos.

Queremos, con legitimidad democrática, mejorar nuestros márgenes de autonomía y responsabilidad, conciliar los logros del Estatuto con un texto nuevo o con uno profundamente reformado. En ello estamos empeñados, en la Fiscalía del siglo XXI.

Pedro Sánchez Pérez-Castejón

Presidente del Gobierno

40 AÑOS FORTALECIENDO EL ESTADO DE DERECHO

La Ley de 30 de diciembre de 1981, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, es una de las primeras leyes que se aprobaron tras la Constitución Española de 1978. Su 40° aniversario nos demuestra que la institucionalidad que construimos entonces tiene pilares sólidos y que las convicciones democráticas de la sociedad española están completamente arraigadas.

Tal como dicta el artículo 124 de nuestra Constitución, el Ministerio Fiscal, sin perjuicio de las funciones encomendadas a otros órganos, tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, todo ello de oficio o a petición de los interesados. Tiene

también la misión de velar por la independencia de los tribunales y procurar ante estos la satisfacción del interés social.

Esta obra —de la que me felicito como presidente del Gobierno— recoge el trascendental camino de la institución a lo largo de las últimas cuatro décadas. Una institución que ha demostrado la fortaleza del Estado de derecho en la defensa de la legalidad, a la hora de anteponer los derechos de los ciudadanos a cualquier otra causa y de proteger el interés público tutelado por la ley. Y, desde el respeto a la ley y al interés general, la Fiscalía siempre contará con el respaldo del Gobierno.

Este libro, además, promueve el conocimiento compartido a través del diálogo y las reflexiones colectivas. Un conocimiento que pretende alumbrar el futuro del Ministerio Fiscal. Los últimos 40 años han consolidado la labor entregada de los fiscales en la protección de los derechos fundamentales y de las libertades públicas de la ciudadanía. Sin embargo, las crisis sucesivas que afrontamos —entre ellas la derivada de la pandemia— y los planes de recuperación y modernización puestos en marcha, que pretenden transformar España, nos exigen nuevos debates encaminados a perfeccionar nuestro sistema legal. El modelo no es el pasado, sino el futuro: tenemos el deber de preparar ese sistema legal para las próximas generaciones, adecuándolo más al modelo procesal dentro del espacio normativo de libertad y justicia de la Unión Europea.

El Ministerio Fiscal siempre se ha visto afectado por los grandes momentos trascendentales de nuestra historia reciente. Ahora lo está siendo por la crisis sanitaria, económica y social que vivimos. Porque si antes de la pandemia algunas áreas requerían de urgente atención, después de la pandemia se han confirmado como prioritarias.

Me refiero, por citar algunos ejemplos, a la violencia contra las mujeres, la cooperación internacional, la protección de menores, los delitos de odio y discriminación, o la protección y la defensa de los derechos de las personas mayores. Áreas que nos evidencian la vulnerabilidad de una parte de la ciudadanía y que exigen de nosotros una vigilancia extrema para avanzar en la idea de construir una sociedad más justa.

Creo que esta obra, además, es el lugar idóneo para dar visibilidad a la carrera fiscal ante la próxima reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que, junto con la Ley de la Fiscalía Europea, pretende encargar la dirección de las investigaciones a los fiscales.

La encomienda del Ministerio Fiscal con la llegada de la democracia y la aprobación de la Constitución de 1978 correspondía al tiempo histórico que vivíamos entonces. La historia de esta institución nos ha dejado como principal enseñanza que el tiempo nos obligar a adecuar nuestro sistema para proteger mejor a la ciudadanía, para defender mejor el interés público, para mantener mejor el orden público dentro del marco común de Europa y del modelo de sociedad libre que nos hemos dado. Para que prevalezca, en definitiva, la justicia.

Este 40° aniversario de la institución, por tanto, no solo nos llama a celebrar estos años en los que se ha forjado nuestro Estado social y democrático de derecho, sino que, al mismo tiempo, nos invita a reflexionar sobre las respuestas que debemos dar, unidos, a los desafíos que tenemos por delante.

Felicidades por el presente. Y mis mejores deseos para el futuro.

Meritxell Batet Lamaña

Presidenta del Congreso de los Diputados

La constitución transformó nuestro sistema jurisdiccional y, con él, la institución de la Fiscalía. Su artículo 124 opera por sí mismo esa transformación al definir a la Fiscalía como la institución que asume la defensa de la legalidad en nuestro modelo institucional, afirmación cuya importancia señalaron desde el primer momento los trabajos señeros de Leonardo Prieto-Castro, Octavio Granados, Cándido Conde-Pumpido o Manuel Marchena.

Con el simple reconocimiento de tal función, el constituyente desterraba no solo la herencia franquista de una fiscalía encargada de la defensa de los intereses y prioridades del Ejecutivo, sino también otros modelos comparados que entienden al fiscal como instrumento de la política penal del gobierno o como mera institución acusadora en el proceso penal. Su finalidad no es

ni la acusación sistemática ni la mera persecución de los objetivos de política criminal o jurisdiccional del ejecutivo, sino la defensa de aquellos valores y bienes jurídicos definidos por la ley.

Quien se sorprenda de la necesidad de un defensor de la ley específico, paralelo a otras instituciones que encuentran también su sentido en la legalidad como los propios tribunales de justicia o los ejecutivos en su función de aplicación de la norma parlamentaria, no tiene más que observar la variada realidad que, desde 1978 hasta hoy, da permanente razón del profundo sentido de la Fiscalía: la defensa de quienes carecen de capacidad jurídica para asumirla por sí mismos; la garantía de quien, amparado por la ley, obtiene mediante la Fiscalía el instrumento fundamental de su defensa; el ejercicio de la iniciativa jurisdiccional, frente a un sistema de jueces y tribunales en el que sigue latiendo, con todos los matices que se quieran, el principio de actuación a instancia de parte; la necesidad de asumir la defensa de la legalidad ante vulneraciones que provienen precisamente de quienes debieran asumir en primer lugar su defensa: los ejecutivos y los tribunales de justicia; o la importancia de tutelar adecuadamente el valor fundamental de la seguridad jurídica.

Muchas y variadas son las formas de instrumentar el ejercicio de la función de defensa de la legalidad, y al legislador corresponde definir aquéllas que asume la Fiscalía; unas asentadas en nuestra tradición, como la defensa del menor, de quien carece de capacidad suficiente o de quien decide dejar su defensa en manos del defensor de la legalidad; otras en nuestro inmediato horizonte, como la función instructora en el proceso penal y, con ella, la dirección de la policía judicial en su función investigadora, aspiración reiterada y constante de las distintas opciones de gobierno en nuestro país.

Todas ellas sin embargo exigen que el fiscal, que cada fiscal y el conjunto de la Fiscalía, gocen de la posición de autoridad y autonomía necesarias para poder defender la legalidad, protegiéndose de la persecución de otros intereses y para garantizar la voluntad de la ley incluso frente al resto de instituciones públicas, gobiernos y jueces en primer y esencial lugar. Por ello, la Constitución acompañó la definición funcional de la Fiscalía con una remisión a la ley para la fijación del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, de cuya aprobación celebramos ahora el cuarenta aniversario.

Sin duda, a las Cortes Generales y en especial al Congreso de los Diputados corresponde un papel relevante en la garantía de esa posición de autonomía y de garantía de la defensa de la legalidad y ofrecimiento de seguridad jurídica. Desde luego, mediante la aprobación y la reforma, en su caso, del Estatuto Orgánico y de la normativa jurisdiccional. Pero la cuestión que ha protagonizado el debate sobre la relación entre Parlamento y Ministerio Fiscal en nuestro país ha sido mucho más concreta, fijada en la posición del Fiscal General del Estado respecto del Gobierno y del Congreso de los Diputados.

Que la autonomía del Ministerio Fiscal se vincula de modo esencial con la del Fiscal General es indudable. En el debate sobre la garantía de esa posición, la reforma del Estatuto Orgánico del año 2007 fue un paso fundamental en la declarada voluntad de expresar y garantizar la autoridad propia del Fiscal General del Estado y su posición

reforzada, esencialmente frente al gobierno que lo designa. La introducción de una fase parlamentaria de valoración de la idoneidad de la persona propuesta abrió el debate posterior sobre la posibilidad de trasladar al Congreso la propia designación del Fiscal General, con o sin mecanismos de mayoría reforzada, así como intensificar el seguimiento y hasta el control parlamentario sobre la tarea del Fiscal. De esta manera se convertía al Fiscal General del Estado en una institución en cuyo nombramiento concurren sucesivamente los tres poderes del Estado.

En ese contexto, creo adecuado que todo debate integre algunas consideraciones sobre la realidad del Ministerio Fiscal y de nuestro sistema parlamentario.

En primer lugar, es bueno recordar que la autonomía de la Fiscalía, al servicio de la defensa de la legalidad y la seguridad jurídica, no se ciñe a la del Fiscal General del Estado, sino que el propio Estatuto Orgánico cuya vigencia hoy celebramos incluye numerosas vías, materiales y procedimentales, que protegen la autonomía del conjunto del Ministerio Fiscal, y con ella la posición de cada uno de los fiscales que lo integran. No debemos olvidar la importancia del equilibrio y la correcta articulación entre los pilares de unidad de acción y dependencia jerárquica y la protección de la posición de cada concreto fiscal.

Y, en segundo lugar, la práctica de nuestro sistema parlamentario muestra la intensidad del debate político, de la confrontación partidista y de la dificultad de construir consensos. Incrementar el protagonismo parlamentario y sus facultades de intervención sobre la Fiscalía implica proyectar sobre la misma la dinámica propia del Congreso de los Diputados. La experiencia española de designación parlamentaria de altas instituciones muestra claramente los peligros de esa proyección y hasta los riesgos de bloqueo que conlleva. Incluso al margen de ellos, es bueno recordar las recientes palabras de Álex Grijelmo en un brillante artículo titulado «Palabras que condicionan», contraponiendo la dinámica confrontante casi inevitable de las propias denominaciones de «mayoría de gobierno» y «oposición» a la flexibilidad y la necesaria apertura al matiz de la expresión «fiscal», todo lo contrario de la unilateralidad política y la expresión del sometimiento a una dinámica sometida a otras condiciones. «La voz "fiscal" obliga a fiscalizar, no a acusar ni a defender...», esto es, a actuar en defensa de la legalidad y no bajo la inevitable condición parlamentaria de la dialéctica gobierno-oposición.

El debate sobre el Estatuto del Ministerio Fiscal seguirá sin duda desarrollándose durante mucho tiempo entre distintas opciones que seguirán considerado las posibilidades de refuerzo de su «parlamentarización» y de mejor garantía de su autonomía. Pero ese debate debería a mi juicio tener presentes las consideraciones expuestas. Y sobre todo recordar que la configuración legal de una institución es sin duda fundamental en su funcionamiento; pero no puede prescindir de la lealtad y compromiso exigibles en sus titulares y en quienes inciden o pretenden incidir en el ejercicio de sus responsabilidades.

Juan José González Rivas

Presidente del Tribunal Constitucional
del Reino de España

La importancia del Ministerio Fiscal en los procesos constitucionales

Quiero comenzar agradeciendo a la Excelentísima Sra. Fiscal General del Estado, Dña. Dolores Delgado, el ofrecimiento que me hace para participar en este Libro conmemorativo de los 40 años del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, adoptado por Ley 50/1981, de 30 de diciembre.

Me voy a referir a la *posición del Ministerio Fiscal ante el Tribunal Constitucional*, concretándolo en la labor fundamental que desarrolla el Ministerio Fiscal en el Tribunal Constitucional (que me honro en presidir).

Es evidente que en los debates constituyentes se era consciente de la importancia y relevancia del Ministerio Fiscal, y el constituyente

introdujo la regulación del fiscal en el artículo 124 CE con la expresión «sin perjuicio de la competencia otorgada a otros órganos». Evidentemente, se estaba refiriendo a la figura del Defensor del Pueblo, que en el artículo 54 de la Constitución se recoge como «alto comisionado de las Cortes generales para la defensa de los derechos y las libertades ante la administración pública».

Sin embargo, la misión del Ministerio Fiscal es mucho más relevante, especialmente en el ámbito específico del proceso judicial, como se constata tanto en nuestro derecho interno como en el internacional, y recientemente han destacado las STJUE de 27 de mayo de 2019, en materia de Orden Europea de Detención y Entrega, y las STJUE de 24 de noviembre y 8 de diciembre de 2020, sobre Orden Europea de Investigación.

El Tribunal Constitucional ha concretado la función del Ministerio Fiscal (por todos ATC 467/2007 de 17 de diciembre, FJ. 3.a) centrándola en «la defensa de la legalidad, la promoción de la acción de la justicia en los derechos de los ciudadanos, propiciando el interés público, velando por la independencia de los tribunales y procurando ante estos la satisfacción del interés social». La amplia y sustancial intervención del Ministerio Fiscal en los procesos constitucionales se concreta esencialmente en tres actividades principales: *a)* Interviene en las cuestiones de inconstitucionalidad; *b)* Interpone e interviene en los recursos de amparo; y *c)* Actúa en el amparo parlamentario.

La intervención del Ministerio Fiscal en las cuestiones de inconstitucionalidad

Las cuestiones de inconstitucionalidad están reguladas en el artículo 163 del Texto Constitucional y en los artículos 35 a 37 de la Ley Orgánica 2/1979 de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. El aspecto esencial de la cuestión de inconstitucionalidad es que el juez o tribunal que juzga un caso concreto tiene una *duda de la validez de la ley aplicable al caso* de la que deriva el planteamiento de la cuestión al Tribunal Constitucional, para que este ayude al juez a superar la duda y pueda resolver el caso concreto, una vez que el Tribunal se haya pronunciado.

En este ámbito, la misión del Ministerio Fiscal es esencial: primero, porque en la fase previa de admisibilidad de la cuestión, el fiscal analizará si efectivamente en la cuestión de inconstitucionalidad se *cumplen los requisitos procesales*, e incluso informará sobre si la cuestión es o no *notoriamente infundada*. Conforme a los artículos 35.2 y 37. 1 de la LOTC, si en un determinado proceso se incumple un requisito básico de planteamiento de la cuestión, esto es, que «debe plantearse una vez concluso el procedimiento y antes de dictar sentencia», la cuestión incurriría en una causa de inadmisibilidad, que sería advertida expresamente por el propio Ministerio Fiscal.

También pueden producirse supuestos en los que el planteamiento de la cuestión adolezca de los requisitos procesales: bien porque el *juicio de relevancia* y *de pertinencia* no está bien efectuado por el juez *a quo;* bien porque el juez *a quo* no ha sabido explicitar en qué medida la *duda de principio* incide en el proceso concreto

que tiene que resolver; o bien, porque la cuestión resultase *notoriamente infundada*, es decir, si ya el Tribunal Constitucional hubiere resuelto en un recurso directo de inconstitucionalidad sobre la validez o no de un precepto. Y en tales casos, en los razonados y fundamentados dictámenes que efectúa normalmente el Ministerio Fiscal ante el Tribunal, el Pleno de este, por auto, inadmitirá la cuestión planteada.

Si el Ministerio Fiscal razonadamente estima que el asunto reviste la suficiente *relevancia constitucional* y que la cuestión está *bien planteada*, propondrá que la cuestión sea objeto de admisión por parte del Pleno del Tribunal; y así pasaremos a la fase de alegaciones. En esta fase de alegaciones también es determinante (como señala el artículo 37. 3 LOTC) el dictamen que emite el Ministerio Fiscal en cuanto al fondo del asunto, mediante el cual ilustrará al propio Tribunal Constitucional.

En conclusión, en el marco de las cuestiones de inconstitucionalidad, el dictamen del Ministerio Fiscal en fase de admisión es esencial porque contribuye con su informe a expurgar la admisibilidad de las cuestiones de inconstitucionalidad. Y en fase de alegaciones o de fondo, la opinión del Ministerio Fiscal contribuye a esclarecer y ayudar a las Salas o al Pleno del Tribunal Constitucional, a depurar la constitucionalidad de las normas del Ordenamiento. Por consiguiente, el Ministerio Fiscal contribuye de manera determinante a la labor esencial de primacía de la Constitución, de preservación de la validez constitucional del ordenamiento jurídico.

La actuación del Ministerio Fiscal en el recurso de amparo constitucional

El Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, en su artículo 3 números 11 y 12, establece como una de las grandes directrices de actuación del Ministerio Público la defensa de las instituciones y la defensa de los derechos fundamentales y las libertades públicas. El Ministerio Fiscal desarrolla un papel fundamental en el recurso de amparo constitucional para la protección de los derechos y libertades fundamentales.

Conforme al artículo 53.2 de la Constitución, el recurso de amparo para la tutela de los derechos fundamentales es un mecanismo subsidiario de protección de los mismos; de ahí que el tenor del artículo utilice la fórmula «y en su caso a través del recurso de amparo». Esto es, el recurso de amparo no es una tercera instancia jurisdiccional, ni un recurso de casación, ni es recurso el interés de ley o de unificación de doctrina. Es un proceso constitucional autónomo, pero subsidiario respecto de la misión esencial que se atribuye a jueces y tribunales, a quienes corresponde especialmente la protección esencial de los derechos fundamentales.

Tras la reforma de la Ley Orgánica 6/2007 de 24 de mayo 2007, el Ministerio Fiscal es oído después de producirse la admisión del recurso y deberá examinar el alcance y contenido de los derechos fundamentales invocados en la fase de alegaciones.

Es importante destacar que el artículo 50.3 LOTC permite que el fiscal ante el Tribunal Constitucional pueda recurrir en súplica las providencias de inadmisión de recursos de amparo. Este

último resorte ha conferido mayores garantías para la tutela en la admisión del amparo.

La función del Ministerio Fiscal en los procesos de amparo constitucional es fundamental con independencia de la clase de recurso de amparo en la que nos encontremos.

A) En primer lugar, el recurso de *amparo parlamentario* (artículo 42 LOTC) que tiene por objeto las actuaciones parlamentarias sin valor ni fuerza legal, exigiendo previamente el agotamiento mediante una reconsideración parlamentaria, y una vez desestimada esta, dichas reclamaciones pueden acceder directamente al Tribunal Constitucional. El legislador quiso establecer un plazo máximo de tres meses para su impugnación. Una vez efectuada la impugnación, acceden al Tribunal directamente, no resultando necesaria una vía judicial previa.

Existe una jurisprudencia bastante consolidada en la medida en que estos amparos se centran en la invocación del artículo 14 CE (en la vertiente de la discriminación) y en la vulneración del artículo 23. 1 y 23. 2 de la Constitución. En estos recursos de amparo parlamentario, la misión del Ministerio Fiscal es también esencial. Sus dictámenes, medulares y de enorme apreciación por las Salas del Tribunal a la hora de examinar su contenido, ponen de relieve que está en juego esa doble dimensión de los artículos 14 y 23 CE en la mayor parte de los casos.

B) El segundo tipo de *amparo* es *contra actos o resoluciones administrativas*. El artículo 43. 1 LOTC utiliza una fórmula muy amplia, en la que la delimitación del concepto *acto administrativo*, *resolución administrativa* o *vía de hecho*, engloba tanto un *acto* general plúrimo, como una *disposición* de carácter general.

En esos casos debe producirse el previo agotamiento de la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, que por aplicación de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, *controla la legalidad de la actuación administrativa y el ejercicio de la potestad reglamentaria*, pero tiene un límite cuando se trata de actuaciones administrativas con valor o fuerza legal; evidentemente, en estos casos no resulta competente la Sala de lo Contencioso-administrativo sino que es competente el propio Tribunal Constitucional.

En estos casos de «amparos dirigidos contra actos originariamente administrativos» del artículo 43 LOTC, el fiscal ante el Tribunal Constitucional, por imperativo de su Estatuto Orgánico, no solo defiende la protección de los derechos fundamentales, sino que también asume la defensa del interés público tutelado por la Ley, transformándose en un defensor auténtico de la legalidad administrativa. Si el asunto fuere admisible, el Ministerio Fiscal se erige en pieza fundamental en la fase de alegaciones, para orientar a la Sala y al Tribunal a la hora de emitir la resolución definitiva.

En esta modalidad del amparo constitucional contra actos administrativos, la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa residencia un proceso especial para protección de derechos fundamentales en los artículos 114 y ss. LJCA 29/1998 (de 29 de julio) donde se regula la protección singular de los derechos fundamentales, haciendo referencia a los derechos de la Sección 1ª, del Capítulo II, del Título I de nuestra Constitución, en donde se delimita objetivamente cuál es el contenido esencial de los derechos fundamentales susceptibles de amparo.

C) El tercer supuesto de recurso de *amparo* es el del artículo 44 LOTC, que tiene un origen exclusivo (*inmediato y directo*) en una actuación *judicial* y en el que también es esencial la intervención del Ministerio Fiscal. Esta modalidad del recurso de amparo es la que más trabajo genera al Tribunal (de los aproximadamente 7000 recursos de amparo anuales, la mayor parte son contra resoluciones judiciales).

El amparo judicial requiere cumplir los tres requisitos insubsanables del artículo 44. 1 LOTC: *a)* agotamiento de la vía judicial previa, *b)* imputación a la resolución de la vulneración del derecho, y *c)* pronta invocación formal del derecho.

De nuevo, en estos supuestos, la misión del Ministerio Fiscal en la fase de alegaciones, es pieza fundamental del sistema porque tiene que examinar si la demanda es o no extemporánea, si se han cumplido requisitos subsanables o insubsanables, y finalmente, tiene que orientar a la propia Sala del Tribunal en torno a la posible vulneración o no del contenido esencial de los derechos fundamentales invocados.

Los recursos de amparo electorales

En periodos electorales los *amparos electorales* adquieren relevancia mediática, y también pone de relieve la importancia de la intervención del Ministerio Fiscal. En estos recursos, el legislador llama no solo a la LOTC sino la Ley Orgánica de Régimen Electoral General 5/1985 de 19 de junio (y sus sucesivas reformas).

El artículo 49 de la LOREG prevé una primera modalidad de recurso de amparo «contra proclamación de candidaturas». El recurso jurisdiccional previo corresponde a los jueces de lo contencioso-administrativo, una vez que se han pronunciado las juntas electorales provinciales sobre la validez o no de la proclamación de una candidatura.

Una vez dictada la sentencia por el juez de lo contencioso-administrativo competente, procede el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. En este tipo de amparos contra la proclamación de candidaturas, el Tribunal está sometido a la rigidez de los calendarios electorales con unos plazos muy limitados. El Acuerdo del Pleno del TC de 20-1-2000 contiene unas normas internas, ajustadas al texto de la LOREG, para que en un plazo máximo de 3 días se resuelva, lo que implica un procedimiento muy expeditivo.

La otra modalidad de recurso electoral consiste en el conocimiento de la «proclamación de electos» cuya brevedad de términos, en la aplicación del artículo 114 de la LOREG, hace que no sea ni un procedimiento sumarísimo ni de cognición limitada. El legislador ha querido dotar de un plazo más dilatado de forma que antes de producirse la entrega definitiva de las credenciales que legitiman a los elegidos, se ha debido resolver el recurso contra proclamación de electos en un periodo máximo de 40 días.

Reflexión final

Del contenido de esta breve reflexión, subrayo: la neta diferenciación —y legitimación— entre la figura del Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal; el papel esencial que, para la defensa del interés público, del interés general, y de los derechos fundamentales, que se ha conferido en

nuestro Estado de derecho al Ministerio Fiscal; y la importancia de la función de la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional, como una pieza esencial de la Fiscalía General del Estado.

Finalizo aprovechando esta ocasión para manifestar mi afecto y mi reconocimiento a la labor continuada de los fiscales ante el Tribunal Constitucional; y también aprovecho para *poner en valor* el papel que el Ministerio Público desarrolla en los procesos judiciales, como he podido apreciar durante mi vida profesional, habiendo examinado muchos dictámenes de altísima calidad jurídica (en la vía civil, penal, contencioso-administrativa, laboral y —especialmente— en la constitucional) de los abogados fiscales, fiscales y fiscales de Sala con quienes he tenido el privilegio de trabajar.

Carlos Lesmes Serrano

Presidente del Tribunal Supremo
y del Consejo General del Poder Judicial

El ministerio fiscal desde la perspectiva de su actual responsabilidad pública

El Ministerio Fiscal: garantía de defensa de la legalidad

Este año 2021 conmemoramos el cuarenta aniversario de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se aprobó el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. El transcurso de estas cuatro décadas nos brinda una oportunidad inmejorable de hacer balance y, sobre todo, de rendir un merecido homenaje a la trayectoria institucional del Ministerio Fiscal y a cuantos han servido en este órgano de relevancia constitucional, pues todos ellos han contribuido con su labor a poner de relieve la

especial trascendencia del cometido que corresponde al Ministerio Fiscal.

Como Presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial, me siento sinceramente honrado de tener la oportunidad de colaborar en esta publicación conmemorativa y plasmar algunas reflexiones sobre los desafíos y los logros de la institución.

Para celebrar este cuadragésimo aniversario del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal creo que se puede comenzar destacando un hecho objetivo que, no por obvio, debemos dejar pasar por alto: a lo largo de todos estos años la institución ha cumplido con la función que le fue constitucionalmente asignada, situándose en todo momento del lado de la democracia y del compromiso con la Justicia, a la altura de los estándares de calidad que exige nuestro Estado social y democrático de derecho.

Es la Constitución de 1978 la que da el paso decisivo en la configuración del Ministerio Público, al integrarlo, con pleno respeto a su autonomía orgánica y funcional, dentro del Poder Judicial. Se deja así atrás el modelo tradicional de Fiscalía, entendida como mero órgano de representación del Gobierno ante los Tribunales de Justicia, misión que le había sido atribuida tanto por la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1870 como por el Real Decreto de 1926, regulador de su primer estatuto orgánico.

Con esta histórica decisión, la Constitución de 1978 *judicializa* al Ministerio Fiscal, sentando las bases para que el legislador orgánico, tres años más tarde, introdujera los mecanismos necesarios para reforzar su posición de imparcialidad en todo tipo de procesos, en el ejercicio de su trascendental misión constitucional de promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley. Así, podemos afirmar que la legalidad, la imparcialidad y la tutela de derechos son los principios troncales de la actividad de todo fiscal y de la institución a la que sirven, y lo que justifica, además, la propia relevancia constitucional que le proporciona el artículo 124 de nuestra Norma Fundamental.

Como legalidad y seguridad jurídica han de caminar juntas, la Constitución manda ordenar jerárquicamente la institución y la somete al principio de unidad de actuación en contraste con el principio de independencia que rige la actuación de los tribunales. Por tanto, es el principio de seguridad jurídica el que justifica y fundamenta la dependencia jerárquica de los fiscales, de la misma manera que el sistema de recursos, muy especialmente el de casación, procura satisfacer ese mismo principio unificador en el ámbito de actuación propio de los tribunales.

Todos estos mandatos constituyentes se plasmaron en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal de 1981 cuyo aniversario hoy celebramos. Disposición normativa de importantísimo alcance, por cuanto constituye la piedra angular de la estructura jurídica por la que se rige el Ministerio Público y la norma que consagra el nuevo marco de colaboración institucional entre el Gobierno y el Ministerio Fiscal, dotado ahora institucionalmente de una mayor autonomía en el desempeño de sus funciones.

Dentro de estas, es la función acusatoria la que tradicionalmente ha identificado la actividad de los fiscales pero que hoy, a la luz de la

Constitución y del Estatuto Orgánico, debe ser calificada de reduccionista. Sirva de ejemplo de lo que decimos la especial posición de los fiscales en los procedimientos de índole penal, en los que tienen la facultad de ejercitar la acción penal si consideran que los hechos revisten caracteres de delito o de oponerse a la acción penal indebidamente ejercitada por otros, absteniéndose en todo caso de su ejercicio cuando estimen que los hechos no revisten los caracteres de infracción penal, siempre que así lo aconsejen razones de estricta legalidad. Ello implica que en el ejercicio de la función acusatoria, cuando proceda, el Ministerio Fiscal debe ajustar siempre su actuación a la legalidad con salvaguarda de los derechos de todas las partes del procedimiento.

En este aspecto podemos recordar, haciendo un poco de historia, lo que ya apuntaba la «Circular 7/1978 sobre el Ministerio Fiscal ante la Constitución», que elaboró la Fiscalía General del Estado para dar pautas de actuación al Ministerio Fiscal a la luz de la promulgación de la Constitución de 1978, cuando señalaba que «si el Ministerio Fiscal es constitucionalmente garante de la legalidad, no se infiere de tan alto mandato que la legalidad sea la estrictamente punitiva (...). Así pues, esa defensa de la legalidad no puede tener otro límite ni condición que la de la Ley, cualquiera que sea su alcance y función, salvo que el deber de su restauración no venga —también por Ley— encomendada a otro órgano del Estado».

Si pensamos en el actual sistema penal español, en el que el juez de instrucción es el competente para dirigir esta fase del procedimiento y el Ministerio Fiscal el garante de la legalidad de la fase de instrucción, a la vez que el encargado de ejercer la acción penal cuando sea procedente, conviene poner de relieve que a través de estas dos autoridades que intervienen en nuestro proceso penal, el juez y el fiscal, se logra dar plena virtualidad a las garantías procesales y salvaguardar los derechos de los ciudadanos en el procedimiento.

A lo largo de nuestra historia democrática ha sido necesario en varias ocasiones adaptar la realidad jurídica a las crecientes necesidades del Ministerio Fiscal, por lo que el Estatuto de 1981 ha sido objeto de algunas modificaciones tendentes a reforzar su autonomía, su capacidad organizativa y funcional y también su estructura, con el objetivo de ir dotando a la institución de mayores cotas de eficacia y eficiencia en el cumplimiento de la relevante misión constitucional que tiene encomendada.

Hoy el Ministerio Fiscal se encuentra de nuevo en una encrucijada en la que está por dibujarse su posición en el proceso penal. Como es sabido, una vez más, el Ministerio de Justicia trabaja en un borrador de Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal que pretende una radical transformación de la fase de investigación en la que el Ministerio Público está llamado a asumir una posición protagonista, poniendo fin, si prosperase tal reforma, a casi ciento cuarenta años de vida de nuestro vigente sistema procesal.

La vocación del prelegislador es atribuir la investigación de los delitos al Ministerio Fiscal. Ello implica un cambio de paradigma del proceso penal español, en armonía con el derecho comparado y coherente con la necesaria adaptación de nuestro ordenamiento jurídico interno al espacio de libertad y justicia que representa la Unión Europea.

En este contexto, no puede ser obviado que la creación de la Fiscalía Europea por el Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, va a determinar la inminente responsabilidad del Ministerio Fiscal español de dirigir la investigación de los delitos y ejercer la acción penal bajo las premisas marcadas por el propio Reglamento, lo que necesariamente ocasionará un fuerte impacto en nuestro sistema, en el que el juez de instrucción dirige hasta ahora la investigación de los delitos.

En efecto, la aprobación de esta normativa europea es también una de las razones que ha dado un impulso decisivo para llevar a cabo la culminación de la reforma estructural del proceso penal español, cuyos trabajos en esta dirección se habían iniciado en 2011 como indica la propia exposición de motivos del Anteproyecto de Ley mencionado y, que de materializarse, supondría un mejor encaje de la recientemente creada Fiscalía Europea.

Con la reforma que se plantea se equipara de una vez nuestro sistema de instrucción al de la mayoría de países de nuestro entorno, en el que es el Ministerio Fiscal quien dirige la investigación de los delitos y promueve la acción penal, encargándose la autoridad judicial de velar por la salvaguardia de los derechos fundamentales. Tal es el caso de Alemania, Italia o Portugal y, en general, de la mayoría de los países del continente europeo.

Con todo, no está de más recordar que en el sistema español la dirección de la investigación por el fiscal no nos resulta del todo desconocida. Ciertamente, hace ya casi veinte años desde que el fiscal asumiera la dirección de la instrucción en el ámbito de la jurisdicción de menores, y el propio Estatuto Orgánico le habilita —artículo 5— a la práctica de diligencias de investigación a las que se atribuye presunción de autenticidad.

Estos nuevos desafíos para la institución obligan a repensar el modelo organizativo plasmado en el Estatuto Orgánico de 1981 y la suficiencia de los recursos humanos y materiales a disposición del Ministerio Público para asumir las nuevas tareas. Un bello diseño en la pizarra ministerial que no viniera acompañado de una adecuación de la organización y medios de las fiscalías a las nuevas metas asignadas acabaría más pronto que tarde en la papelera que la Historia reserva a tantos proyectos de modernización de nuestra Justicia. Para que el modelo que se proyecta sea un éxito no solo serán precisas altas dosis de reflexión y análisis de nuestra realidad actual y la que se pretende alcanzar, sino también una firme y decidida voluntad de superar los numerosos obstáculos que han de surgir en ese camino y la lealtad institucional que a todos nos es exigible cuando de servir a los ciudadanos se trata.

En todo caso, al margen del razonable debate que pueda plantearse en torno a la necesidad de que el nuevo modelo de proceso penal precise ser acompañado de una reforma estructural de la Administración de Justicia o de una labor coordinada de armonización legislativa, en este aniversario del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal quiero dejar constancia del valor de las garantías en nuestro Estado de derecho.

La Constitución de 1978 proporcionó a España los mecanismos institucionales necesarios para hacer realidad los valores que sustentan

el Estado de derecho, confiando al Poder Judicial y al Ministerio Fiscal la misión de materializar el respeto de los derechos y la salvaguarda de las garantías procesales.

Contamos con un sistema plenamente garantista de los derechos y libertades fundamentales en todos los órdenes jurisdiccionales, en el que tanto fiscales como jueces están llamados a dar plena virtualidad al ordenamiento jurídico que nos ampara. Confío plenamente en que ambos seguirán siendo capaces, como lo han sido hasta ahora, de prestar a los ciudadanos el servicio de calidad que estos tienen derecho a recibir. Creo que es fundamental que ambos, Ministerio Fiscal y Poder Judicial, sigamos trabajando de la mano parar hacer posible la consolidación de nuestro Estado de derecho.

Conmemorar los cuarenta años del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal no debe ser solo un recuerdo formal de lo acontecido en su desarrollo institucional desde su aprobación hasta el presente. Es necesario rendir homenaje a los cientos, miles de fiscales que a lo largo de estas cuatro décadas asumieron el compromiso de convertir en realidad el mandato contenido en el artículo 124 de la Constitución.

Para terminar estas breves líneas quiero dejar patente mi respeto y admiración por todos y cada uno de los miembros del Ministerio Fiscal en unos tiempos tan inciertos como los que estamos viviendo. La profunda vocación de servicio público de nuestros fiscales ha quedado patente más que nunca en los difíciles momentos provocados por la crisis sanitaria, social y económica que ha originado la pandemia. En estos momentos de mayor necesidad el Ministerio Fiscal ha permanecido próximo a la sociedad y sensible a las preocupaciones de los ciudadanos. Una vez más, y como ha sido siempre a lo largo de nuestra historia democrática reciente, ha demostrado ser una institución decisiva en la labor de defensa de la legalidad y comprometida con nuestro Estado social y Democrático de derecho.

Hacia el futuro, hagamos lo posible por seguir mejorando, por permitir que el Ministerio Fiscal continúe siendo una institución al servicio de los ciudadanos, comprometida con la Constitución española, con la sociedad, y con su propio porvenir. Comprometida, en definitiva, con la Justicia.

Pilar Llop Cuenca

Ministra de Justicia. Expresidenta del Senado

Cuarenta años de fiscalía democrática

La Fiscalía moderna arranca en la primera legislatura de la democracia, aquella que sentó los pilares sobre los que descansa nuestro Estado social y democrático de derecho.

La Fiscalía democrática, defensora de los derechos fundamentales de la ciudadanía y garante del interés público, de la protección procesal de la víctima y de la legalidad, es fruto del consenso de la Constitución de 1978, un hecho histórico que ha traído consigo la mayor época de prosperidad de España.

La democracia estaba por hacer. La tarea era ingente. Para dar una idea del contexto basta recordar que en el mismo Pleno del Senado que debatía el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal

—26 de noviembre de 1981— se reflexionaba también sobre el ingreso de España en la OTAN o el cierre de la verja con Gibraltar (Diario de Sesiones del Senado, sesión plenaria número 129, de 26 de noviembre de 1981).

Un sistema político recién nacido al que había que dotar de las herramientas necesarias para construir un cuerpo sólido acorde con la Europa de finales del siglo XX.

El artículo 124 de la Carta Magna, aprobada tres años antes, dotó de garantía constitucional al Ministerio Fiscal, al que confió la misión de promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos ciudadanos y el interés público tutelado por la ley; velar por la independencia de los tribunales y procurar la satisfacción del interés social.

La Constitución estableció también que los fiscales debían ejercer sus funciones conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica. Pero había que adaptar la legislación sobre la naturaleza, organización y principios rectores de la Fiscalía.

Este año se cumplen 40 años de aquellos debates de las Cortes Generales, de gran calado jurídico, que moldearon los contornos de una Fiscalía en democracia: personalidad jurídica propia e integrada con autonomía funcional en el Poder Judicial.

El Estatuto del Ministerio Fiscal, promulgado el 30 de diciembre de 1981, desglosó las oposiciones de ingreso a la carrera fiscal respecto de la judicial, rompiéndose la que el entonces diputado Javier Moscoso del Prado definió como «unión espiritual» entre ambas (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, sesión plenaria número 184, 23 de septiembre de 1981). Se elevó así la importancia del Consejo Fiscal como máximo órgano democrático de representación de los fiscales, entre otros avances.

La nueva norma subsanó además una injusticia histórica: derogó el Estatuto Fiscal de 1926, que vedaba el ingreso de la mujer a la carrera fiscal, aunque ninguna norma superior, con rango de ley, lo impedía desde 1870. En concreto, sentenciaba que para ser fiscal había que «ser español, varón, de estado seglar».

El acceso de la mujer se permitió a partir de 1966, igual que en la carrera judicial. La progresiva incorporación de la mujer ha desembocado en la actual mayoría: más de seis de cada diez fiscales en España son mujeres (64 por ciento).

Pero tienen también su doble techo de cristal en la desigual correlación entre mayorías y centros de poder. Las mujeres solo suponen el 29 por ciento de la cúpula del Ministerio Público, en los cargos de Fiscal de Sala o Fiscal Superior. Y únicamente tres de los 16 fiscales generales del Estado de la democracia han sido mujeres (apenas el 18 por ciento).

En el pasado se argumentaba que era una cuestión de relevo generacional y que, poco a poco, la mujer alcanzaría la cúspide jerárquica. Pero la realidad nos demuestra que no es así.

Este fenómeno es similar al que ocurre con las juezas en España quienes, a pesar de suponer el 54,8 por ciento, solo representan un 22 por ciento en el Tribunal Supremo. Una mujer preside una de las cinco salas del alto tribunal.

Es un dato fáctico que se reproduce en el mundo de la empresa privada. Solo cinco compañías, de las 35 del Ibex, cuentan en sus conse-

jos de administración con al menos un 40 por ciento de mujeres.

Todo lo anterior nos indica que la desigualdad tiene carácter estructural y necesita ser abordada de modo transversal. Y que todo empieza en el ámbito privado, desde los hogares, en términos de igualdad y corresponsabilidad, para construir una sociedad democrática desde la base hacia lo general.

La igualdad es un derecho humano, reconocido por Naciones Unidas, e instrumento de fortalecimiento democrático.

España es un país pionero en derechos de igualdad, gracias a sus leyes más emblemáticas: La Ley de Protección Integral contra la Violencia de Género de 2004 y la Ley de Igualdad de 2007.

La primera creó la figura del Fiscal de Sala contra la Violencia sobre la Mujer, que supervisa y coordina el trabajo del Ministerio Público en toda España.

Esta Fiscalía se coordina, además, con el resto de las instituciones del ámbito judicial a través del Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género. Allí tuve el privilegio de compartir trabajos con Soledad Cazorla, la primera Fiscal de Sala contra la Violencia sobre la Mujer, una gran profesional comprometida con la promoción de los derechos humanos de las mujeres y, sobre todo, de los hijos e hijas de las víctimas de la violencia de género.

La Ley de Igualdad propició la introducción de la paridad dentro el Consejo Fiscal y el Plan de Igualdad del Ministerio Público.

Importantes pasos, ambos, para superar este desequilibrio de derechos en detrimento de quienes representan más de la mitad de la población y son mayoría en la carrera fiscal.

El año 2007 supuso también un gran salto con la reforma del Estatuto Orgánico porque reforzó la autonomía del Ministerio Fiscal y mejoró su especialización.

El camino de la especialización elevó a la Fiscalía a estándares de las sociedades más avanzadas del mundo por la calidad profesional de sus integrantes en la lucha contra la criminalidad, cada vez más sofisticada, y en la protección de los menores, personas con discapacidad, mayores y víctimas en el proceso penal.

El Ministerio Público es un motor de transformación y mejora de la calidad democrática, gracias al aumento de los sistemas de frenos y contrapesos que se han ido creando en estos cuarenta años.

La Fiscalía de la democracia ha alcanzado los objetivos que se marcaron las primeras Cortes legislativas, aunque el modelo de ministerio público está en permanente evolución.

El siglo XXI plantea nuevos retos, por lo que tenemos que seguir reflexionando para mantener el compromiso con nuestro sistema institucional y avanzar hacia nuevas fórmulas de protección de nuestro Estado social y democrático de derecho, de nuestro Estado compuesto como es la España de las autonomías y de nuestra pertenencia a una Unión Europea que exige cada vez más cohesión social y territorial en la que la Fiscalía Europea jugará un importante papel. Pero esto ya es para otro aniversario.

Nota: la autora redactó este artículo en su calidad de presidenta del Senado.

María Teresa Fernández de la Vega Sanz

Presidenta del Consejo de Estado

Me gustaría dedicar estas breves líneas a analizar la función central que desempeñan los/las fiscales en la lucha contra la violencia de género. Un avance fundamental en el desarrollo y la definición de esta función se dio con una de las leyes que impulsó el Gobierno de España en la etapa en que tuve el privilegio de ocupar la Vicepresidencia, de hecho, fue la primera ley que ese Gobierno llevó al Parlamento, donde se aprobó por unanimidad. Me estoy refiriendo a la la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (LO 1/2004). La primera ley que abordaba, en nuestro país, esta lacra desde todas las perspectivas y con el ánimo firme de combatirla con todas las herramientas del Estado de derecho.

Que esta norma fuese la que inaugurara aquella legislatura tuvo un gran significado

político. Ponía en primer plano, en el centro de la agenda, un crimen que había permanecido históricamente invisibilizado y se sustanciaba el compromiso con la igualdad.

La LO 1/2004 se convirtió en una norma esencial para vertebrar y organizar una réplica institucional global a la violencia que se ejerce sobre las mujeres. Regulaba tanto los aspectos preventivos, como la respuesta penal. Preveía, además, algo absolutamente primordial: la formación del personal sanitario, policial y judicial responsable de la aplicación de la ley.

En lo que atañe al Ministerio Fiscal, la norma disponía la creación del puesto de Fiscal contra la Violencia sobre la Mujer, como Delegado del Fiscal General del Estado y encargado de la supervisión y coordinación del Ministerio Fiscal en este aspecto, así como la creación de una Sección equivalente en cada Fiscalía de los Tribunales Superiores de Justicia y de las Audiencias Provinciales, con fiscales adscritos especializados en la materia. Es decir, la LO 1/2004 creaba la figura del Fiscal de Sala contra la Violencia sobre la Mujer y Secciones contra la Violencia sobre la Mujer en las Fiscalías territoriales, que en la actualidad se inscriben en la Unidad de Coordinación de Violencia contra la Mujer.

La Fiscalía contra la violencia sobre la mujer ha estado operativa desde 2005. La primera persona en ocuparla fue Soledad Cazorla Prieto, nombrada por un gobierno socialista y refrendada posteriormente por un Gobierno del PP. Soledad fue una pionera en la lucha jurídica contra la violencia de género desde la Fiscalía, cuyo trabajo contribuyó a proyectar y dar a conocer, a través de innumerables intervenciones en medios de comunicación, conferencias, reuniones con organizaciones de mujeres, congresos y encuentros internacionales. Gracias a su extraordinaria labor se creó en España una conciencia que no existía hasta el momento. Estuvo profundamente comprometida con su cargo en el que se mantuvo hasta su muerte en 2015. Durante su mandato, Soledad Cazorla fue una ferviente defensora de la LO 1/2004, aunque no dudó en criticar su deficiente financiación. Ella se afanó incansablemente por concienciar y sensibilizar a la sociedad sobre los derechos de las mujeres. Se preocupó particularmente de la protección de las menores víctimas de violencia machista. Fue una pena que por unos meses no llegara a ver la entrada en vigor, en agosto de 2015, de la nueva Ley de protección de los menores y la infancia, que reconocía —en línea con lo dispuesto en el Convenio de Estambul— a los hijos de mujeres maltratadas como víctimas directas de la violencia de género. Soledad Cazorla marcó, por tanto, la dirección en la que el Ministerio Fiscal debía seguir avanzando para honrar el compromiso con la lucha contra la violencia de género en nuestro país.

En la actualidad, la Fiscalía de Violencia sobre la Mujer está ocupada por Teresa Peramato Martín que, dentro de la Unidad de Coordinación de violencia sobre la mujer, está acompañada de dos fiscalas adjuntas, así como de los fiscales delegados al frente de cada una de las secciones de violencia sobre la mujer situadas en las Fiscalías Provinciales. Estos fiscales especializados intervienen en los procedimientos penales desarrollados en los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, que también fueron creados por la LO de 2004, así como en los procesos civiles de divorcio, separación

o divorcio, o sobre la guarda y custodia de los hijos, siempre que se aleguen malos tratos.

En enero de 2021 la Unidad de Coordinación de Violencia sobre la Mujer de la Fiscalía General del Estado presentó la Guía de actuación con perspectiva de género en la investigación y enjuiciamiento de los delitos de violencia de género. Pilar Martín Nájera, que en ese momento era Fiscal de Sala contra la violencia de la mujer, puesto que ocupó hasta el 30 de marzo de 2021, ha declarado que «las víctimas de violencia de género desconfían del sistema judicial porque el proceso es duro, daña y revictimiza». La Guía es un documento oportuno y necesario para dotar al trabajo de los fiscales de una perspectiva de género, especialmente necesaria cuando se investigan delitos de violencia contra las mujeres. En estos procesos, según se establece en la Guía, la víctima debe ser el centro de la investigación y su protección debe considerarse como objetivo primordial del proceso. Se trata también de evitar la revictimización de la persona que ha sufrido la violencia, preconizando en cambio la importancia de defender sus derechos, sea como víctima o como testigo. Se quiere, en definitiva, lograr que el funcionamiento de la Fiscalía en estos procesos sea lo más eficiente posible.

A pesar del reforzamiento de los instrumentos de lucha contra la violencia machista, entre los que las herramientas de las que se ha dotado el Ministerio Fiscal son muy importantes, lo cierto es estamos todavía muy lejos de erradicar esta lacra. Aunque hoy día, nos encontramos con una sociedad más sensibilizada, con mujeres mejor protegidas y con agresores más perseguidos y castigados, lo cierto es que la violencia de género no se ha erradicado. Si en 2004 murieron 72 mujeres por violencia de género, en 2020 fueron 45. La cifra se ha reducido, pero la violencia sigue ahí.

Y en algunos casos el camino que tienen que recorrer las víctimas para obtener justicia continúa siendo laborioso y doloroso, más de lo que debería. A pesar de que se ha multiplicado la concienciación sobre este problema, no siempre se realiza una valoración adecuada del riesgo al que está sometida la víctima. Precisamente, recientemente hemos examinado en el Consejo de Estado un expediente en el que se solicitaba responsabilidad patrimonial del Estado por parte de la familia de una víctima de violencia de género, asesinada por su marido un mes después de que hubo interpuesto una denuncia por maltrato. En mi voto particular a ese Dictamen —309/2019—, al que se adhirieron tres Consejeros Permanentes sostuve que se debía conceder la indemnización solicitada por los reclamantes porque había habido un funcionamiento anormal de los servicios públicos a raíz de una actuación negligente de la policía judicial, que había realizado una valoración inadecuada del riesgo al que estaba sometida la víctima. En este caso, los familiares de esta vieron finalmente reconocidas sus pretensiones por la Audiencia Nacional, que en Sentencia de 30 de septiembre de 2020 (2187/2019), se hizo eco del voto particular al que acabo de hacer referencia y que, reproduciendo literalmente los argumentos esgrimidos en el mismo, acabó reconociendo el derecho de la familia a ser indemnizada. Este caso demuestra que es muy necesario seguir avanzando, de manera coordinada, en la mejora de la asistencia y de la protección a las víctimas. La tecnología puede ser un aliado, se pueden generalizar los sistemas de vigilancia

electrónica, y se puede ampliar la comunicación y el acompañamiento a las víctimas a través de aplicaciones.

Que las sociedades y sus dirigentes entiendan que la violencia de género es un problema de todos, que es un problema político de primer orden, y se decidan a luchar contra él de manera integral y desde todas las perspectivas es un paso importantísimo. Las leyes son cardinales para crear esa conciencia porque todavía queda mucha tarea por delante. De hecho la propia LO 1/2004 está pendiente de una actualización, demandada en el Pacto de Estado en materia de violencia de género de 2017, la enmienda de su artículo 1 para adaptarlo a la definición de violencia de género contenida en el Convenio de Estambul, una definición más amplia que se refiere a cualquier acto de violencia que se cometa contra una mujer por el hecho de serlo, sin necesidad de que la violencia sea perpetrada por una pareja o expareja e incluyendo agresiones y acosos sexuales, matrimonios forzados, mutilación genital femenina o trata con fines de explotación sexual. Nos urge acometer esta reforma de la Ley Orgánica.

Con la pandemia y los confinamientos las violencias sobre la mujer no han disminuido, se han agravado en todo el mundo. Por eso es importante que la Fiscalía, como actor central en esta tarea de erradicación de las violencias machistas, siga profundizando y ampliando la formación de las alumnas y alumnos de la Escuela de prácticas en este tema, y que se siga ofreciendo formación continua a lo largo de toda la carrera fiscal.

A la Fiscalía le corresponde velar por el acceso de las víctimas a una justicia igualitaria, en la que se les proteja a lo largo de todo el proceso, se evite su revictimización y donde se les preste atención y se las trate con sensibilidad. La celebración del cuadragésimo aniversario de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal es un buen momento para renovar el compromiso y aportar para seguir avanzando por el camino que inició en el 2005 y en el que ha alcanzado importantes hitos, en beneficio no solo de las víctimas de la violencia de género y de sus familiares, sino de toda la sociedad.

María José de la Fuente y de la Calle

Presidenta del Tribunal de Cuentas

40 AÑOS DEL ESTATUTO ORGÁNICO DEL MINISTERIO FISCAL

La Constitución de 1978 conforma a España como un Estado social y democrático de derecho y propugna la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás, como fundamentos del orden político y de la paz social.

La configuración del Estado de derecho constituye una de las piezas clave de su estructura y funcionamiento, estableciendo la sujeción de los ciudadanos y los poderes e instituciones públicas al texto constitucional y al resto del ordenamiento jurídico. Se garantiza el principio de legalidad, jerarquía normativa, seguridad jurídica, de responsabilidad y de interdicción de la arbitrariedad de

los poderes públicos, con la necesaria y correlativa garantía procesal efectiva de los derechos fundamentales y las libertades públicas.

En la plena aplicación de estos principios juega un papel fundamental el Ministerio Fiscal, al que el artículo 124 del texto constitucional encomienda expresamente, en el ámbito de sus competencias, la misión de promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, procurando la satisfacción del interés social ante los tribunales. Dicha encomienda supone una garantía evidente en nuestro sistema de convivencia.

En atención a las tareas que desempeña, la Constitución ha configurado al Ministerio Fiscal en el más alto nivel de las instituciones del Estado, como un órgano de relevancia constitucional, con personalidad jurídica propia e integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial. Dispone que ha de ejercer sus competencias conforme a los principios de legalidad e imparcialidad, actuando con plena objetividad e independencia en defensa de los intereses que le están encomendados.

La relevancia de sus funciones y del cumplimiento de los referidos principios, así como la necesidad de garantizar su desarrollo con el adecuando rango normativo, llevaron a incluir en el propio texto constitucional la previsión de que se regulara por ley el estatuto orgánico del Ministerio Fiscal. Esta norma básica se aprobó por la Ley 50/81 de 30 de diciembre, que celebra este año 2021 su cuadragésimo aniversario.

En el mencionado Estatuto Orgánico se contiene la regulación básica de las funciones, organización, estructura y principios, normas de actuación, formas de acceso y pérdida de la condición de fiscal, los derechos y deberes de los fiscales y el régimen disciplinario. Este detallado marco jurídico se dirige a ofrecer los elementos esenciales para una actuación profesional, objetiva e independiente, aportando seguridad jurídica al desenvolvimiento de la misión que esta institución tiene atribuida y le dota de herramientas para que pueda hacerse efectiva conforme a los principios que han de inspirarla.

Las instituciones públicas están en permanente evolución, como ocurre con la sociedad misma y el entorno en el que se integran. Precisamente la modificación del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal por la Ley 24/2007, de 9 de octubre, procuró impulsar una mayor eficacia y eficiencia en el cumplimiento de su actividad, sobre la base del principio de especialización, como respuesta a las nuevas formas de criminalidad emergentes y, asimismo, reforzar su autonomía para fortalecer el principio de imparcialidad que ha de presidir su actuación y conseguir la mejora de su capacidad funcional. Igualmente, la referida reforma se dirigió a actualizar su estructura y a alcanzar un despliegue territorial más eficiente, al tiempo que a introducir mejoras de carácter técnico en cuanto a la regulación de los procedimientos de actuación. Con todo ello se perseguía una mejor adaptación en su conjunto a las nuevas exigencias de la sociedad.

Desde el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas el Tribunal de Cuentas es testigo directo de la relevancia institucional del Ministerio Fiscal y de la importancia efectiva de su actuación, en la medida en que, como indica el artículo 3.14 de su Estatuto Orgánico, para el cumplimiento de

sus funciones, interviene, en los supuestos y en las formas previstas en las leyes, en los procedimientos ante el Tribunal de Cuentas, siendo la Fiscalía de esta institución un órgano del Ministerio Fiscal, pero que ha de regirse por la Ley Orgánica del Tribunal.

La particularidad de esta Fiscalía especializada es que el Fiscal Jefe es miembro del Pleno del Tribunal de Cuentas, junto con los Consejeros de Cuentas designados por el Parlamento, y, como tal, participa, en los términos legalmente establecidos, en el ejercicio de la función fiscalizadora que al Tribunal le corresponde. Así, el fiscal emite un dictamen en relación con el proyecto de Declaración de la Cuenta General del Estado y, en cuanto a los proyectos de informes, mociones o notas de fiscalización, formula, en el trámite de observaciones ofrecido a los miembros del Pleno, lo que estima pertinente en relación con sus competencias, pronunciándose en particular sobre si de la fiscalización resultan presuntas responsabilidades de cualquier naturaleza, entre ellas, contables o penales. La intervención en el desarrollo de la fiscalización hace precisa una alta especialización de esta Fiscalía, en la medida en que aquella —consistente en el control de la actividad económico-financiera pública— se lleva a cabo bajo estándares altamente técnicos y en un ámbito que se separa de la actividad ordinaria y de la función que tiene atribuida con carácter general el Ministerio Fiscal.

Por otra parte, la Fiscalía del Tribunal de Cuentas ejerce las funciones que son propias de este órgano en el inicio y la tramitación de los procedimientos de responsabilidad contable que se sigan en la Sección de Enjuiciamiento. Está legitimado para ejercitar pretensiones de responsabilidad contable y para participar en los procedimientos jurisdiccionales en el ejercicio de sus competencias.

Es una satisfacción para el Tribunal de Cuentas unirse a esta importante efeméride del 40 Aniversario del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, que procura un marco jurídico esencial para la organización y operativa de esta institución constitucional, reforzando con ello la relevancia de su función en el mantenimiento del Estado de derecho, la defensa de los derechos de los ciudadanos y del interés público.

Francisco M. Fernández Marugán

Defensor del Pueblo (E. F.)

Defensor del pueblo y ministerio fiscal

La Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, y la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, cumplen cuarenta años en 2021. Es un momento idóneo para reflexionar sobre las relaciones entre estas dos instituciones.

La Ley Orgánica del Defensor del Pueblo se refiere al Ministerio Fiscal en los artículos 13 y 25. El Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal no se refiere *expressis verbis* al Defensor del Pueblo, pero sí de manera implícita, como veremos, en el Título I (Del Ministerio Fiscal y sus funciones, artículos 1 a 11).

El verbo que mejor define la misión constitucional del Defensor del Pueblo es «supervisar».

En efecto, el artículo 54 de la Constitución dice que, para la defensa de los derechos fundamentales, «podrá supervisar la actividad de la Administración». Siendo evidente que el Ministerio Fiscal no es «Administración», sino un órgano de relevancia constitucional con personalidad jurídica propia, no cabe ejercer la supervisión sobre él desde el Defensor del Pueblo. Ha de ser de otra naturaleza la relación que se establezca entre ambas instituciones.

Resulta de interés, a estos efectos, exponer la génesis del actual artículo 13 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo. En la Proposición de Ley Orgánica publicada en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» el 20 de junio de 1979, origen de la actual Ley, en el artículo 15 (que se corresponde con el actual 13) no se citaba al Ministerio Fiscal. Daba la impresión, aunque expresado con ambigüedad, que cabía que el Defensor del Pueblo se dirigiese directamente a los titulares de los órganos jurisdiccionales e, incluso, el papel del aún *non nato* entonces Consejo General del Poder Judicial no era el de investigar a petición del Defensor del Pueblo, sino que se le trasladaba el resultado de la investigación. Al propio tiempo, la referencia al artículo 24 de la Constitución sin diferenciar entre el derecho a la tutela judicial efectiva, el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas y los demás derechos fundamentales procesales del riquísimo artículo 24 parecía abonar la tesis de la supervisión de la totalidad de la actividad judicial, lo que era difícilmente compatible con que la «Jurisdicción» no es «Administración» susceptible de ser supervisada en todos los aspectos de su actividad.

Es una enmienda presentada por la Unión de Centro Democrático la que introduce al Ministerio Fiscal en la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo en los términos actualmente vigentes, delimitando también el papel del Consejo de forma coherente con su posición constitucional como órgano de gobierno del Poder Judicial. En efecto, el esquema del actual artículo 13 establece que, presentada una queja referida al funcionamiento de la Administración de Justicia, el Defensor del Pueblo decide si trasladarla al Ministerio Fiscal o al Consejo, «según el tipo de reclamación de que se trate». En el caso de traslado de la queja al Ministerio Fiscal, el fin del mismo es «que este investigue su realidad y adopte las medidas oportunas con arreglo a la Ley».

El artículo 13 debe ser interpretado en conexión con el 17, párrafo segundo, que impide la intervención del Defensor del Pueblo en asuntos *sub iudice*, lo que significa la primacía del Poder Judicial en el ejercicio de la potestad jurisdiccional. Este principio se ha interpretado constantemente como comprensivo del impedimento de intervención frente a la cosa juzgada (si no puede intervenirse cuando el ciudadano pide la actuación judicial, con mayor razón tampoco frente a su resultado). La intervención del Defensor del Pueblo en materia de Justicia tiene sus pilares en el concepto de «Administración de la Administración de Justicia», acuñado por el Tribunal Constitucional, que distingue entre la «Administración de Justicia» (que ejerce la potestad jurisdiccional, no supervisable fuera de sí misma, sin perjuicio de las competencias del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial) y la «Administración de la Administración de Justicia», comprensiva de «cuanto rodea» —y hace materialmente posible— el ejercicio de la potestad jurisdiccional, cuya natu-

raleza es administrativa: dotación de edificios, sistemas informáticos, personal que auxilia a jueces y magistrados..., en los «problemas generales planteados en las quejas presentadas» a que se refiere el artículo 17.2 de la Ley Orgánica 3/1981 y en el concepto de «dilaciones indebidas» (artículo 24.2 de la Constitución). La admisión a trámite de quejas por tardanza en dictarse resoluciones judiciales (cautelares, en primera instancia o para resolver recursos) ha sido una constante en el Defensor del Pueblo, entendiéndose que el ciudadano tiene derecho a que sus asuntos judiciales les sean resueltos, que esto es un derecho fundamental (bien a la tutela judicial efectiva, bien a un proceso sin dilaciones indebidas) y que la intervención del Defensor del Pueblo no afecta a la independencia judicial en cuanto que no se pide una resolución de contenido concreto, sino una resolución, y que por tanto es una petición respetuosa con la posición institucional del Poder Judicial.

Teniendo en cuenta que la queja ha de dirigirse al Ministerio Fiscal o al Consejo General del Poder Judicial «según el tipo de reclamación de que se trate» (artículo 13), es necesario distinguir, por una parte, en si el Ministerio Fiscal está personado en un proceso judicial o, al menos, podría eventualmente estarlo; y, por otra parte, en si puede ser relevante la posición del Ministerio Fiscal ante uno de los «problemas generales» de la Justicia a que se refiere el artículo 17.2. En estos casos lo procedente es admitir la queja a trámite, al menos, ante el Ministerio Fiscal. Si se trata de un proceso concreto, se trataría de un proceso penal y, en los otros órdenes jurisdiccionales, de aquellos en los que el Ministerio Fiscal está personado o es legalmente posible su personación. Si se trata de un «problema general», habría de admitirse la queja si alguna actuación de conjunto podría contribuir a abordar el problema subyacente que está detrás de la queja o de la actuación de oficio llevada a cabo por el Defensor del Pueblo.

El artículo 25 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo indica que este pondrá en conocimiento del Fiscal General del Estado presuntos delitos conocidos «en el ejercicio de las funciones propias de su cargo». Es interesante constatar que en la tramitación parlamentaria de este artículo no se aceptó una enmienda de Coalición Democrática que proponía que el Defensor del Pueblo hubiera, en tal caso, de facilitar a la Fiscalía «los documentos e informaciones obtenidos en el curso de su investigación». Ello corrobora el alejamiento del artículo 25 del formalismo propio de la querella (artículo 277 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal), siendo más bien una expresión, en sede de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, de lo que ya dispone el artículo 262 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, relativo a la denuncia penal: «Los que por razón de sus cargos, profesiones u oficios tuvieren noticia de algún delito público, estarán obligados a denunciarlo inmediatamente al Ministerio fiscal...».

En puridad, parece que no hubiera sido necesario un artículo como el 25 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, existiendo el 262 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que viene a decir lo mismo en lo que se refiere al deber de denunciar delitos. Sin embargo, una observación más atenta permite comprender la relevancia del precepto. En efecto, podría pensarse, de no existir, que conforme al principio de especialidad (a igualdad de rango normativo, ha de interpretarse que

lo establecido *ad hoc* prima sobre lo establecido con carácter más general), y teniendo en cuenta que el Defensor del Pueblo actúa bajo el principio de absoluta reserva, no tendría el Defensor el deber de denunciar delitos; esto ni es ni debe ser así, por los bienes jurídicos en juego en todo delito, particularmente en los delitos más graves. Por otra parte, el artículo 25 tiene una naturaleza relacional: si el Defensor denuncia ante el Fiscal General, este, recíprocamente «informará periódicamente al Defensor del Pueblo, o cuando éste lo solicite, del trámite en que se hallen las actuaciones iniciadas a su instancia». Y, más allá del orden penal, comunicará al Defensor «todas aquellas posibles irregularidades administrativas de que tenga conocimiento el Ministerio Fiscal en el ejercicio de sus funciones». Tanto la ubicación sistemática como la redacción de esta última previsión parecen establecer un deber de denuncia administrativa «recíproco» al deber de denuncia penal del Defensor; sin embargo, debe ser interpretado más bien como posibilidad, teniendo en cuenta las amplísimas facultades de todo orden de las que, en defensa de la legalidad, dispone el Ministerio Fiscal: baste para confirmarlo la lectura de los artículos tercero y cuarto del Estatuto Orgánico.

Que el Ministerio Fiscal no sea objeto de supervisión del Defensor del Pueblo no significa que este no se dirija cotidianamente a aquel o que aquel no tenga un deber de colaboración con este. En la práctica del Defensor del Pueblo el Ministerio Fiscal es una institución colaboradora, lo que tiene, además, un sólido fundamento normativo.

El Defensor se relaciona habitualmente con la Fiscalía a través del Fiscal General del Estado, *ex* artículo 25 en conexión con el 13. Nada impide la petición de información a una Fiscalía concreta, pero es razonable, conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica que son propios del Ministerio Fiscal *ex* artículo 124.2 de la Constitución, centralizar la petición en el Fiscal General, que cuenta con una Unidad de Apoyo a los efectos de ayudarle en diversas cuestiones, entre ellas las relaciones con el Defensor del Pueblo.

El fundamento normativo del deber de colaboración se halla en la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo y, también, en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

El apartado 1 del artículo 19 de la Ley Orgánica consagra una fórmula rotunda que encumbra —valga la expresión— al Defensor del Pueblo en el sistema constitucional: «Todos los poderes públicos están obligados a auxiliar, con carácter preferente y urgente, al Defensor del Pueblo en sus investigaciones e inspecciones».

La expresión «poderes públicos» no puede tener mayor amplitud. Permite al Defensor del Pueblo dirigirse a cualquier institución y ser auxiliado por ella «con carácter preferente y urgente». No prefigura el alcance del auxilio (podría invocarse, por ejemplo, que se está ante una cuestión *sub iudice*), pero excluye el silencio o el impedimento de acceso a instalaciones, documentos y personas.

El Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal también constituye una sólida base normativa para la colaboración entre instituciones. En efecto, el artículo tercero, apartado 16, al establecer que le corresponde «ejercer las demás funciones que el ordenamiento jurídico estatal le atribuya», constituye norma de remisión a la Ley Orgánica del

Defensor del Pueblo, que comprende el aludido deber de colaboración de «todos los poderes públicos». Al propio tiempo, al establecer que corresponde al Ministerio Fiscal «velar por el respeto de las instituciones constitucionales y de los derechos fundamentales y libertades públicas con cuantas actuaciones exija su defensa» (artículo tercero, apartado 3) queda claro el papel del Ministerio Fiscal como colaborador de quien es el Alto Comisionado de las Cortes Generales para, precisamente, la defensa de los derechos fundamentales (artículo 54 de la Constitución).

Lo que corresponde al Ministerio Fiscal según el artículo tercero del Estatuto Orgánico lo es «para el cumplimiento de las misiones establecidas en el artículo 1» (promover la acción de la justicia, velar por la independencia de los Tribunales, procurar ante éstos la satisfacción del interés social). Se trata de misiones ante los Tribunales de Justicia. De ahí que para el Defensor del Pueblo la petición de colaboración al Ministerio Fiscal esté orientada a la posibilidad de hacer llegar a los tribunales —a los que no puede dirigirse directamente— preocupaciones o posiciones, desde el respeto a la independencia judicial y a la autonomía funcional (artículo segundo del Estatuto) del Ministerio Fiscal. Sin perjuicio de que puedan trasladarse otras posiciones sobre problemas generales, siempre desde el respeto a la mencionada autonomía funcional.

A lo largo de la historia de cuarenta años del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal y de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo han sido relativamente frecuentes no solo los escritos ordinarios sino también las Recomendaciones a la Fiscalía General del Estado, no formuladas con el mismo espíritu que a las Administraciones (pues, ha de insistirse, el Ministerio Fiscal no es objeto de la supervisión del Defensor del Pueblo) sino en aras de contribuir al perfeccionamiento del Estado y a la mejor defensa de los derechos fundamentales. Siempre ha hallado el Defensor del Pueblo una respuesta razonada y bien fundada del Ministerio Fiscal, fuera coincidente o discrepante con lo que se proponía, como corresponde al debate jurídico para afrontar problemas complejos que no tienen soluciones únicas ni indubitablemente mejores unas que otras.

Teniendo en cuenta que el Defensor del Pueblo no interviene en cuanto al fondo en los asuntos judicializados, aunque sí con respecto a los retrasos o dilaciones indebidas, han sido más frecuentes las Recomendaciones cuando se han abordado problemas generales, sobre todo en los estudios monográficos.

Pueden destacarse algunas Recomendaciones del Defensor del Pueblo aceptadas por la Fiscalía General del Estado en materia de menores, tanto en el contexto de estudios monográficos como en el marco de la tramitación ordinaria de las quejas. A título de ejemplo, la Recomendación para que se adopten las medidas oportunas para preservar el derecho a la intimidad de los menores de edad, afectados en procedimientos de separación o divorcio, procurando que los órganos judiciales, con ocasión de publicar por edictos las resoluciones dictadas en dichos procedimientos, omitan datos tales como nombre, apellidos y domicilio de esos menores o cualesquiera otros que permitan su identificación; la Recomendación sobre el establecimiento de programas de formación con motivo de la publicación del nuevo

Estatuto de la víctima, con especial atención a los menores de edad; la Recomendación sobre medidas para preservar la identidad de los menores de edad, víctimas de delito en los procesos penales; la Recomendación sobre medidas para que en los procesos penales se evite siempre la confrontación visual de los menores de edad testigos de delitos con el inculpado; o la Recomendación sobre actuaciones en los procedimientos de determinación de la edad de los menores extranjeros.

También se han aceptado por la Fiscalía General del Estado Recomendaciones del Defensor del Pueblo en otras materias, como por ejemplo la Recomendación sobre comprobación de que la policía ha adjuntado la ficha actualizada del Registro Central de Extranjeros (ADEXTTRA) al procederse al ingreso de personas extranjeras en centros de internamiento o la Recomendación sobre criminalidad informática.

Puede concluirse, en fin, que la colaboración entre el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal ha sido constante y fructífera en las cuatro décadas transcurridas desde el Estatuto Orgánico. No podía ser de otro modo pues, siendo diferentes los roles institucionales, se ha compartido, desde el respeto mutuo, el objetivo común de defender los derechos fundamentales, bien extrajudicialmente (como es propio del Defensor del Pueblo), bien por el Ministerio Fiscal ante los tribunales.

Laura Codruța Kövesi

Fiscal General Europea

La puesta en funcionamiento de la Fiscalía Europea

Quiero agradecer, en primer lugar, a la Fiscal General del Estado su invitación para participar en este libro conmemorativo del 40 aniversario de la aprobación de la Ley 50/1981 por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal en España. Mi más sincera felicitación a la Fiscalía española por todo el trabajo realizado en los últimos 40 años en defensa de la legalidad y el Estado de derecho.

Como antigua Fiscal Jefe de la Dirección Nacional de Anticorrupción (DNA) de Rumanía, recuerdo con mucho afecto la cooperación de la Fiscalía Anticorrupción española, la cual, a través de los proyectos twinning de la Unión

Europea (UE), ayudó a crear y poner en funcionamiento la DNA de mi país.

Este 40 aniversario de la Fiscalía española coincide con el inicio de la actividad operacional de la Fiscalía Europea, que ha asumido sus funciones de investigación y ejercicio de la acción penal a partir del 1 de junio de 2021. Es una fecha histórica que también se celebrará en el futuro y que se recordará, espero, como el momento a partir del cual hemos comenzado a proteger los intereses financieros de la UE juntos, con el mismo impulso, en los Estados miembros participantes.

La Fiscalía Europea es una estructura completamente nueva. No hay precedentes. Opera bajo 22 ordenamientos jurídicos diferentes y 22 Códigos de Derecho Penal y de Derecho Procesal Penal distintos y, todo ello, bajo el manto del Reglamento de la Fiscalía Europea. Pese a la diversidad de legislaciones aplicables, la Fiscalía Europea debe operar como una oficina única en el territorio de los Estados participantes.

Cada uno de estos Estados tiene su propia lengua, cultura judicial y ha desarrollado prácticas específicas en el ejercicio de la acción penal. Teniendo en cuenta este contexto, el desafío que afrontamos durante el proceso de puesta en marcha de la Fiscalía Europea e inicio de operaciones es, sin duda, el más apasionante de nuestra generación.

En la práctica, 22 Fiscales Europeos, desde Luxemburgo, supervisan las investigaciones iniciadas por los Fiscales Europeos Delegados en los Estados miembros participantes. Los Fiscales Europeos, además, trabajan en las 15 Salas Permanentes de la Fiscalía Europea, tomando decisiones clave en todos y cada uno de los casos, de acuerdo con el Reglamento de la Fiscalía Europea y su normativa interna.

Vamos a contar con hasta 140 Fiscales Europeos Delegados, miembros activos del Ministerio Fiscal o de la judicatura en sus respectivos sistemas nacionales y que van a ejercer la acción penal y la acusación ante los tribunales nacionales. En este punto, quiero destacar el impacto que ya ha tenido la Fiscalía Europea en el sistema jurídico español en lo que respecta a los cambios necesarios para aplicar nuestro Reglamento en España.

La mayor ventaja de la Fiscalía Europea desde el punto de vista operativo es su capacidad de cooperar directamente y rápidamente en los casos transfronterizos. En los casos en los que, hasta ahora, cualquier fiscal o juez de instrucción ha tenido que utilizar los canales de asistencia judicial para obtener información o pruebas de otro Estado miembro, los Fiscales Europeos Delegados lo harán en cooperación directa entre ellos, de acuerdo con el artículo 31 del Reglamento. Bastará con la asignación de una medida de investigación a uno o varios Fiscales Europeos Delegados de otro Estado miembro.

Según mi experiencia, el principal reto en la lucha contra el fraude y la corrupción es ganar el corazón y la mente de los ciudadanos, para demostrarles que la ley se aplica a todos por igual y que la justicia es tangible. Sin duda, la confianza de los ciudadanos en sus instituciones y, particularmente en la Fiscalía, es un componente esencial del Estado de derecho.

En ese sentido, las expectativas relacionadas con la puesta en funcionamiento de la Fiscalía Europea son muy altas en toda la UE. El inicio

de sus operaciones tiene lugar dentro de un contexto que nadie habría podido anticipar. El volumen global de los intereses financieros de la UE que hay que proteger casi se ha duplicado. Además, la pandemia de COVID-19 ha debilitado el sistema económico de los Estados miembros y lo ha hecho más permeable a la comisión de delitos financieros. El riesgo de corrupción ha aumentado, sin lugar a dudas.

La Fiscalía Europea, y esto es importante destacarlo, tiene la obligación jurídica de investigar todos los nuevos casos, dentro de su competencia, a partir del inicio de su actividad operativa. No goza de discrecionalidad para decidir qué casos investiga. Todos los nuevos casos deben ser investigados, de acuerdo con el principio de legalidad, independientemente de su nivel de importancia.

A veces, he percibido que muchas personas siguen considerando a la Fiscalía Europea como una nueva agencia de la UE o como un proyecto piloto, algo pequeño que, si funciona, podría ampliarse. Para mí, en cambio, la realidad de la Fiscalía Europea es muy diferente: no es una agencia destinada a mejorar la coordinación de las autoridades judiciales nacionales. Hemos creado una Fiscalía especializada con competencias sin precedentes dentro de los sistemas judiciales de los 22 Estados miembros participantes.

El objetivo inmediato que tenemos es el de garantizar un enfoque unificado en la lucha contra el fraude, la corrupción y demás delitos financieros que afectan a los intereses financieros de la UE. Teniendo en cuenta las diferencias significativas que todavía existen en la intensidad de las investigaciones y el ejercicio de la acción penal entre los Estados miembros de la Unión, habría sido preferible que todos ellos, al unísono, hubieran decidido participar en la Fiscalía Europea. La puerta está abierta a los que aún no se han incorporado. Su incorporación sería aplaudida por todos los profesionales del derecho, aunque obviamente es una decisión política que deben adoptar los Estados miembros concernidos.

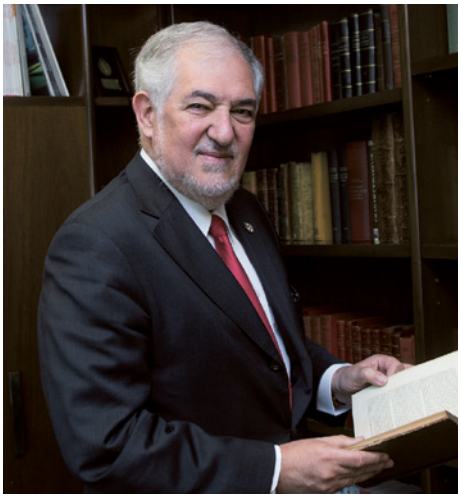
Confío en que podamos contar con el apoyo de todos nuestros colegas fiscales, jueces y policías de los Estados miembros en la nueva tarea que hemos iniciado. Sé, además, que también podemos contar con los millones de ciudadanos europeos que entienden lo que está en juego.

Como fiscales, tenemos que seguir, incansablemente, haciendo que se cumpla la ley. Nuestro papel, en ese sentido, consiste en poner en marcha el sistema judicial para garantizar que todas las personas estén en pie de igualdad ante a la ley y que nadie sea intocable.

Me uno, con afecto y gratitud, a este homenaje a la Fiscalía española, que está llamada a seguir siendo una pieza fundamental en la defensa de la legalidad y del Estado de derecho.

Cándido Conde-Pumpido Tourón

Magistrado del Tribunal Constitucional.
Exfiscal General del Estado



La reforma del sistema de nombramiento y cese del fiscal general en 2007: un cambio decisivo

La Constitución encuadra al Ministerio Fiscal dentro de su título VI, dedicado al Poder Judicial, con autonomía orgánica y funcional («El Ministerio Fiscal ejerce sus funciones por medio de órganos propios»), y le atribuye como misión específica la de promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley.

El Ministerio Fiscal venía definido, hasta la aprobación de la Constitución, como el «representante del Gobierno ante los tribunales». La Constitución rompió este esquema y el Estatuto de 1981 profundizó en esa ruptura al rechazar

toda dependencia del Ministerio Fiscal respecto al Gobierno, que no puede, en ningún caso, impartir órdenes a la Institución ni a sus miembros individualizados.

Sin embargo, el Estatuto Orgánico omitió regular el periodo de mandato y la posibilidad de cese anticipado del Fiscal General del Estado. En consecuencia, al establecer la Constitución que su nombramiento debía producirse a propuesta del Gobierno, el Fiscal General no tenía garantizado, una vez nombrado, un ámbito propio de autonomía de actuación durante su mandato, al carecer este de duración predeterminada y no estar precisadas las causas legales de cese.

Pronto comenzaron a apreciarse los efectos perversos de esta carencia. El mandato del Fiscal General era, en la práctica, semanalmente renovable, pues solo duraba con seguridad de viernes a viernes, que era el día en que se celebraban entonces los Consejos de Ministros. El Gobierno no podía legalmente impartir instrucciones al Fiscal pero sí podía cesarlo, discrecionalmente y sin necesidad de explicitar motivación alguna. La autonomía de actuación del Fiscal General, aunque estaba garantizada por la ley, no podía ser muy efectiva, con esa espada de Damocles permanentemente pendiente.

Fueron muchas las voces que reclamaron la necesidad de una reforma que estableciese un periodo de mandato fijo, durante el cual el Gobierno no pudiese cesar al Fiscal General, salvo por causas legalmente predeterminadas. La modificación legislativa, sin embargo, no era fácil, porque no lo es que cualquier Gobierno, que dispone normalmente de mayoría parlamentaria, renuncie voluntariamente a una facultad discrecional que la ley vigente le concede. No es de extrañar que tardase en llegar más de veinticinco años.

La reforma se produjo finalmente en el año 2007. La vía utilizada fue la Ley 24/2007, de 9 de octubre, por la que se modificó el Estatuto. Como señala su exposición de motivos, uno de los objetivos de esta reforma fue dotar al MF de una mayor autonomía en el desempeño de sus funciones, que contribuyese a reforzar de cara a la sociedad el principio de imparcialidad que preside su actuación.

Para ello, se modificó el régimen de nombramiento y cese del Fiscal General, estableciendo garantías adicionales:

1º) El candidato propuesto por el Gobierno, tras la preceptiva audiencia del CGPJ, debe someterse a una comparecencia ante una Comisión del Congreso de los Diputados a los efectos de que se puedan valorar sus méritos e idoneidad. Así, el Fiscal General se configura como un cargo en cuya designación intervienen los tres Poderes del Estado: el Ejecutivo, que le propone, el Judicial que informa su nombramiento y el Legislativo, ante el que debe comparecer antes de ser nombrado por el Rey.

2º) Se introduce un periodo fijo de mandato, que garantiza una inamovilidad temporal, similar a la que disponen otros cargos constitucionales, como por ejemplo los propios Magistrados del Tribunal Constitucional nombrados por el Gobierno, a los que el origen de su nombramiento no les priva, en absoluto, de independencia e inamovilidad en el ejercicio de su mandato (artículo 159 5º CE).

3º) Se establecen causas objetivas de cese, que garantizan la autonomía del Fiscal General al

desaparecer la libre decisión de cese sin causa por parte del Ejecutivo. El nuevo artículo 31 del Estatuto establece que el mandato tendrá una duración de cuatro años. Antes de que concluya únicamente podrá cesar a petición propia, por incurrir en alguna de las incompatibilidades o prohibiciones establecidas, en caso de incapacidad o enfermedad, por incumplimiento grave o reiterado de sus funciones y cuando cese el Gobierno que lo hubiera propuesto.

4º) Se establece que su mandato no podrá ser renovado, excepto en los supuestos en que hubiera ostentado el cargo durante un periodo inferior a dos años.

Con ello se aseguran las condiciones necesarias para garantizar la inamovilidad e independencia del Fiscal General en el ejercicio del cargo, sin que tenga nada que temer ni que esperar del Gobierno que lo ha nombrado, el cual, salvo supuestos excepcionales justificados, ni puede cesarlo antes de terminar su mandato, por discrepar de su gestión, ni puede renovarlo una vez cumplido, para agradecerle su actuación.

Esta modificación constituye un cambio cualitativo que refuerza y garantiza de un modo decisivo la independencia de quien dirige el Ministerio Público, y en consecuencia, del conjunto de sus integrantes. Desde mi actual perspectiva como Magistrado del Tribunal Constitucional, puedo apreciar que no existe una diferencia esencial entre el estatus de independencia de que goza el Fiscal General y el de otros cargos igualmente relevantes, nombrados por el Legislativo o por el Ejecutivo.

Es cierto que un largo período histórico de dependencia gubernamental, así como otras causas políticas y estructurales en las que ahora no podemos profundizar, ligadas sobre todo a las peculiaridades de nuestro modelo procesal penal, siguen manteniendo unos prejuicios sobre los fiscales y sobre su marco legal y modos de actuación, que no se corresponden con su verdadero régimen legislativo. Pero, sin perjuicio de que siempre caben nuevas reformas que fortalezcan la autonomía de los integrantes del Ministerio Publico, considero que todos —juristas y profanos— deberíamos revisar nuestros prejuicios y confiar plenamente en la autonomía del Ministerio Fiscal como institución y en la profesionalidad de todos y cada uno de sus integrantes.

Juan Carlos Campo Moreno

Magistrado de la Audiencia Nacional.
Exministro de Justicia

La transformación pendiente del Ministerio Fiscal ante el nuevo proceso penal en España

En el 40 aniversario de la aprobación del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal la Fiscalía afronta un gran reto de transformación ante la necesidad de adaptar su Estatuto al nuevo rol de dirección de la investigación que prevé el anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal. Este nuevo modelo de proceso penal está en consonancia con la necesaria adaptación de nuestro ordenamiento jurídico a estándares europeos, a la par que refuerza todavía más nuestro Estado de derecho y nuestro sistema de garantías penales.

Se trata, sin duda, del mayor cambio que ha afrontado el Ministerio Fiscal desde la aprobación de su Estatuto Orgánico. Pero, si por algo ha

destacado esta institución a lo largo de estos 40 años de democracia, es por su gran profesionalidad y autonomía y por su capacidad de adaptarse a las nuevas realidades sociales en el contexto de la política criminal. No me cabe la menor duda de que, al igual que en 1981, y en sus sucesivas ocasiones, el Ministerio Fiscal estará a la altura del momento.

Pero para entender el contexto actual es necesario repasar brevemente la trayectoria de esta institución que la Constitución Española señala como una de las piezas claves en el funcionamiento de la administración de justicia y, por ende, del propio Estado de derecho. Una institución que en sistemas democráticos como el nuestro, no puede sino estar al servicio de los ciudadanos.

El artículo 124 CE sitúa en un lugar de gran relevancia al Ministerio Fiscal dentro del diseño institucional del Estado. Así se desprende de su autonomía orgánica y de los cuatro principios que deben regir su actuación: unidad de actuación, dependencia jerárquica, legalidad e imparcialidad.

De hecho, la concepción constitucionalista de la institución se traslada a su propia regulación en el Estatuto Orgánico de 1981 en su artículo 2.1 configurando al Ministerio Fiscal como *un órgano de relevancia constitucional con personalidad jurídica propia, integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial.*

El Estatuto Orgánico, en consecuencia, supuso el desarrollo del modelo constitucional de Fiscalía adaptando la organización y funcionamiento de la institución a las nuevas responsabilidades, incorporando plenamente principios constitucionales y democráticos. En este Estatuto es donde aparece por primera vez la palabra *autonomía,* aunque realmente referida a la autonomía funcional respecto al Poder Judicial.

El Estatuto de 1981 ha sido modificado en varias ocasiones al objeto de ajustar algunos de los aspectos a las nuevas exigencias de la sociedad española y de la propia Institución, las más relevantes la Ley 14/2003, de 26 de mayo, consecuencia del Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia de 28 de mayo de 2001 y la Ley 24/2007, de 9 de octubre.

Ambas reformas modernizaron la institución desarrollando aún más su configuración constitucional y democrática, mediante la introducción de mecanismos dirigidos a proporcionar una mayor autonomía en el desempeño de sus funciones, y reforzando el principio de imparcialidad mediante la modificación del régimen de nombramiento y cese del Fiscal General del Estado.

Sin embargo, pese al cambio de paradigma que aconteció con la Constitución de 1978 y el Estatuto Orgánico de 1981, así como sus posteriores reformas, se puede considerar que la evolución histórica del Ministerio Fiscal no ha finalizado. Se trata de una institución viva y en constante cambio que, por su propia naturaleza y rol constitucional, debe adaptarse constantemente a las nuevas realidades.

Estamos en un momento de cambios legislativos importantísimos en materia de Justicia, que como es lógico, y no puede ser de otra manera, afectarán y afectan de manera transcendental, intensa y transformadora al funcionamiento y organización del Ministerio Fiscal.

De todos ellos, me gustaría destacar de manera principal, en cuanto a su incidencia en la

institución, el cambio de modelo de sistema procesal penal que se dibuja en el anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal en tramitación. Esta transformación supone una auténtica revolución para el papel de los jueces y fiscales en el proceso penal. La transición del modelo de instrucción judicial al modelo de instrucción/investigación del Ministerio Fiscal, donde la dirección de la investigación penal recae sobre este último, resulta una de las reivindicaciones históricas de la carrera fiscal.

Así, a las funciones ordinarias del fiscal se suma ahora la de director del procedimiento de investigación.

No puede desconocerse que, en la actualidad, atendiendo a la necesidad de preservar la imparcialidad objetiva del juez y de restar valor a los meros actos de investigación, la atribución al Ministerio Fiscal de esta función directiva presenta una clara dimensión garantista, además de indudables ventajas por la flexibilidad de su organización y la vigencia del principio de unidad de actuación.

Dentro de la estructura básica del Ministerio Fiscal, se opta decididamente por potenciar una organización interna basada en el funcionamiento de equipos autónomos de fiscales, dotados, si es preciso, de unidades policiales adscritas y de peritos y expertos adecuados a las exigencias derivadas de su específico ámbito de competencia (delincuencia económica, medioambiental, organizada).

La finalidad de la regulación de los equipos de fiscales persigue un cambio mucho más profundo que la mera especialización para afrontar supuestos especiales de delincuencia: establecer dentro del Ministerio Fiscal estructuras colegiadas permanentes, capaces de actuar con autonomía plena y máxima eficiencia en relación con toda clase de delitos. Para hacer efectivo el funcionamiento colegiado, cada equipo debe contar, asimismo, con un fiscal coordinador llamado a asumir la función de gestionar los recursos comunes, mantener los estándares de calidad del trabajo y dar coherencia y unidad al conjunto de las investigaciones emprendidas.

Las decisiones que se adopten en el seno de cada equipo de fiscales serán el producto de un proceso de reflexión y responsabilidad colegiadas, lo que permitirá limitar la intervención jerárquica de los órganos directivos de la Fiscalía a los supuestos excepcionales de discrepancias de criterio.

Debe tenerse en cuenta que el cambio de paradigma descrito no es una cuestión meramente nacional, sino que viene impuesto por Europa y, en esos momentos, se plasma en nuestro ordenamiento jurídico interno con la entrada en funcionamiento de la Fiscalía Europea en el mes de junio del presente año 2021, creada por el Reglamento UE 2017 /1939 del Consejo de 12 de octubre.

Todo ello, unido al resto de cambios legislativos de tipo organizativo, como son la creación de tribunales de instancia y la desaparición de los juzgados y el modelo de nueva oficina judicial, obligarán a una reforma profunda no solo de organización y funcionamiento del Ministerio Fiscal, sino de una nueva configuración del Ministerio Público dentro de los términos constitucionales que permita la implantación del nuevo modelo procesal penal, y que inevitablemente conlleva la elaboración de un nuevo Estatuto Orgánico que garantice una plena autonomía orgánica y funcional frente

a injerencias externas e internas en el desarrollo de sus funciones.

Ante el importantísimo retoque que supone la transformación integral de nuestro sistema penal, ambas instituciones, la Fiscalía General del Estado y el Ministerio de Justicia, tienen el deber de caminar juntos, abordando de forma coordinada los cambios que hoy se requieren para ofrecer a la ciudadanía un mejor servicio público en el ámbito de la administración de justicia.

Lo hemos hecho durante la transición española, lo hemos hecho durante la consolidación de nuestra democracia y lo haremos, de nuevo, bien entrado el siglo XXI, en la construcción de este nuevo proceso penal de la España democrática, que recoge el esfuerzo y el consenso de los últimos 20 años en materia penal, y que tiene que ser de todos y para todos.

Nota: el autor redactó este artículo en su calidad de Ministro de Justicia.

Luis García Montero

Director del Instituto Cervantes

El poder democrático

Recordar el 40 aniversario del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal tiene un significado democrático importante para cualquier institución, también para las que asumen tareas culturales. Una institución democrática necesita fundar su labor en la legitimidad, es decir, en una legalidad sostenida en consideración a los derechos de la ciudadanía y al interés público.

La cultura supone un espacio de reflexión que considera, imagina y valora las tensiones de la vida. El Instituto Cervantes, por ejemplo, solo pudo ponerse en marcha como institución democrática, y por eso su fundación tuvo una fecha tardía. Entidades hermanas en Francia, Reino Unido, Alemania o Italia se constituyeron mucho antes. La tarea de divulgar y defender la cultura española

y *en español* era incompatible con la altisonante retórica del imperialismo que caracterizó los discursos de la dictadura. Se trataba entonces de ocultar el aislamiento internacional y el atraso social con palabras pertenecientes a una época dorada y sin examen.

Defender la cultura española supone reconocer y apoyar las lenguas y la creatividad de todas las regiones y nacionalidades de España. Defender la cultura en español significa sentirse parte de una comunidad compuesta por más de veinte países que tienen una misma lengua nativa. Según los últimos registros, somos ya casi quinientos millones de personas las que formamos esta comunidad. Los españoles representamos únicamente el 8 % de la familia hispanohablante. De ahí que desempeñar una tarea en nombre de la cultura española y en español fuese incompatible con la trasnochada fanfarria del imperialismo castellano. Solo el orgullo democrático podía sostener la importante labor del español y de España en el panorama internacional.

Los debates contemporáneos invitan siempre a una meditación sobre el poder. Una parte de la crítica posmoderna ha cuestionado las instituciones y el poder por considerarlos siempre condensaciones del mal. Aunque muchas veces se han formulado estas críticas con aires de rebeldía y denuncia progresista, la verdad es que han servido también para deslegitimar el Estado y debilitar el orden necesario que fija los marcos de convivencia. Poner en duda las leyes de la convivencia favorece un concepto de libertad identificado con la ley de la selva, que no suele desembocar en el caos, sino en la ley del más fuerte.

El orgullo democrático nace de la apuesta por un poder legítimo basado en la legalidad, los derechos de la ciudadanía y el interés público: precisamente los tres valores que cimentan el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. Claro que en el desempeño de este poder hay imperfecciones y se comenten errores, pero la ausencia de un poder democrático no favorece la libertad, sino el ámbito desregulado que deja las manos libres a la injusticia.

Estas reflexiones sobre el poder afectan a la vida cotidiana en todos sus aspectos y aluden, por ejemplo, a los compromisos con la lengua. Un idioma es algo vivo, pertenece a sus hablantes, es una materia en movimiento. Por eso mismo está siempre relacionado con la historia, con la situación social de la que surgen las conversaciones. Una idea abstracta y teórica de la lengua no puede negar las realidades del habla cotidiana y de los contextos. Así que al mismo tiempo que debemos reconocer que un idioma pertenece a sus hablantes y que la labor académica no puede imponerse a las realidades de la gente, resulta necesario tomar conciencia de la dimensión social de la lengua y sugerir con políticas lingüísticas modos de expresión que favorezcan los valores democráticos y la igualdad. En los últimos tiempos ha tomado protagonismo la preocupación por el lenguaje sexista. Hoy preferimos decir derechos humanos en vez de derechos del hombre, o derechos de la ciudadanía en vez de derechos del ciudadano, o reconocer el género de una presidenta o una fiscal.

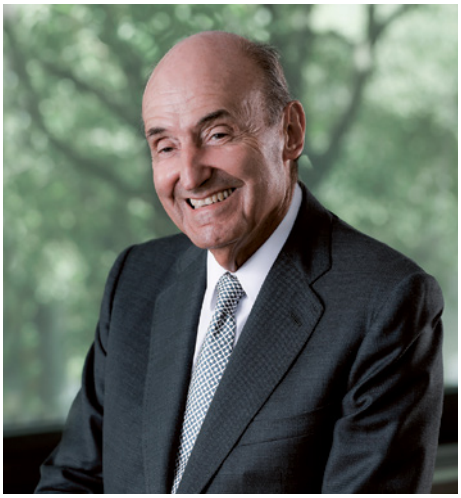
Creo que una de las tareas más importantes de las instituciones culturales es el doble compromiso con la vida de la calle y el poder democrático.

La convivencia y el orden democrático no resisten una separación entre la existencia real y la existencia oficial. Una institución pública no puede funcionar al margen de los intereses de la gente. Tampoco la gente puede confundir deseos con derechos, instinto con legitimidad, comportándose de forma irracional al margen de las normas de convivencia. Este tipo de comportamientos se han extendido en propuestas políticas que superan los caprichos personales, como señaló Luigi Ferrajoli al estudiar las diferencias entre una democracia constitucional y una democracia plebiscitaria, siempre manipulada por las coyunturas comunicativas. No es bueno sustituir la convivencia democrática por un perpetuo estado de excepción, según advirtió Giorgio Agamben.

De ahí que en los espacios públicos sea fundamental que la legalidad y la legitimidad formen parte de los procesos de comunicación. Esa es una tarea de cultura. En las informaciones sobre los hechos y en los relatos, se conforman también —junto a las aparentes novedades de conocimiento— vínculos de lo ya sabido, estados de ánimo y de creencias. Cuando se denuncia un caso concreto de corrupción política, además de darnos a conocer la mala actuación de una persona, se corre el peligro de desplazar la denuncia a la actividad política en general. Ya no se trata de la actuación sancionable de un individuo, sino de un deterioro de la condición política que afecta al crédito social. A veces esos procesos se trabajan de forma intencionada, se debilitan así los vínculos sociales y el poder del Estado. La degradación de la democracia se produce por el descrédito y pérdida de autoridad de sus instituciones y por la caída de prestigio de algunos ejes fundamentales para el espacio público como el que representa la prensa. Las críticas generalizadas a la política, la Justicia y la prensa están a la orden del día en los procesos de comunicación que pretenden restarle autoridad al Estado o que convierten el orden en un caos al servicio de la ley del más fuerte en un poder sin legitimidad democrática. Todo es mentira, todos son iguales, no me cuentes tu vida. Es la cultura del egoísmo, del sálvese quien pueda.

Una institución, como una política lingüística, debe ser consciente de la situación histórica en la que se desempeña su tarea. Y esa conciencia reúne sus preocupaciones con la propia existencia de la institución y con su compromiso con la Justicia. Vuelvo a repetir: un interés público basado en la legalidad y en los derechos de la ciudadanía, unos derechos articulados para la convivencia. Me gustaría que los procesos comunicativos de lo ya sabido, tan dominantes detrás de cada información, recordasen los principios originales de la democracia al iluminar un horizonte de libertad, igualdad y fraternidad.

Los valores que representa el Ministerio Fiscal no solo tienen relevancia constitucional en el Estado español, sino también en las entrañas de la convivencia democrática. Por eso conviene celebrar sus aniversarios.



Miquel Roca Junyent

Abogado

A PARTIR DE AHORA

Tiene todo el sentido que quiera aprovecharse el 40 aniversario del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, aprobado por Ley 50/1981 de 30 de diciembre, para realizar un ejercicio de reflexión sobre el papel de esta tan importante institución en la consolidación y avance del Estado de derecho en España. Si el artículo 124 de la Constitución española de 1978 supuso ya un cambio muy significativo sobre el tratamiento tradicional de la institución de la Fiscalía en nuestro ordenamiento jurídico, consagrando su incardinación en el ámbito del Poder Judicial y así relevándolo de una función más instrumental al servicio del Poder Ejecutivo, el Estatuto de 1981 vino a delimitar las previsiones constitucionales en un sentido modernizador de la institución, más acorde con

las características que el sistema democrático imponía a la función jurisdiccional.

Ciertamente, los principios informadores de la Fiscalía han sido a menudo objeto de polémica doctrinal, especialmente en torno al de su autonomía funcional. Diversos autores se han pronunciado sobre todo ello en términos que ponen el acento en la posibilidad de abrir para la Fiscalía nuevas perspectivas que refuercen su papel en nuestro Estado de derecho. No obstante, a veces, se han omitido algunas otras consideraciones que permitirían justificar con fundamento la vis expansiva de la función de la Fiscalía partiendo precisa y exactamente de la misma regulación que la Constitución establece en su artículo 124.

En este sentido es bueno recordar que dicho precepto atribuye al Ministerio Fiscal no únicamente el promover la acción de la Justicia en defensa de la legalidad sino también, destacadamente, de los derechos de los ciudadanos y del interés público, rematando la definición con el encargo de que la misión de la Fiscalía se orienta a satisfacer el interés social. ¡Derechos de los ciudadanos, interés público e interés social! Y, además, bien sea de oficio o a petición de los interesados. No debería extrañar, pues, que, con tan amplios requerimientos, la institución de la Fiscalía General esté sometida a presiones interpretativas propias de la evolución de la sociedad y a cambios acelerados que la misma experimenta.

Resultaría difícil encontrar ámbitos en los que la evolución social haya experimentado cambios más acelerados y radicales que el de los derechos de los ciudadanos. Estos, consagrados a veces por declaraciones seculares, son leídos y aplicados con versiones muy diferentes a través de los tiempos; afortunadamente, el amparo de los derechos de los ciudadanos alcanza a aspectos que en otros momentos históricos no habían sido contemplados y que ahora precisamente por el propio ejercicio de estos derechos, su aplicación tiende a expandirse progresivamente, alcanzando a límites que antes no habían sido contemplados. Bien sea en el campo de la libertad de expresión o en la propia configuración del derecho de la propiedad, estamos asistiendo a interpretaciones novedosas, progresistas y a veces polémicas, pero tendencialmente indicativas de una voluntad de mayor amparo y protección.

No debería extrañarse pues, que habiéndose atribuido al Ministerio Fiscal la defensa de los derechos de los ciudadanos, esta vis expansiva afecte o condicione igualmente a su propia estructura y funcionamiento. Sobre todo esto es lícito y sobre todo necesario reflexionar. La historia nos demuestra que los cambios sociales trasladan su impacto a las propias instituciones que deben adaptarse a la acción transformadora de la realidad social. Y es evidente que, cuando se trata de defender los derechos de los ciudadanos y aún más, «procurar la satisfacción del interés social», aquella institución a la que se encarga tan fundamental misión en los momentos actuales de acelerado cambio, debe tener todo ello un efecto revisor —si cabe— sobre los mecanismos puestos a disposición de la institución para atender a estos nuevos y exigentes requerimientos.

En síntesis: conviene reflexionar sobre el papel del Ministerio Fiscal en el momento actual. No tendría sentido ni esquivar el debate ni

negarse a la polémica que lógicamente puede todo ello conllevar. Pero en todo caso, satisface comprobar que la regulación que la Constitución del 78 dio al Ministerio Fiscal sigue teniendo plena vigencia. Es más, que en sus términos contemplaba ya implícitamente la posibilidad de una permanente actualización del Ministerio Fiscal en función de las tareas que le asignaban. Corresponde en todo caso al legislador —tal como prevé el artículo 124 de la Constitución— actualizar el funcionamiento de la institución atribuyéndole los medios que para ello sean necesarios.

Quizás constituya ello un ejemplo de lo que pudiera hacerse en otras materias de alcance constitucional.

Enrique Gil Botero

Secretario General de la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB)

La contribución de la Fiscalía general al espacio jurídico iberoamericano

La Fiscalía General de Estado nació hace cuarenta años a la luz del mandato de la Constitución española de 1978, que marcó un punto de inflexión en la historia institucional del país.

Esta ley fundamental recogió los principios de una organización política y social. Fue así como se creó una institución imprescindible para consolidar la democracia y los derechos fundamentales.

Con esta concepción se estructuró el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal en 1981, que configuró la organización, la misión y las funciones de esta institución que es uno de los pilares del Estado de derecho y del desarrollo.

Entre esas funciones el legislador incluyó la de «promover o, en su caso, prestar el auxilio judicial internacional previsto en las leyes, tratados y convenios internacionales», y bajo esta premisa se ha posibilitado que la Fiscalía pueda tomar impulso y desempeñar un papel protagónico en la conformación y consolidación del espacio jurídico iberoamericano.

El compromiso de la Fiscalía General de Estado en la cooperación jurídica internacional en Iberoamérica es una referencia ineludible en el crecimiento que este ha tenido en los últimos años.

Esta institución, que representa la Secretaría General de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP), ha sido la promotora de mejoras sustanciales en los mecanismos de la cooperación jurídica formal e informal entre los actores del sistema de justicia.

Desde el espacio iberoamericano, es meritorio reconocerle su ímpetu en establecer redes especializadas dentro de la AIAMP que han dinamizado la calidad de la cooperación entre Ministerios Públicos de la región a partir de la distinción temática de sus miembros; la confección de acuerdos de colaboración directa entre los Ministerios Públicos y el apoyo a todas aquellas herramientas novedosas para perseguir al crimen organizado trasnacional en la región.

Este mismo ánimo por la contribución al sistema de justicia internacional es el que se refleja en la creación de la Red Iberoamericana de Cooperación Jurídica Internacional (IberRed) en el año 2004, gracias al compromiso y el impulso de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos, la Conferencia de Ministerios de Justicia de los Países Iberoamericanos y la Cumbre Judicial Iberoamericana, con el fin de conformar un espacio común de cooperación jurídica internacional en la región.

La Fiscalía General ha acompañado a IberRed desde sus inicios y fomentado su crecimiento para alcanzar su objetivo de optimización de los instrumentos de asistencia judicial civil y penal, y el fortalecimiento de los lazos de colaboración entre los países, a través de la cooperación formal e informal entre más de 100 instituciones del sistema de justicia de Iberoamérica.

Con este propósito, respaldó el diseño de la Plataforma Iber@ y su reciente actualización, como herramienta de comunicación electrónica preferente con garantías de máxima seguridad y protección de datos para intercambios rápidos y fehacientes de solicitudes de asistencia legal mutua entre los operadores de las instituciones de justicia que son parte de los 22 países que componen la Comunidad Iberoamericana de Naciones y el Tribunal Supremo de Puerto Rico.

Este mismo espíritu es el que movilizó el apoyo a instrumentos internacionales de cooperación, como el Convenio Iberoamericano sobre el Uso de la Videoconferencia en la Cooperación Jurídica Internacional entre Sistemas de Justicia y su Protocolo Adicional, el Convenio de Cooperación entre los Estados miembros de la COMJIB en materia de Equipos Conjuntos de Investigación y el Tratado Relativo a la Transmisión Electrónica de Solicitudes de Cooperación Jurídica Internacional entre Autoridades Centrales (conocido como el Tratado de Medellín), que habilita la utilización de la Plataforma Iber@ para el intercambio formal de solicitudes de asistencia legal mutua entre todos los Estados Parte, ampliando

su frontera no solo a los países iberoamericanos, sino al mundo entero.

Estas acciones constituyen solo una parte del aporte que realiza cotidianamente la Fiscalía General en la región iberoamericana y que son un reflejo de su compromiso con el fortalecimiento del Estado de derecho también en el plano internacional.

Además, es importante reconocer y enlazar estas acciones en el campo de la cooperación para el desarrollo, haciendo su contribución para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda de Naciones Unidas 2030, en particular para promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas, con la convicción de que la justicia es la condición esencial para el desarrollo sostenible.

A cuarenta años desde su creación, reconocemos su vocación por propiciar el desarrollo, por la defensa de la legalidad y los derechos humanos, siguiendo sus propios mandatos fundacionales, no solo en España, sino en el mundo entero.

El espacio jurídico iberoamericano reconoce y agradece a la Fiscalía General por su incansable ánimo para invitar al diálogo, la cooperación y propiciar la modernización permanente de las instituciones, con el propósito de fortalecer el Estado de derecho y garantizar la tutela efectiva de los derechos al conjunto de la ciudadanía, sin distinción de fronteras.

José Ángel Martínez Sanchiz

Presidente del Consejo General del Notariado

Cuarenta aniversario del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal

Celebramos el cuarenta aniversario del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. Los notarios nos sentimos solidarios con esta celebración que nos permite transmitir nuestro reconocimiento hacia ese Ministerio y la altísima misión que le encomienda el artículo 124 de nuestra Constitución: *«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 del interesado, así como velar por la independencia de los tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés social»*.

Este es el objeto del Ministerio Fiscal y el punto de partida de su Estatuto, que sin perder

el tiempo establece que este órgano de relevancia constitucional se integra con autonomía funcional en el Poder Judicial.

La integración en el Poder Judicial se ha cuestionado doctrinalmente, tal vez por una concepción dogmática y patrimonialista del Poder Judicial. En realidad, no es un poder sino una función, que no se ciñe exclusivamente a juzgar y ejecutar lo juzgado pues, de acuerdo con nuestra Norma Fundamental, abarca también la promoción de la justicia en defensa de la legalidad encomendada al Ministerio Fiscal, sin que pueda catalogarse, por tanto, como meros colaboradores, cuando entre sus funciones se encuentra nada menos que la de *«velar por la independencia de los tribunales»:* un apoyo sin duda, pero también un contrapeso o control independiente.

Hay que huir del simplismo que tantas veces nos aleja de la realidad. Escribió Churchill que *«cuando la naturaleza traza una línea la difumina»*. Y hay un trasfondo natural en la tripartición de poderes alumbrada por Montesquieu, lo que ocurre es que para distinguir la línea separadora entre los poderes hay que tomar distancia como con los cuadros impresionistas, para percatarse de que el poder colorea una función.

Los notarios podemos compartir con el Ministerio Fiscal la sensación de incomprensión que se da en aquellos casos en los que la institución presenta unos perfiles propios o específicos que no acaban de encajar en categorías conceptuales que prefiguran la realidad, olvidando que en el mundo del derecho la esencia no siempre se puede aislar de los matices. El Estatuto que celebramos no desdeña los matices, ni puede, porque resultan necesarios cuando se trata de delimitar funciones, muchas veces fronterizas con otras de naturaleza diversa.

Así pasa con el mismo nombre de la institución, Ministerio Fiscal, que el artículo 2 asigna con carácter exclusivo.

Se sale, de esta suerte, al paso de la posible crítica por estimar que el nombre no corresponde a su cometido, ni los fiscales son ministros ni se cuidan propiamente del fisco. Hay una explicación histórica:

Los Reyes Católicos, en atención a una disposición de Juan II del año 1426, establecieron en las Cortes de Toledo de 1480 que: *«Porque los delitos no queden ni finquen sin pena ni castifo por defecto de acusado; y porque el oficio de nuestro Procurador Fiscal es de gran confianza, y quando bien se exercita se siguen de él grandes provechos, así en la execución de nuestra Justicia como en pro de la nuestra Hacienda; por ende ordenamos y mandamos que en la nuestra Corte sean deputados dos Procuradores Fiscales, Promotores para acusar y denunciar los maleficios...»*

Estos fiscales formaban parte del Consejo Real y, como se observará, ya entonces se les asigna la función de promover la acción de la justicia. La función protectora de los fiscales, no simplemente acusatoria, se revela, por ejemplo, en las Audiencias creadas en las Indias, donde se les ordena velar por el bien y la protección de los indios. Por lo demás, los jueces de las primeras Audiencias se integraban en las mismas como ministros (palabra que tiene la misma raíz que menestral y que alude a su condición de servidores públicos).

Es cierto que «fiscal», como ya expresara Covarrubias en el «Tesoro de la Lengua Castellana», proviene de fisco y este de la cestilla con la que recaudaban los impuestos en la antigua Roma.

También, en aquella España del diecisiete se entendía por fiscal al que defendía el patrimonio real, pero, añadiéndose, en un sentido más próximo al actual, *«el que sale a las causas cuando no hay parte que pida, por lo que toca al rey y al público; oficio ordinario en todos los tribunales»*. En el año 1886 la representación del Estado se trasladaría a los abogados del Estado. El nombre, sin embargo, se conserva con un sentido distinto del originario, por lo mismo que la función crea al órgano. Pasó con la palabra notario, que originariamente en Roma significaba taquígrafo.

Y esa función es independiente tanto de la judicatura como de los demás poderes del Estado. La relación con el Poder Ejecutivo se delinea en el Estatuto Fiscal con finura, ante la necesidad de establecer una conexión en defensa del interés público entre el Gobierno y la Fiscalía, para lo que se traza un delicado sistema de contrapesos: por un lado, el nombramiento del Fiscal General y el principio de jerarquía y, por otro, el principio de legalidad que vincula a todos y cada uno de los fiscales, que pueden hacer valer ante sus superiores.

El Estatuto Fiscal es el marco que permite el ejercicio de una función esencial en un Estado de derecho, en la que destaca junto a la defensa del interés público —no por sí solo, sino «tutelado por la Ley»— *la defensa de los derechos de los ciudadanos»* y, de manera muy especial, de las personas con discapacidad y los más vulnerables; una defensa que cumple igualmente una función preventiva.

En esta función preventiva los notarios encontramos en la Fiscalía un verdadero aliado. El respeto y protección de la dignidad de la persona también forma parte de nuestra función: los derechos fundamentales de las personas constituyen un presupuesto y un límite para la autonomía de la voluntad, que los notarios debemos considerar: positivamente, para respaldarlos y reforzarlos en favor del otorgante más débil o en apoyo de los más vulnerables, como las personas con discapacidad; negativamente, denegando nuestra intervención cuando se pretenda su conculcación. Hay aquí, por consiguiente, un punto de encuentro con el Ministerio Fiscal, que se traduce en una relación de colaboración muy necesaria desde un punto de vista jurídico y social.

Del mismo modo, el interés público, tutelado por la Ley, es también un referente de la actuación notarial en ese doble sentido: negativo, cuando se transgreda el ámbito de la autonomía de la voluntad, y, en sentido positivo, de lo que es un ejemplo nuestra Base de Datos de Titular Real, puesta a disposición del Ministerio Fiscal y de la que nos encontramos legítimamente orgullosos por contribuir de manera muy eficaz a extirpar esa lacra que constituye el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo.

Por todas estas razones, los notarios nos sentimos muy unidos a los fiscales. Históricamente, los escribanos de cámara del Consejo del Reino llevaban por orden de Carlos I un libro en el que se asentaban los negocios y causas de los fiscales del Consejo. Hoy, esta antigua relación de carácter formal se halla evidentemente superada y mucho más cercana por el hecho de compartir materialmente el mismo fin de preservar la legalidad. Pero el recuerdo de aquel antiguo libro nos permite simbólicamente dar fe «*pro memoria conservanda»* de esta efemérides y de nuestra felicitación y agradecimiento al Ministerio Fiscal por su inapreciable servicio a la sociedad.

María Emilia Adán García

Decana Nacional del Colegio de Registradores, Mercantiles y de Bienes Muebles de España

Y UNA VIEJA MIRADA DE FISCAL

El poema de Joan Margarit, «En la Audiencia» termina con estos versos:

«Pesa la lluvia, su murmullo dice
Que el mal es personal y el bien, común.
Oscurece: las togas se despliegan
Como grandes murciélagos en el atardecer.
Todos tenemos rostro de culpable
y una vieja mirada de fiscal.»

Este poema refleja la tensión entre el bien común y la actuación individual reprochable. La defensa del bien que es común, la añoranza por su potencial pérdida y la voluntad de preservarlo, es el contexto en el que evoca la figura del fiscal, de quien el poeta toma prestada su mirada, confrontándola en el verso a la culpabilidad individual

por lo actuado. El Fiscal se nos representa siempre como testigo protector del necesario cumplimiento de la legalidad.

Los ciudadanos, como el poeta, sentimos que el Ministerio Fiscal vela por el bien común que no es otro que el recogido en los principios constitucionales, utilizando como instrumento para ello la defensa de la legalidad.

Esta certeza compartida por el común de la ciudadanía se explicita en nuestra Carta Magna en el artículo 124, al decir que el Ministerio Fiscal «tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, 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»

El Ministerio Fiscal, como órgano constitucional, asume un papel fundamental en la defensa de los derechos de los ciudadanos que se asientan sobre el respeto de la dignidad de la persona, de los derechos inviolables que le son inherentes, de su libre desarrollo de la personalidad, del respeto a la ley y a los derechos de los demás, que como determina el artículo 10 de la Constitución Española, son fundamento del orden político y de la paz social.

Celebramos 40 años desde que, cumpliendo el mandato constitucional del artículo 124.3, la Ley 50/1981, 30 de diciembre de 1981, reguló el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. En su primer precepto refrenda este mismo artículo 124.1 CE, que es la clave de bóveda de su misión constitucional de salvaguarda del orden constitucional. Así lo recoge su artículo 3.3: «Velar por el respeto de las instituciones constitucionales y de los derechos fundamentales y libertades públicas con cuantas actuaciones exija su defensa.

La protección de la dignidad humana y de los derechos que le son inviolables se manifiesta día a día en la protección a la víctima del delito. Especialmente relevante es la existencia de unidades especializadas que tratan de cubrir los principales atentados que pueden dirigirse contra esa dignidad. Se coordinan actuaciones, a través de esos fiscales altamente especializados, en materia de violencia sobre la mujer, protección y reforma de menores, protección y defensa de los derechos de las personas mayores y con discapacidad, siniestralidad laboral, o extranjería. Pero también se manifiesta, salvaguardando los derechos del delincuente, como ciudadano de un Estado de derecho, desde la fiscalía de vigilancia penitenciaria que actúa con la vista puesta en el artículo 25.2 CE que recuerda que las penas están orientadas hacia la reeducación y reinserción social del penado.

También el Estatuto Orgánico en su artículo 3.4 le confiere la responsabilidad de «ejercitar las acciones penales y civiles dimanantes de delitos y faltas u oponerse a las ejercitadas por otros, cuando proceda». Es especialmente relevante su lucha contra el crimen organizado, a través tanto de la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada como de la Fiscalía Especial Antidroga. El Ministerio Fiscal, se adapta a la realidad social, a los nuevos modelos de criminalidad, creando unidades de fiscales especializados en delincuencia informática,

Dos son los principios que la propia Constitución española considera que deben informar la actuación del Ministerio Fiscal en el cumplimiento de su misión: el de legalidad y el de imparcialidad.

La defensa de la legalidad, sumándose a la necesaria búsqueda de la sostenibilidad de nuestra sociedad que requiere que todos cumplamos unos mínimos compromisos en materia urbanística y medioambiental. Es especialmente relevante la acción decidida de los fiscales especializados en ordenación del territorio y protección del patrimonio histórico, del medio ambiente e incendios forestales. Su firme defensa disuade de la infracción de las leyes que regulan estas materias. Su actuación, siempre en el marco constitucional, con sujeción a las leyes y a las demás normas que integran el ordenamiento jurídico es una garantía de ejercicio democrático de los derechos.

La imparcialidad que deriva de su independencia tanto del Gobierno en general como del Ministerio de Justicia en particular. Integrado en el Poder Judicial, con autonomía funcional, el artículo 7 del Estatuto Orgánico nos lo recuerda, exigiendo a la Fiscalía que actúe con plena objetividad e independencia en defensa de los intereses que le estén encomendados. Los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica, no menoscaban esa imparcialidad, como señala el artículo 55 del propio Estatuto Orgánico. Esa imparcialidad que deriva del hecho de no poder ser elegidos por el ciudadano que es enjuiciado, sino que solo se rinde cuenta ante la ley.

La relación entre el Ministerio Fiscal y los registradores es tan antigua como la propia ley hipotecaria, cuyos 160 años celebramos. Los registradores debemos poner en conocimiento del fiscal cualquier delito que resulte de los documentos que se nos presentan en el registro para su inscripción.

Junto a estos supuestos excepcionales, en el día a día los registradores ponemos a disposición del Ministerio Fiscal toda la información de la que disponemos, y que es necesaria para desarrollar con eficiencia su labor. Especialmente relevante es la información sobre titularidades reales que permite la investigación de los delitos de blanqueo de capitales o de terrorismo, o la información territorial necesaria para luchar contra los delitos urbanísticos o de medio ambiente.

Las medidas cautelares que solicita el Ministerio Fiscal, para sujetar los bienes inmuebles a las resultas del juicio, se practican en los registros mediante anotaciones preventivas. Hacemos así efectivas las medidas solicitadas. Su constancia registral no limita las facultades dispositivas del titular registral que puede transmitir libremente el inmueble sin ninguna autorización o requisito adicional. Su efecto principal es evitar la aparición del tercero del artículo 34 LH, al constar en el registro la causa de una posible resolución, que desvirtúa de ese modo la buena fe del adquirente. Por ello, cuando el juicio termine, sus pronunciamientos no serán papel mojado, sino que podrán hacerse efectivos sobre el patrimonio del deudor, o la inhabilitación del administrador de una sociedad será una realidad entre otras medidas.

Los registradores como garantes de la legalidad de los documentos que acceden al registro, conforme al artículo 18 LH, defendemos y valoramos la misión del Ministerio Fiscal, sintiendo el orgullo de ser llamados figuradamente los «fiscales del ausente», cuando se valora nuestra intervención en relación a los terceros, esos ciudadanos que no participan en los actos y contratos que se inscriben. Mediante la inscripción el acto o contrato abandona la esfera de las relaciones inter partes,

para producir efectos frente a toda la colectividad, por ello los ciudadanos que la integran deben ser protegidos.

Los registradores rendimos homenaje a los hombres y mujeres a los que el Estatuto Orgánico va dirigido. Las instituciones sin verdaderos servidores públicos que dirigen su mirada al otro antes que a sí mismos no serían ejemplares. Los fiscales, esos profesionales comprometidos, aunque poco conocidos, y no siempre suficientemente valorados, son la savia que da vida al Ministerio Fiscal. Personas que desde su anonimato encarnan la defensa de la legalidad y el cuidado de aquellos de nuestros conciudadanos que por razones bien diversas precisan que alguien vele por sus derechos con imparcialidad. Personas que tienen ante sí el desafío que supone la reforma de la LECrim, y que seguro que asumirán con esfuerzo y vocación de servicio.

En estos cuarenta años de servicio a los principios constitucionales que son fundamento de la paz social se ha ido construyendo una sociedad más justa, en el que el trabajo del fiscal, que hoy reconocemos, ha sido esencial.

Victoria Ortega Benito

Presidenta del Consejo General
de la Abogacía Española

Una perspectiva desde la abogacía

Vivimos en el siglo de la nueva longevidad, de la resistencia al tiempo, y el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (EOMF) es un buen ejemplo de veteranía normativa, acompañándonos casi desde los comienzos de nuestra democracia hasta nuestros días y viviendo con la sociedad española sus transformaciones.

Un recorrido de cuatro décadas bien merece un alto en el camino y una conmemoración, que es el objeto de esta publicación en la que la abogacía española está presente a través de estas líneas que naturalmente agradezco, pues también hemos venido acompañando al Ministerio Fiscal y a su Estatuto Orgánico en el sendero de estos últimos 40 años.

La Constitución española, el EOMF y el nuevo Estatuto General de la Abogacía Española recientemente aprobado unen ambas instituciones en la defensa de los derechos y libertades, y desde esa perspectiva hemos venido trabajando con la máxima lealtad profesional e institucional, en colaboración y cooperación, tejiendo sinergias y explorando respuestas a la aplicación práctica del derecho y de las leyes. Una mirada, la de la abogacía, que suma y cualifica, porque como señala el propio Tribunal Constitucional, la importancia de la asistencia letrada es «*decisiva para la existencia del Estado de derecho*».

Compartir misión y compromisos nos ha permitido, además, reforzar una acción común ante los muchos retos que plantea un mundo efervescente y de cambios. Pienso en la defensa de los derechos humanos, de los más desfavorecidos, de las víctimas, de quienes sufren el drama de la violencia en todas sus manifestaciones o de los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* de un planeta que no vive, precisamente, su mejor momento. O en los esfuerzos por la transformación digital en esta *sociedad del riesgo*, apoyándonos en las tecnologías como palanca clave para mejorar la capacidad prestacional de servicios y procesos, crucial en la Administración de Justicia.

Desde esta perspectiva, la experiencia del actual EOMF debe servirnos para mejorar ese futuro de reformas que demanda nuestro sistema procesal y de defensa, las cuales deberán estar armonizadas para cumplir con sus objetivos garantistas. Es el caso de la inaplazable Ley Orgánica del Derecho de Defensa, una reivindicación de la abogacía cuyo impulso situaría a nuestro país a la vanguardia mundial en materia de protección de los derechos de las personas ante la justicia.

Como es el caso también de esa nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal que, igualmente inexcusable, se reclama para perfeccionar nuestro sistema procesal penal, no solo para adecuarlo a las realidades de una sociedad y de una Administración de Justicia completamente diferente a la del siglo XIX, sino para, además, superar las decenas de modificaciones habidas en los casi 140 años de vida de la ley vigente, y adaptarse al espacio normativo de libertad, seguridad y justicia de la Europa común, máxime tras la creación de la Fiscalía Europea.

Para la abogacía española resulta nuclear que este nuevo marco procesal regule con claridad los elementos integrantes del derecho de defensa y la relación de la defensa con la instrucción, sin la menor quiebra de los mismos, proyectándose así con el mejor espíritu proteccionista de nuestra Constitución. Una reforma que implicará necesariamente y en paralelo la del EOMF, abordando, además del refuerzo de la autonomía del Ministerio Público, una reordenación orgánica, funcionarial, profesional, territorial y de los medios materiales a su disposición. Reformas que deberán contar con los suficientes recursos, en cantidad y calidad, para asegurar la viabilidad de un cambio estructural y cultural de tanto calado.

Es incuestionable que el EOMF es una pieza capital para el funcionamiento de una institución básica de nuestra justicia. Y nunca está de más recordar lo que su regulación ha supuesto para que nuestro país haya podido afrontar los grandes retos a los que nos hemos enfrentado, que no han sido pocos ni sencillos. Desde nuestra

transición a un Estado de derecho reconocido en el mundo, a nuestra integración en el proyecto de construcción común más ambicioso de la historia de Europa, pasando por la defensa de los derechos de las personas y de las sociedades que aspiran a construir convivencia desde la libertad, el respeto y la tolerancia, o por la lucha contra las principales amenazas para nuestras democracias en toda forma de delincuencia, tanto en el ámbito nacional como en un contexto global y transfronterizo desafiado por ilícitos tan preocupantes como la ciberdelincuencia, la corrupción, el blanqueo de capitales, el narcotráfico o la trata de personas.

Por eso resultará fundamental seguir contando con instrumentos sólidos y solventes que ordenen la arquitectura orgánica, funcional, competencial, operativa y prestacional del Ministerio Fiscal, no solo en orden a garantizar sus funciones constitucionales, sino también la seguridad jurídica en un tiempo convulso de incertidumbres e inestabilidad en todos los órdenes de la vida. Y la mejor forma de hacerlo es alineándonos con los requerimientos de transparencia, independencia, autonomía, eficiencia e imparcialidad que plantea el Estado de derecho, tanto en términos reales como de percepción pública, para seguir transitado con garantías reforzadas el siglo XXI.

En definitiva, buenas normas para una mejor justicia, para sociedades mejor protegidas y para Estados de derecho más cualificados. Junto al consenso, la colaboración y la corresponsabilidad, no hay mejor receta para el éxito, especialmente en un momento donde la legitimidad de las democracias se juega en el terreno de los derechos y libertades, y en la forma en que se garantizan. El éxito de un buen EOMF lo será también para nuestra justicia, que espera con impaciencia reformas importantes y estructurales para seguir prestando a toda la sociedad española y a nuestra democracia lo que de ella esperamos: seguridad, firmeza frente al crimen, protección del interés general y amparo para esos derechos y libertades que con tanto esfuerzo hemos consolidado juntos.

El Ministerio Fiscal podrá seguir contando para ello, como siempre ha contado, con la abogacía española, porque nada nos compromete más que una Administración de Justicia que es, como con acierto la definía Melquiades Álvarez, *«elemento primario de cohesión social y valioso amparo de todos los derechos»*.

Juan Carlos Estévez Fernández-Novoa

Presidente del Consejo General
de Procuradores de España

LA LEY 50/81, REGULADORA DEL ESTATUTO Orgánico del Ministerio Fiscal, trajo como consecuencia el paso de una Fiscalía que se había desenvuelto dentro del régimen franquista, a un nuevo Ministerio Fiscal democrático. No fue nada especialmente distinto de lo que le ocurrió a la sociedad española, en su conjunto, y a sus instituciones sociales. La Justicia tenía que democratizarse, y así lo hizo, profesión por profesión.

Los procuradores fuimos testigo de excepción de todo esto, y los que contamos con más años de edad de los que quisiéramos, lo recordamos perfectamente. No en vano también tuvimos que evolucionar internamente.

Los procuradores, en nuestro quehacer diario, nos relacionamos, no solamente con los tribunales, sino que lo hacemos, muy especialmente,

con nuestros clientes. Y los clientes de los procuradores, no son más que una muestra, bastante amplia, por cierto, de lo que es la sociedad española.

De este modo, son muy numerosas las ocasiones en que tenemos que explicar a nuestros clientes la actividad del Ministerio Fiscal, ya que la imagen que tienen grabada en su retina es la del fiscal acusador, muy limitada al proceso penal. Quizá ello venga provocado por los medios audiovisuales y la cantidad de películas, muchas de ellas americanas, en las que el fiscal aparece en tal función.

Es curioso ver la sorpresa de tu interlocutor cuando le comentas la función esencial del Ministerio Fiscal basada en el respeto y mantenimiento de la ley, muy especialmente, cuando pones ejemplos encuadrados en el ámbito de la jurisdicción civil, tales como la defensa y protección de los menores y de las personas con discapacidad.

En este sentido, y desde una óptica muy general, resulta curioso comprobar que existen ciertos paralelismos entre las profesiones de fiscal y de procurador, tales como el desconocimiento social, comparativamente hablando con otras profesiones, así como su inclusión entre las profesiones de reconocido prestigio que pueden integrar los ocho vocales de esta índole dentro del Consejo General del Poder Judicial.

También sorprende a la ciudadanía explicarles que jueces y fiscales tienen su origen en una única oposición, y que una vez superada la misma se elige entre el ejercicio de una u otra profesión, lo que trae como consecuencia la formación complementaria específica posterior a la aprobación del examen y antes del comienzo del ejercicio profesional propiamente dicho. Exactamente lo mismo o, muy parecido, salvando las correspondientes distancias, con lo que va a acontecer con el máster y el examen de acceso comunes para la abogacía y la procura, que se avecinan.

No quiero dejar de resaltar la notoria influencia del Ministerio Fiscal en la transición de España hacia una democracia plena, ni tampoco su decisiva intervención en la Justicia española, durante estos últimos cuarenta años. Es de admirar la ductilidad y capacidad de adaptación de los fiscales españoles a las necesidades sociales de cada momento, mejorando no solamente la Justicia española, sino realizando una aportación social decisiva.

Los fiscales han sabido adaptarse al mundo de las tecnologías y crear distintas áreas de ejercicio profesional, que se corresponde claramente con los problemas de la ciudadanía española.

Así, y sin ánimo de ser exhaustivo, la Fiscalía va especializándose para proteger a los menores, así como a las personas mayores. Tampoco deja de interesarse especial y específicamente por la violencia sobre la mujer, cuestión a la que ha dedicado grandes esfuerzos, resultando imprescindible la presencia de los fiscales en este ámbito.

No olvidan los fiscales la protección del medio ambiente, así como la de un urbanismo responsable. La seguridad vial y la siniestralidad laboral son también epicentro de sus preocupaciones.

En definitiva, es impensable que exista algún lugar sensible socialmente en el que no exista la presencia de un fiscal, contribuyendo a una sociedad más justa y equilibrada.

Únicamente me resta realizar un comentario sobre el futuro, que se presenta en una doble

dirección. En primer lugar, la aparición de la Fiscalía Europea, novedad que entiendo va a suponer un eslabón más para la vertebración de Europa, así como para su seguridad. En segundo lugar, ahí está, presto ya a hacer su aparición modernizando el proceso penal, la figura del fiscal instructor, lo cual comportará, al propio tiempo, una aproximación de nuestro proceso penal al de nuestros socios europeos en sus respectivos países.

En nombre de los procuradores españoles, que me honro en representar, y en el mío propio, vaya nuestro homenaje, felicitación y mejores deseos a quien tanto ha hecho por la Justicia y los españoles: el Ministerio Fiscal.

FISCALES GENERALES DEL ESTADO 1981-2021

Dolores Delgado García

Nombramiento: 25/02/2020

María José Segarra Crespo

Nombramiento: 29/06/2018 Cese: 14/01/2020

Julián Sánchez Melgar

Nombramiento: 07/12/2017 Cese: 21/06/2018

José Manuel Maza Martín

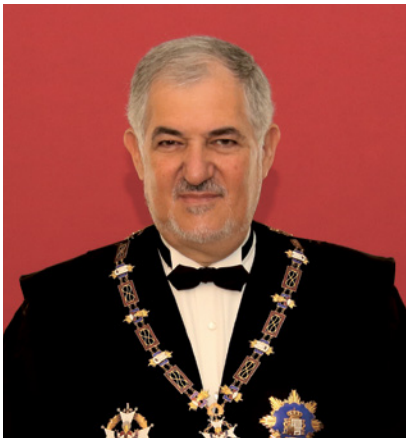
Nombramiento: 25/11/2016 (Fallecimiento: 18/11/2017)

Consuelo Madrigal Martínez-Pereda

Nombramiento: 09/01/2015 Cese: 04/11/2016

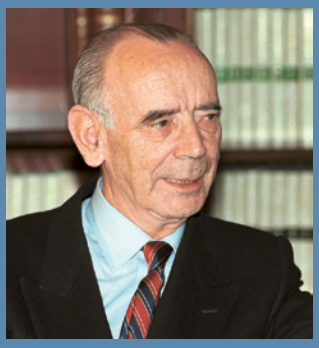
Eduardo Torres-Dulce Lifante

Nombramiento: 27/01/2012 Cese: 19/12/2014



Cándido Conde-Pumpido Tourón

Nombramiento: 23/04/2004 Cese: 16/12/2011



Jesús Cardenal Fernández

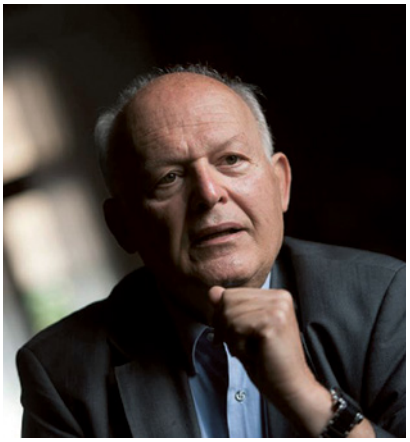
Nombramiento: 16/05/1997 Cese: 23/04/2004

Juan Cesáreo Ortiz Úrculo

Nombramiento: 06/09/1996 Cese: 16/05/1997

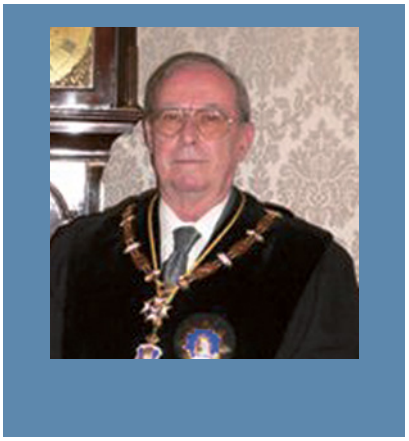
Carlos Granados Pérez

Nombramiento: 03/06/1994 Cese: 06/09/1996



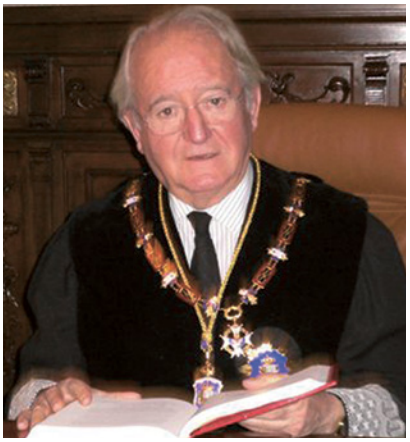
Eligio Hernández Gutiérrez

Nombramiento: 10/04/1992 Cese: 27/05/1994



Leopoldo Torres Boursault

Nombramiento: 26/01/1990 Cese: 10/04/1992

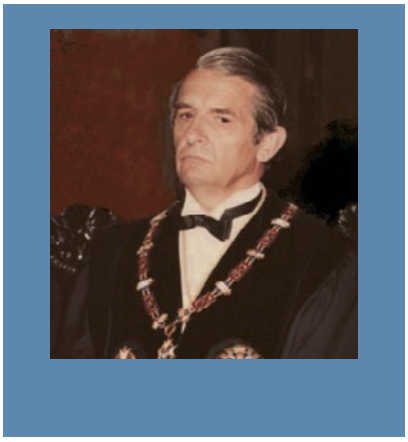


Javier Moscoso del Prado y Muñoz

Nombramiento: 19/09/1986 Cese: 26/01/1990

Luis Antonio Burón Barba

Nombramiento: 16/12/1982 Cese: 19/09/1986



José M. Gil-Albert Velarde

Nombramiento: 14/11/1980 Cese: 15/12/1982

ESTATUTO ORGÁNICO DEL MINISTERIO FISCAL

Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal

[Actualizado a 2/7/2021]

Don Juan Carlos I, Rey de España

A todos los que la presente vieren y entendieren,
Sabed: Que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente Ley:

TÍTULO I

Del Ministerio Fiscal y sus funciones

CAPÍTULO I
Del Ministerio Fiscal

Artículo primero

El Ministerio Fiscal tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, 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.

Artículo segundo

1. El Ministerio Fiscal es un órgano de relevancia constitucional con personalidad jurídica propia, integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial, y ejerce su misión por medio de órganos propios, conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad.

2. Corresponde al Ministerio Fiscal esta denominación con carácter exclusivo.

CAPÍTULO II
De las funciones del Ministerio Fiscal

Artículo tercero

Para el cumplimiento de las misiones establecidas en el artículo 1, corresponde al Ministerio Fiscal:

1. Velar por que la función jurisdiccional se ejerza eficazmente conforme a las leyes y en los plazos y términos en ellas señalados, ejercitando, en su caso, las acciones, recursos y actuaciones pertinentes.

2. Ejercer cuantas funciones le atribuya la ley en defensa de la independencia de los jueces y tribunales.

3. Velar por el respeto de las instituciones constitucionales y de los derechos fundamentales y libertades públicas con cuantas actuaciones exija su defensa.

4. Ejercitar las acciones penales y civiles dimanantes de delitos, sin perjuicio de la competencia de la Fiscalía Europea para ejercer la acción penal y solicitar la apertura de juicio oral por los delitos contra los intereses financieros de la Unión que asuma de acuerdo con su normativa, u oponerse a las ejercitadas por otros, cuando proceda.

5. Intervenir en el proceso penal, instando de la autoridad judicial la adopción de las 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.

6. Tomar parte, en defensa de la legalidad y del interés público o social, en los procesos relativos al estado civil y en los demás que establezca la ley.

7. 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.

8. Mantener la integridad de la jurisdicción y competencia de los jueces y tribunales, promoviendo los conflictos de jurisdicción y, en su caso, las cuestiones de competencia que resulten procedentes, e intervenir en las promovidas por otros.

9. Velar por el cumplimiento de las resoluciones judiciales que afecten al interés público y social.

10. 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.

11. Intervenir en los procesos judiciales de amparo así como en las cuestiones de inconstitucionalidad en los casos y forma previstos en al Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

12. Interponer el recurso de amparo constitucional, así como intervenir en los procesos de que conoce el Tribunal Constitucional en defensa de la legalidad, en la forma en que las leyes establezcan.

13. Ejercer en materia de responsabilidad penal de menores las funciones que le encomiende la legislación específica, debiendo orientar su actuación a la satisfacción del interés superior del menor.

14. Intervenir en los supuestos y en la forma prevista en las leyes en los procedimientos ante el Tribunal de Cuentas. Defender, igualmente, la legalidad en los procesos contencioso-administrativos y laborales que prevén su intervención.

15. Promover o, en su caso, prestar el auxilio judicial internacional previsto en las leyes, tratados y convenios internacionales.

16. Ejercer las demás funciones que el ordenamiento jurídico estatal le atribuya.

Con carácter general, la intervención del fiscal en los procesos podrá producirse mediante escrito o comparecencia. También podrá producirse a través de medios tecnológicos, siempre que aseguren el adecuado ejercicio de sus funciones y ofrezcan las garantías precisas para la validez del acto de que se trate. La intervención del fiscal en los procesos no penales, salvo que la ley disponga otra cosa o actúe como demandante, se producirá en último lugar.

Artículo cuarto

El Ministerio Fiscal, para el ejercicio de sus funciones, podrá:

1. 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.

Uno bis. Interesar la notificación de cualquier resolución de la Fiscalía Europea en asuntos en que esta haya intervenido, debiendo colaborar con aquella en las investigaciones que asuma, cuando sea requerido para ello.

2. Visitar en cualquier momento los centros o establecimientos de detención, penitenciarios o de internamiento de cualquier clase de su respectivo territorio, examinar los expedientes de los internos y recabar cuanta información estime conveniente.

3. Requerir el auxilio de las autoridades de cualquier clase y de sus agentes.

4. Dar a cuantos funcionarios constituyen la Policía Judicial las órdenes e instrucciones procedentes en cada caso.

5. Informar a la opinión pública de los acontecimientos que se produzcan, 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.

Las autoridades, funcionarios u organismos o particulares requeridos por el Ministerio Fiscal en el ejercicio de las facultades que se enumeran en este artículo y en el siguiente deberán atender inexcusablemente el requerimiento dentro de los límites legales. Igualmente, y con los mismos límites, deberán comparecer ante el Fiscal cuando éste lo disponga.

6. Establecer en las sedes de las Fiscalías Provinciales y en las que se considere necesario, centros de relación con las víctimas y perjudicados de las infracciones criminales cometidas en su circunscripción y por las que se sigue proceso penal en los Juzgados o Tribunales de la misma, con la finalidad de conocer los daños y perjuicios sufridos por ellas y para que aporten los documentos y demás pruebas de que dispongan para acreditar su naturaleza y alcance.

Artículo quinto

1. El Fiscal podrá recibir denuncias, enviándolas a la autoridad judicial o decretando su archivo, cuando no encuentre fundamentos para ejercitar acción alguna, notificando en este último caso la decisión al denunciante.

2. Igualmente, y para el esclarecimiento de los hechos denunciados o que aparezcan en los atestados de los que conozca, puede llevar a cabo u ordenar aquellas diligencias para las que esté legitimado según la Ley de Enjuiciamiento Criminal, las cuales no podrán suponer la adopción de medidas cautelares o limitativas de derechos. No obstante, podrá ordenar el Fiscal la detención preventiva.

Todas las diligencias que el Ministerio Fiscal practique o que se lleven a cabo bajo su dirección gozarán de presunción de autenticidad.

Los principios de contradicción, proporcionalidad y defensa inspirarán la práctica de esas diligencias.

A tal fin, el Fiscal recibirá declaración al sospechoso, quien habrá de estar asistido de letrado y podrá tomar conocimiento del contenido de las diligencias practicadas. 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.

3. Transcurrido el oportuno plazo, si la investigación hubiera evidenciado hechos de significación penal y sea cual fuese el estado de las diligencias, el Fiscal procederá a su judicialización, formulando al efecto la oportuna denuncia o querella, a menos que resultara procedente su archivo.

También podrá el Fiscal incoar diligencias preprocesales encaminadas a facilitar el ejercicio de las demás funciones que el ordenamiento jurídico le atribuye.

CAPÍTULO III
De los principios de legalidad e imparcialidad

Artículo sexto

Por el principio de legalidad el Ministerio Fiscal actuará con sujeción a la Constitución, a las leyes y demás normas que

integran el ordenamiento jurídico vigente, dictaminando, informando y ejercitando, en su caso, las acciones procedentes u oponiéndose a las indebidamente actuadas en la medida y forma en que las leyes lo establezcan.

Si el Fiscal estimare improcedente el ejercicio de las acciones o la actuación que se le haya confiado, usará de las facultades previstas en el artículo 27 de este Estatuto.

Artículo séptimo

Por el principio de imparcialidad el Ministerio Fiscal actuará con plena objetividad e independencia en defensa de los intereses que le estén encomendados.

CAPÍTULO IV
De las relaciones del Ministerio Fiscal con los poderes públicos

Artículo octavo

1. El Gobierno podrá interesar del Fiscal General del Estado que promueva ante los Tribunales las actuaciones pertinentes en orden a la defensa del interés público.

2. La comunicación del Gobierno con el Ministerio Fiscal se hará por conducto del Ministro de Justicia a través del Fiscal General del Estado. Cuando el Presidente del Gobierno lo estimo necesario podrá dirigirse directamente al mismo.

El Fiscal General del Estado, oída la Junta de Fiscales de Sala del Tribunal Supremo, resolverá sobre la viabilidad o procodencia de las actuaciones interesadas y expondrá su resolución al Gobierno de forma razonada. En todo caso, el acuerdo adoptado se notificará a quien haya formulado la solicitud.

Artículo noveno

1. El Fiscal General del Estado elevará al Gobierno una memoria anual sobre su actividad, la evolución de la criminalidad, la prevención del delito y las reformas convenientes para una mayor eficacia de la Justicia. En ella se recogerán las observaciones de las memorias que, a su vez, habrán de elevarle los fiscales de los distintos órganos, en la forma y tiempo que reglamentariamente se establezca. De esta memoria se remitirá copia a las Cortes Generales y al Consejo General del Poder Judicial. En todo caso, la citada memoria será presentada por el Fiscal General del Estado a las Cortes Generales en el período ordinario de sesiones más próximo a su presentación pública.

2. El Fiscal General del Estado informará al Gobierno, cuando éste lo interese y no exista obstáculo legal, respecto a cualquiera de los asuntos en que intervenga el Ministerio Fiscal, así como sobre el funcionamiento, en general, de la Administración de Justicia. En casos excepcionales podrá ser llamado a informar ante el Consejo de Ministros.

Artículo diez

El Ministerio Fiscal colaborará con las Cortes Generales a requerimiento de éstas y siempre que no exista obstáculo legal, sin perjuicio de comparecer ante las mismas para informar de aquellos asuntos para los que especialmente fuera requerido. Las Cortes Generales se comunicarán con el Ministerio Fiscal a través de los Presidentes de las Cámaras.

Artículo once

1. En el marco de sus competencias y cuando los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas interesen la actuación del Ministerio Fiscal en defensa de interés público se dirigirán, poniéndolo en conocimiento del Ministerio de Justicia, al Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma, que lo pondrá en conocimiento del Fiscal General del Estado, quien, oída la Junta de Fiscales de Sala, resolverá lo procedente, ajustándose en todo caso al principio de legalidad. Cualquiera que sea el acuerdo adoptado, se dará cuenta del mismo a quien haya formulado la solicitud.

2. Los Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas elaborarán una memoria sobre la actividad de las Fiscalías de su ámbito territorial que elevarán al Fiscal General del Estado. Asimismo, remitirán copia al Gobierno, al Consejo de Justicia y a la Asamblea Legislativa de la Comunidad. Deberán presentar la Memoria ante la Asamblea Legislativa de la misma dentro de los seis meses siguientes al día en que se hizo pública.

Los Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas colaborarán con la Asamblea Legislativa de la Comunidad

Autónoma en los mismos términos y condiciones que se prevén en el artículo anterior para las relaciones entre el Fiscal General del Estado y las Cortes Generales.

3. Los miembros del Ministerio Fiscal colaborarán con las Comunidades Autónomas que ostenten competencias en materia de Justicia para la efectividad de las funciones que éstas ostentan en materia de medios materiales y personales al servicio de la Administración de Justicia y participarán en los órganos de colaboración que en el ámbito territorial de éstas se constituyan entre los distintos operadores e instancias implicados en la Administración de Justicia con el fin de analizar, debatir y realizar estudios sobre materias relacionadas con la Administración de Justicia. Se podrán celebrar convenios con las Comunidades Autónomas previa autorización del Fiscal General del Estado.

TÍTULO II

De los órganos del Ministerio Fiscal y de los Principios que lo informan

CAPÍTULO I
De la organización, competencias y planta

Artículo doce

Son órganos del Ministerio Fiscal:

a) El Fiscal General del Estado.

b) El Consejo Fiscal.

c) La Junta de Fiscales de Sala.

d) La Junta de Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas.

e) La Fiscalía del Tribunal Supremo.

f) La Fiscalía ante el Tribunal Constitucional.

g) La Fiscalía de la Audiencia Nacional.

h) Las Fiscalías Especiales.

i) La Fiscalía del Tribunal de Cuentas, que se regirá por lo dispuesto en la Ley Orgánica de dicho Tribunal.

j) La Fiscalía Jurídico Militar.

k) Las Fiscalías de las Comunidades Autónomas.

l) Las Fiscalías Provinciales.

m) Las Fiscalías de Área.

n) La Unidad de Supervisión y Control de Protección de Datos.

Artículo trece

1. El Fiscal General del Estado dirige la Fiscalía General del Estado, integrada por la Inspección Fiscal, la Secretaría Técnica, la Unidad de Apoyo, y por los Fiscales de Sala que se determinen en plantilla.

Corresponde al Fiscal General del Estado, además de las facultades reconocidas en otros preceptos de este Estatuto, la de proponer al Gobierno los ascensos y nombramientos para los distintos cargos, previo informe del Consejo Fiscal, oído el Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma respectiva cuando se trate de cargos en las Fiscalías de su ámbito territorial.

2. La Inspección Fiscal de la Fiscalía General del Estado será dirigida por un Fiscal Jefe Inspector y estará integrada por un Teniente Fiscal Inspector y los inspectores fiscales que se determine en plantilla. Ejercerá 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 funcionarios que de él dependan. En todo caso, corresponde al Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma ejercer la inspección ordinaria de las Fiscalías de su ámbito territorial.

En la Inspección Fiscal se creará una Sección Permanente de Valoración, a los efectos de centralizar toda la información sobre méritos y capacidad de los Fiscales, con la finalidad de apoyar al Consejo Fiscal a la hora de informar las diferentes propuestas de nombramientos discrecionales en la Carrera Fiscal.

3. La Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado será dirigida por un Fiscal Jefe y estará integrada por un Teniente Fiscal y los fiscales que se determinen en plantilla, que realizarán los trabajos preparatorios que se les

encomienden en aquellas materias en las que corresponda a la Junta de Fiscales de Sala asistir al Fiscal General del Estado, así como cuantos otros estudios, investigaciones e informes estime éste procedente.

Asimismo, la Secretaría Técnica colaborará en la planificación de la formación de los miembros de la carrera fiscal cuya competencia corresponde al Centro de Estudios Jurídicos.

Sin perjuicio de las competencias encomendadas a otros órganos, la Secretaría Técnica asumirá 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.

4. La Unidad de Apoyo será dirigida por un Fiscal Jefe y estará integrada por los fiscales que se determinen en plantilla. Para el cumplimiento de sus funciones podrán ser adscritos a la Unidad de Apoyo funcionarios de la Administración General del Estado y de la Administración de Justicia, en el número que igualmente se determine en plantilla, quedando en todo caso en servicio activo en sus cuerpos de origen. Su función será realizar labores de asistencia a la Fiscalía General del Estado en materia de:

a) Representación institucional y relaciones con los poderes públicos.

b) Comunicación, relaciones con los medios y gestión de la atención al ciudadano.

c) Análisis y evaluación de las propuestas relativas a necesidades de organización y funcionamiento del Ministerio Fiscal en materia de estadística, informática, personal, medios materiales, información y documentación.

d) En general, aquellas funciones de asistencia o apoyo al Fiscal General del Estado, a los Fiscales de Sala adscritos a la Fiscalía General del Estado, al Consejo Fiscal y a la Junta de Fiscales de Sala que no correspondan a la Inspección o a la Secretaría Técnica.

5. Los Fiscales de Sala integrados en la Fiscalía General del Estado contarán con los fiscales adscritos que se determinen en plantilla.

El régimen de designación y cese de estos Fiscales de Sala será el previsto en el apartado uno del artículo treinta y seis y en el apartado uno del artículo cuarenta y uno de este Estatuto.

El régimen de designación y cese de los fiscales adscritos a los Fiscales de Sala será el previsto en el apartado tres del artículo treinta y seis.

Artículo catorce

1. El Consejo Fiscal se constituirá, bajo la Presidencia del Fiscal General del Estado, por el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo, el Fiscal Jefe Inspector y nueve Fiscales pertenecientes a cualquiera de las categorías. Todos los miembros del Consejo Fiscal, excepto el Fiscal General del Estado, el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo y el Fiscal Inspector, se elegirán, por un período de cuatro años, por los miembros del Ministerio Fiscal en servicio activo, constituidos en un único colegio electoral en la forma que reglamentariamente se determine.

2. No podrán ser elegidos vocales del Consejo Fiscal los Fiscales que presten sus servicios en la Inspección Fiscal, la Unidad de Apoyo y la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado.

3. El Consejo Fiscal podrá funcionar en Pleno y en Comisión Permanente y sus acuerdos se adoptarán por mayoría simple, siendo dirimente, en caso de empate, el voto de su Presidente.

4. Corresponde al Consejo Fiscal:

a) Elaborar los criterios generales en orden a asegurar la unidad de actuación del Ministerio Fiscal, en lo referente a la estructuración y funcionamiento de sus órganos.

b) Asesorar al Fiscal General del Estado en cuantas materias éste le someta.

c) Informar las propuestas pertinentes respecto al nombramiento de los diversos cargos.

d) Elaborar los informes para ascensos de los miembros de la carrera fiscal.

e) Resolver los expedientes disciplinarios y de mérito que sean de su competencia, así como apreciar las posibles incompatibilidades a que se refiere este Estatuto.

f) Resolver los recursos interpuestos contra resoluciones dictadas en expedientes disciplinarios por los Fiscales Jefes de los distintos órganos del Ministerio Fiscal.

g) Instar las reformas convenientes al servicio y al ejercicio de la función fiscal.

h) Conocer los planes anuales de la Inspección Fiscal.

i) Conocer e informar los planes de formación y selección de los Fiscales.

j) Informar los proyectos de ley o normas reglamentarias que afecten a la estructura, organización y funciones del Ministerio Fiscal. A estos efectos, el Consejo Fiscal deberá emitir el informe correspondiente en el plazo de treinta días hábiles. Cuando en la orden de remisión se haga constar la urgencia del informe, el plazo será de quince días hábiles.

k) Dirigir al Fiscal General del Estado cuantas peticiones y solicitudes relativas a su competencia se consideren oportunas.

l) Nombrar por mayoría absoluta a la persona titular de la Unidad de Supervisión y Control de Protección de Datos.

Habrá de integrarse en el seno del Consejo Fiscal una Comisión de Igualdad para el estudio de la mejora de los parámetros de igualdad en la carrera fiscal, cuya composición quedará determinada en la normativa que rige la constitución y funcionamiento del Consejo Fiscal.

Artículo quince

La Junta de Fiscales de Sala se constituirá, bajo la presidencia del Fiscal General del Estado, por el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo y los Fiscales de Sala. Actuará como Secretario el Fiscal Jefe de la Secretaría Técnica.

La Junta asiste al Fiscal General del Estado en materia doctrinal y técnica, en orden a la formación de los criterios unitarios de interpretación y actuación legal, la resolución de consultas, elaboración de las memorias y circulares, preparación de proyectos e informes que deban ser elevados al Gobierno y cualesquiera otras, de naturaleza análoga, que el Fiscal General del Estado estime procedentesometer a su conocimiento y estudio, así como en los supuestos previstos en el artículo veinticinco de este Estatuto.

Artículo dieciséis

La Junta de Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas, presidida por el Fiscal General del Estado, estará integrada por el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo, por dichos Fiscales Superiores, y por el Fiscal Jefe de la Secretaría Técnica, que actuará como Secretario. Su función será asegurar la unidad y coordinación de la actuación y funcionamiento de las Fiscalías en todo el territorio del Estado, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Consejo Fiscal por este Estatuto.

En atención a los asuntos a tratar, podrá ser convocado a la Junta cualquier miembro del Ministerio Fiscal.

Artículo diecisiete

La Fiscalía del Tribunal Supremo, bajo la jefatura del Fiscal General del Estado se integrará, además, con un Teniente Fiscal, los Fiscales de Sala y los Fiscales del Tribunal Supremo que se determinen en la plantilla, los cuales deberán pertenecer a la categoría segunda.

El Teniente Fiscal del Tribunal Supremo desempeñará las siguientes funciones, sin perjuicio de las demás que le atribuya este Estatuto o el reglamento que lo desarrolle, o que pueda delegarle el Fiscal General del Estado:

a) Sustituirá al Fiscal General del Estado en caso de ausencia, imposibilidad o vacante.

b) Dirigirá y coordinará por delegación del Fiscal General del Estado la actividad ordinaria de la Fiscalía del Tribunal Supremo.

Los Fiscales del Tribunal Supremo desempeñarán sus funciones en el ámbito de dicho Tribunal, y en consecuencia disfrutarán de la consideración, tratamiento y régimen retributivo acordes a la relevancia de su cometido y al rango y naturaleza de dicho órgano.

Artículo dieciocho

Las Fiscalías se constituirán y organizarán de acuerdo con las siguientes reglas:

1. La Fiscalía ante el Tribunal Constitucional, la Fiscalía del Tribunal de Cuentas, la Fiscalía de la Audiencia Nacional y las Fiscalías Especiales estarán integradas por un Fiscal de

Sala, por un Teniente Fiscal y por los Fiscales que determine la plantilla, que deberán pertenecer a la categoría segunda.

La Fiscalía del Tribunal de Cuentas se regirá por lo dispuesto en la Ley Orgánica de dicho Tribunal.

2. La Fiscalía Jurídico Militar estará integrada por la Fiscalía Togada, la Fiscalía del Tribunal Militar Central y las Fiscalías de los Tribunales Militares Territoriales. La Fiscalía Togada será dirigida por el Fiscal Togado y estará integrada al menos por un General Auditor y por un Fiscal de Sala perteneciente a la Carrera Fiscal y designado con arreglo a lo dispuesto en el artículo Trece de este Estatuto. La Fiscalía del Tribunal Militar Central y las Fiscalías de los Tribunales Militares Territoriales se formarán y organizarán conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar.

3. Las Fiscalías de las Comunidades Autónomas y las Fiscalías Provinciales serán dirigidas por su Fiscal Jefe y estarán integradas por un Teniente Fiscal, los Fiscales Decanos necesarios para su correcto funcionamiento según el tamaño y el volumen de trabajo de las Fiscalías, y los demás Fiscales que determine la plantilla. En las Comunidades Autónomas con competencias en materia de Justicia, podrán crearse unidades de apoyo al Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma, en las que podrán integrarse funcionarios de la Comunidad Autónoma en el número que se determine en la plantilla, para labores de apoyo y asistencia en materias de estadística, informática, traducción de lenguas extranjeras, gestión de personal u otras que no sean de las que con arreglo a este Estatuto tengan encomendadas los Fiscales. Corresponde al Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma informar al Gobierno de la Comunidad Autónoma de las necesidades de organización y funcionamiento de las Fiscalías de su ámbito territorial en materia de medios informáticos, nuevas tecnologías y demás medios materiales.

Estas Fiscalías podrán contar con Secciones especializadas en aquellas materias que se determinen legal o reglamentariamente, o que por su singularidad o por el volumen de actuaciones que generen requieran de una organización específica. Dichas Secciones podrán constituirse, si se estima necesario para su correcto funcionamiento según el tamaño de las mismas, bajo la dirección de un Fiscal Decano, y a ellas serán adscritos uno o más Fiscales pertenecientes a la plantilla de la Fiscalía, teniendo preferencia aquellos que por razón de las anteriores funciones desempeñadas, cursos impartidos o superados o por cualquier otra circunstancia análoga, se hayan especializado en la materia. No obstante, cuando las necesidades del servicio así lo aconsejen podrán actuar también en otros ámbitos o materias.

Las Secciones ejercerán las funciones que les atribuyan los respectivos Fiscales Jefes, en el ámbito de la materia que les corresponda, con arreglo a lo dispuesto en este Estatuto, en el reglamento que lo desarrolle y en las Instrucciones del Fiscal General del Estado. Además, en estas Secciones se integrarán los Fiscales Delegados de las Fiscalías Especiales cuando proceda conforme a lo dispuesto en el artículo Diecinueve de esta Ley. Las instrucciones que se den a las Secciones especializadas en las distintas Fiscalías, cuando afecten a un ámbito territorial determinado, deberán comunicarse al Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma correspondiente.

En todo caso, en la Fiscalía de la Audiencia Nacional y en las Fiscalías Provinciales existirá una Sección de Menores a la que se encomendarán las funciones y facultades que al Ministerio Fiscal atribuye la Ley Orgánica Reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores. Estas Secciones podrán constituirse en las Fiscalías de las Comunidades Autónomas cuando sus competencias, el volumen de trabajo o la mejor organización y prestación del servicio así lo aconsejen. Asimismo, en las Fiscalías Provinciales existirá una Sección contra la Violencia sobre la Mujer, que coordinará o en su caso asumirá directamente la intervención del Ministerio Fiscal en los procedimientos penales y civiles cuya competencia esté atribuida a los Juzgados de Violencia sobre la Mujer. En la Sección contra la Violencia sobre la Mujer deberá llevarse un registro de los procedimientos que se sigan relacionados con estos hechos que permitirá la consulta de los Fiscales cuando conozcan de un procedimiento de los que tienen atribuida la competencia, al efecto en cada caso procedente. Estas Secciones podrán constituirse en las Fiscalías de las Comunidades Autónomas cuando sus competencias, el volumen de trabajo o la mejor organización y prestación del servicio así lo aconsejen.

En las Fiscalías Provinciales, cuando por el volumen de actuaciones que generen requieran de una organización específica podrán constituirse Secciones de seguridad vial y siniestralidad laboral.

También existirá una Sección de Medio Ambiente especializada en delitos relativos a la ordenación del territorio, la protección del patrimonio histórico, los recursos naturales y el medio ambiente, la protección de la flora, fauna y animales domésticos, y los incendios forestales. Estas Secciones podrán constituirse en las Fiscalías de las Comunidades Autónomas cuando sus competencias, el volumen de trabajo o la mejor organización y prestación del servicio así lo aconsejen.

4. Cuando el volumen de asuntos, el número de órganos judiciales dentro de una provincia o la creación de una sección de la Audiencia Provincial en sede distinta de la capital de la misma lo aconsejen, el Fiscal General del Estado, oído el Consejo Fiscal y el Fiscal Superior de la respectiva Comunidad, podrá proponer al Ministro de Justicia la constitución de Fiscalías de Área, que serán dirigidas por un Fiscal Jefe y estarán integradas por los Fiscales que determine la plantilla. Se creará una Fiscalía de Área en todas aquellas localidades en las que exista una Sección desplazada de la Audiencia Provincial, tomando su nombre del lugar de su sede. Las Fiscalías de Área asumirán el despacho de los asuntos correspondientes al ámbito territorial que prevea la norma que las establezca, que podrá comprender uno o varios partidos judiciales.

Cuando no se den las circunstancias señaladas en el párrafo anterior, pero la dispersión geográfica de los órganos judiciales o la mejor prestación del servicio lo hagan necesario, el Fiscal General del Estado, oído el Consejo Fiscal y el Fiscal Superior de la respectiva Comunidad, podrá proponer al Ministro de Justicia la constitución de Secciones Territoriales de la Fiscalía Provincial que atenderán los órganos judiciales de uno o más partidos de la misma provincia. Dichas Secciones se constituirán por los Fiscales que se determinen en plantilla y estarán dirigidas por un Fiscal Decano que será designado y ejercerá sus funciones en los términos previstos en este Estatuto.

Por las mismas circunstancias señaladas en los dos párrafos anteriores, el Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma, oídos los respectivos Fiscales Jefes Provinciales, podrá proponer al Fiscal General del Estado la constitución de Fiscalías de Área y de Secciones Territoriales en las Fiscalías de su ámbito territorial.

5. El número de las Fiscalías, las Secciones Territoriales en su caso, y sus respectivas plantillas se fijarán, de acuerdo con los criterios establecidos en los números anteriores, por Real Decreto, a propuesta del Ministro de Justicia, previo informe del Fiscal General del Estado, oído el Consejo Fiscal.

La referida plantilla orgánica tendrá en todo caso, las limitaciones que se deriven de las previsiones presupuestarias que correspondan y será revisada al menos cada cinco años para adaptarla a las nuevas necesidades.

6. Las decisiones referidas a las materias previstas en los apartados números tres, cuatro y Cinco de este precepto deberán contar con el informe previo del órgano competente de la Comunidad Autónoma en materia de medios personales y materiales de la Administración de Justicia.

Artículo 18 bis

(Suprimido)

Artículo 18 ter

(Suprimido)

Artículo 18 quáter

(Suprimido)

Artículo 18 quinquies

(Suprimido)

Artículo diecinueve

1. La Fiscalía de la Audiencia Nacional es competente para conocer de los asuntos que correspondan a dicho órgano judicial, con excepción de los que resulten atribuidos a otra Fiscalía Especial de acuerdo con las disposiciones de este Estatuto.

2. Son Fiscalías Especiales la Fiscalía Antidroga y la Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada.

3. La Fiscalía Antidroga ejercerá las siguientes funciones:

a) Intervenir directamente en todos los procedimientos relativos al tráfico de drogas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas, o blanqueo de capitales relacionado con dicho tráfico, que sean competencia de la Audiencia Nacional y de los Juzgados Centrales de Instrucción conforme a los artículos 65 y 88 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

b) Investigar, en los términos del artículo Cinco de este Estatuto, los hechos que presenten indicios de ser constitutivos de alguno de los delitos mencionados en el apartado anterior.

c) Coordinar las actuaciones de las distintas Fiscalías en orden a la prevención y represión del tráfico ilegal de drogas y el blanqueo de capitales relacionado con dicho tráfico. Las Fiscalías de los Tribunales Militares colaborarán con la Fiscalía Antidroga en relación con los hechos cometidos en centros, establecimientos y unidades militares.

d) Colaborar con la autoridad judicial en el control del tratamiento de los drogodependientes a quienes se haya aplicado la remisión condicional, recibiendo los datos precisos de los centros acreditados que participen en dicho tratamiento.

4. La Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada practicará las diligencias a que se refiere el artículo Cinco de esta Ley e intervendrá directamente en procesos penales, en ambos casos siempre que se trate de supuestos de especial trascendencia, apreciada por el Fiscal General del Estado, en relación con:

a) Delitos contra la Hacienda Pública, contra la seguridad social y de contrabando.

b) Delitos de prevaricación.

c) Delitos de abuso o uso indebido de información privilegiada.

d) Malversación de caudales públicos.

e) Fraudes y exacciones ilegales.

f) Delitos de tráfico de influencias.

g) Delitos de cohecho.

h) Negociación prohibida a los funcionarios.

i) Defraudaciones.

j) Insolvencias punibles.

k) Alteración de precios en concursos y subastas públicos.

l) Delitos relativos a la propiedad intelectual e industrial, al mercado y a los consumidores.

m) Delitos societarios.

n) Blanqueo de capitales y conductas afines a la receptación, salvo cuando por su relación con delitos de tráfico de drogas o de terrorismo corresponda conocer de dichas conducta a las otras Fiscalías Especiales.

ñ) Delitos de corrupción en transacciones comerciales internacionales.

o) Delitos de corrupción en el sector privado.

p) Delitos conexos con los anteriores.

q) La investigación de todo tipo de negocios jurídicos, transacciones o movimientos de bienes, valores o capitales, flujos económicos o activos patrimoniales, que indiciariamente aparezcan relacionados con la actividad de grupos delictivos organizados o con el aprovechamiento económico de actividades delictivas, así como de los delitos conexos o determinantes de tales actividades; salvo cuando por su relación con delitos de tráfico de drogas o de terrorismo corresponda conocer de dichas conductas a la Fiscalía Antidroga o a la de la Audiencia Nacional.

5. Cuando el número de procedimientos así lo aconseje, el Fiscal General del Estado podrá designar en cualquier Fiscalía uno o varios Fiscales Delegados de las Fiscalías Especiales, que se integrarán en éstas. Dicha designación se hará, oído el Consejo Fiscal, previo informe de los Fiscales Jefes de la Fiscalía Especial y la Fiscalía territorial correspondiente, entre los Fiscales de la plantilla de ésta última que lo soliciten, acreditando su especialización en la materia en los términos que reglamentariamente se establezcan. Cuando en la Fiscalía territorial exista una Sección especializada, constituida con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior, cuyo ámbito de actuación coincida total o parcialmente con la materia para la que es competente la

Fiscalía Especial, el Fiscal Delegado se integrará en dicha Sección.

El Fiscal Jefe de la Fiscalía Especial tendrá, con respecto a los Fiscales así designados y sólo en el ámbito específico de su competencia, las mismas facultades y deberes que corresponden a los Fiscales Jefes de los demás órganos del Ministerio Fiscal. Sin perjuicio de las Instrucciones que con carácter general pueda impartir el Fiscal General del Estado, el Decreto de nombramiento concretará las funciones y el ámbito de actuación de los Fiscales Delegados, especificando su grado de dedicación a los asuntos competencia de la Fiscalía Especial. En todo caso los Fiscales Delegados deberán informar de los asuntos de los que conozcan en su calidad de tales al Fiscal Jefe del órgano en que desempeñen sus funciones.

6. Para su adecuado funcionamiento, se podrán adscribir a las Fiscalías Especiales unidades de Policía Judicial y cuantos profesionales y expertos sean necesarios para auxiliarlas de manera permanente u ocasional.

Artículo veinte

1. En la Fiscalía General del Estado existirá un Fiscal contra la Violencia sobre la Mujer, con categoría de Fiscal de Sala, que ejercerá las siguientes funciones:

a) Practicar las diligencias a que se refiere el artículo Cinco del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, e intervenir directamente en aquellos procesos penales de especial trascendencia apreciada por el Fiscal General del Estado, referentes a los delitos por actos de violencia de género comprendidos en el artículo 87 ter.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

b) Intervenir, por delegación del Fiscal General del Estado, en los procesos civiles comprendidos en el artículo 87 ter.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

c) Supervisar y coordinar la actuación de las Secciones contra la Violencia sobre la Mujer, y recabar informes de las mismas, dando conocimiento al Fiscal Jefe de las Fiscalías en que se integren.

d) Coordinar los criterios de actuación de las diversas Fiscalías en materias de violencia de género, para lo cual podrá proponer al Fiscal General del Estado la emisión de las correspondientes instrucciones.

e) Elaborar semestralmente, y presentar al Fiscal General del Estado, para su remisión a la Junta de Fiscales de Sala del Tribunal Supremo, y al Consejo Fiscal, un informe sobre los procedimientos seguidos y actuaciones practicadas por el Ministerio Fiscal en materia de violencia de género.

Para su adecuada actuación se le adscribirán los profesionales y expertos que sean necesarios para auxiliarlo de manera permanente u ocasional.

2. En la Fiscalía General del Estado existirá un Fiscal contra los delitos relativos a la ordenación del territorio y la protección del patrimonio histórico, del medio ambiente e incendios forestales, con categoría de Fiscal de Sala, que ejercerá las siguientes funciones:

a) Practicar las diligencias a que se refiere el artículo Cinco a intervenir, directamente o a través de instrucciones impartidas a los delegados, en aquellos procesos penales de especial trascendencia apreciada por el Fiscal General del Estado, referentes a delitos relativos a la ordenación del territorio, la protección del patrimonio histórico, los recursos naturales y el medio ambiente, la protección de la flora, fauna y animales domésticos, y los incendios forestales.

b) Ejercitar la acción pública en cualquier tipo de procedimiento, directamente o a través de instrucciones impartidas a los delegados, cuando aquella venga prevista en las diferentes leyes y normas de carácter medioambiental, exigiendo las responsabilidades que procedan.

c) Supervisar y coordinar la actuación de las secciones especializadas de medio ambiente y recabar los informes oportunos, dirigiendo por delegación del Fiscal General del Estado la red de Fiscales de medio ambiente.

d) Coordinar las Fiscalías en materia de medio ambiente unificando los criterios de actuación, para lo cual podrá proponer al Fiscal General la emisión de las correspondientes instrucciones y reunir, cuando proceda, a los Fiscales integrantes de las secciones especializadas.

e) Elaborar anualmente y presentar al Fiscal General del Estado un informe sobre los procedimientos seguidos y actuaciones practicadas por el Ministerio Fiscal en materia de medio ambiente, que será incorporado a la memoria anual presentada por el Fiscal General del Estado.

Para su adecuada actuación se le adscribirá una Unidad del Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil, así como, en su caso, los efectivos necesarios del resto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que tengan competencias medioambientales, de conformidad con la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Igualmente, podrán adscribirse los profesionales y expertos técnicos necesarios para auxiliarlo de manera permanente u ocasional. La Fiscalía podrá recabar el auxilio de los agentes forestales o ambientales de las administraciones públicas correspondientes, dentro de las funciones que estos colectivos tienen legalmente encomendadas.

3. Igualmente existirán, en la Fiscalía General del Estado, Fiscales de Sala Especialistas responsables de la coordinación y supervisión de la actividad del Ministerio Fiscal en materia de protección y reforma de menores, y en aquellas otras materias en que el Gobierno, a propuesta del Ministro de Justicia, oído el Fiscal General del Estado, y previo informe, en todo caso, del Consejo Fiscal, aprecie la necesidad de creación de dichas plazas. Los referidos Fiscales de Sala tendrán facultades y ejercerán funciones análogas a las previstas en los apartados anteriores de este artículo, en el ámbito de su respectiva especialidad, así como las que en su caso pueda delegarles el Fiscal General del Estado, todo ello sin perjuicio de las atribuciones de los Fiscales Jefes de los respectivos órganos territoriales.

4. En la Fiscalía General del Estado, de igual modo, existirá la Unidad de Supervisión y Control de Protección de Datos que ejercerá las competencias que corresponden a la autoridad de protección de datos con fines jurisdiccionales sobre el tratamiento de los mismos realizado por el Ministerio Fiscal, de acuerdo con lo establecido en el artículo 236 octies de la Ley Orgánica del Poder Judicial en el ámbito de sus competencias y facultades. Su regulación se remitirá a los términos previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial en cuanto le sea de aplicación.

Al frente de la Unidad de Supervisión y Control de Protección de Datos se nombrará por mayoría absoluta del Pleno del Consejo Fiscal una persona titular de la Unidad, de entre juristas de reconocida competencia con al menos quince años de ejercicio profesional y con conocimientos y experiencia acreditados en materia de protección de datos.

La duración del mandato de la persona titular de la Unidad de Supervisión y Control de Protección de Datos será de cinco años, no renovable. Durante su mandato permanecerá, en su caso, en situación de servicios especiales y ejercerá exclusivamente las funciones inherentes a su cargo. Sólo podrá ser cesada por incapacidad o incumplimiento grave de sus deberes, apreciados por el Pleno mediante mayoría absoluta.

El régimen de incompatibilidades de la persona titular de la Unidad de Supervisión y Control de Protección de Datos será el mismo que el establecido para los Fiscales al servicio de los órganos técnicos de la Fiscalía General del Estado. La persona titular de la Unidad de Supervisión y Control de Protección de Datos deberá ejercer sus funciones con absoluta independencia y neutralidad.

La persona titular y el resto de personal adscrito a la Unidad de Supervisión y Control de Protección de Datos estarán sujetos al deber de secreto profesional, tanto durante su mandato como después del mismo, con relación a las informaciones confidenciales de las que hayan tenido conocimiento en el cumplimiento de sus funciones o el ejercicio de sus atribuciones. Este deber de secreto profesional se aplicará en particular a la información que faciliten las personas físicas a la Unidad de Supervisión y Control de Protección de Datos en materia de infracciones de la presente normativa.

La composición, organización y funcionamiento de la Unidad de Supervisión y Control de Protección de Datos será regulada reglamentariamente. Se deberá velar porque la Unidad cuente, en todo caso, con todos los medios personales y materiales necesarios para el adecuado ejercicio de sus funciones.

Artículo veintiuno

1. Las Fiscalías del Tribunal Supremo, ante el Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas, la Fiscalía Togada, la Fiscalía de la Audiencia Nacional y las Fiscalías Especiales tienen su sede en Madrid y extienden sus funciones a todo el territorio del Estado para los asuntos de su competencia. La Fiscalía del Tribunal Militar Central también tendrá su sede en la capital de España y ejercerá sus funciones ante dicho Tribunal y ante los Juzgados Togados Militares Centrales. Las Fiscalías de los Tribunales Militares Territoriales tendrán su sede donde resida el Tribunal Militar Territorial respectivo y ejercerán las funciones en el ámbito competencial del mismo.

2. Las Fiscalías de las Comunidades Autónomas tendrán su sede donde resida el Tribunal Superior de Justicia respectivo, y ejercerán sus funciones en el ámbito competencial del mismo.

En el supuesto de que existan o se establezcan Salas de los Tribunales Superiores de Justicia con jurisdicción limitada a una o varias provincias de la Comunidad Autónoma, a propuesta o previo informe del Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma, el Fiscal General del Estado, oído el Consejo Fiscal, podrá proponer al Ministro de Justicia la constitución en su sede de una Sección Territorial de la Fiscalía Superior de la Comunidad Autónoma. La propuesta se comunicará a la Comunidad Autónoma con competencias en materia de justicia para el ejercicio de las mismas.

3. Las Fiscalías Provinciales tendrán su sede donde la tenga la Audiencia Provincial y extenderán sus funciones a todos los órganos judiciales de la provincia, salvo que con arreglo a las disposiciones de este Estatuto sea competente otro órgano del Ministerio Fiscal. También despacharán los asuntos competencia de órganos judiciales unipersonales de ámbito superior al provincial, cuando así lo disponga el Fiscal General del Estado, oído el Consejo Fiscal, y el Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma.

En el caso de Comunidades Autónomas uniprovinciales, atendiendo a su volumen de actividad, el Gobierno, a propuesta del Fiscal General del Estado, oído el Consejo Fiscal y el Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma, podrá establecer que la Fiscalía de la Comunidad Autónoma asuma también las funciones de la Fiscalía Provincial.

4. Las Fiscalías de Área ejercerán sus funciones en el ámbito territorial inferior a la provincia en el que proceda su creación dado el volumen de asuntos, el número de órganos judiciales o la existencia de una sección de la Audiencia Provincial en sede distinta de la capital de la misma, pudiendo abarcar uno o más partidos judiciales de dicha provincia, y teniendo su sede en el lugar que determine la norma que las establezca.

5. Los miembros del Ministerio Fiscal podrán actuar y constituirse en cualquier punto del territorio de su Fiscalía.

No obstante, cuando el volumen o la complejidad de los asuntos lo requiera, el Fiscal General del Estado, de oficio o a propuesta del Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma, oídos el Consejo Fiscal y los Fiscales Jefes de los órganos afectados, podrá ordenar que se destaquen temporalmente uno o varios Fiscales a una Fiscalía determinada. Igualmente, con la autorización del Fiscal General del Estado, cualquier Fiscal podrá actuar en cualquier punto del territorio del Estado.

6. Lo establecido en este artículo deberá entenderse sin perjuicio de que, cuando los Tribunales y Juzgados se constituyan en lugar distinto de su sede legal o cuando el ejercicio de sus funciones lo requiera, pueda el Ministerio Fiscal, por medio de sus miembros, constituirse ante un órgano judicial con sede distinta a la de la Fiscalía respectiva.

Artículo veintiuno bis

En caso de discrepancias entre la Fiscalía Europea y la Fiscalía española sobre las atribuciones a las que se refiere el artículo 25.6 del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, decidirá definitivamente la persona titular de la Fiscalía General del Estado tras oír a la Junta de Fiscales de Sala, en los términos previstos en el artículo quince de la presente Ley.

CAPÍTULO II
De la unidad y dependencia del Ministerio Fiscal

Artículo veintidós

1. El Ministerio Fiscal es único para todo el Estado.

2. El Fiscal General del Estado ostenta la jefatura superior del Ministerio Fiscal y su representación en todo el territorio español. A él corresponde impartir las órdenes e instrucciones convenientes al servicio y al orden interno de la institución y, en general, la dirección e inspección del Ministerio Fiscal.

3. El Fiscal General del Estado podrá delegar a los Fiscales de Sala funciones relacionadas con la materia propia de su competencia. Los Fiscales de Sala Delegados asumirán dichas funciones en los términos y con los límites que establezca el acto de delegación, que será revocable y en todo caso se extinguirá cuando cese el Fiscal General. Dentro de tales límites, los Fiscales de Sala podrán proponer al Fiscal General del Estado las Circulares e Instrucciones que considere necesarias, participar en la determinación de los criterios para la formación de los Fiscales especialistas y coordinar a nivel estatal la actuación de las Fiscalías, sin perjuicio de las facultades de los respectivos Fiscales Jefes de los órganos territoriales.

4. Los Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas, además de dirigir su Fiscalía, actuarán en todo el territorio de la Comunidad Autónoma correspondiente, asumiendo en el mismo la representación y la jefatura del Ministerio Fiscal, sin perjuicio de las atribuciones del Fiscal General del Estado. En consecuencia, presidirán la Junta de Fiscales Jefes de su territorio, y ejercerán dentro del mismo las funciones previstas en los artículos Once, Veintiuno, Veinticinco y Veintiséis de este Estatuto, las que delegue el Fiscal General del Estado, así como las que les correspondan en materia disciplinaria con arreglo a esta Ley o al reglamento que la desarrolle. En el caso de las Comunidades Autónomas uniprovinciales mencionadas en el artículo Veintiuno, apartado Tres, el Fiscal Superior asumirá también las funciones que, con arreglo a este Estatuto o a las normas que lo desarrollen, correspondan al Fiscal Jefe de la Fiscalía Provincial.

5. El Fiscal Jefe de cada órgano ejercerá la dirección de éste y actuará siempre en representación del Ministerio Fiscal bajo la dependencia de sus superiores jerárquicos y del Fiscal General del Estado.

Corresponde a los Fiscales Jefes de cada órgano:

a) Organizar los servicios y la distribución del trabajo entre los Fiscales de la plantilla y la adscripción de los componentes de la Sección de Menores, oída la Junta de Fiscalía.

b) Conceder los permisos y licencias de su competencia.

c) Ejercer la facultad disciplinaria en los términos que establezcan el presente Estatuto y su reglamento.

d) Hacer las propuestas de recompensas, de méritos y las menciones honoríficas que procedan.

e) Las demás facultades que este Estatuto u otras disposiciones le confieran.

Lo dispuesto en este apartado se entiende sin perjuicio de las facultades que atribuye al Ministro de Defensa el artículo 92 de la Ley Orgánica 4/1987, de 15 de julio, de Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar.

6. El Teniente Fiscal, en las Fiscalías donde exista, asumirá las funciones de dirección o coordinación que le delegue el Fiscal Jefe, y sustituirá a éste en caso de ausencia, vacante o imposibilidad.

7. Los Fiscales Jefes de las Fiscalías Provinciales estarán jerárquicamente subordinados al Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma y se integrarán, bajo la presidencia de éste, en la Junta de Fiscales Jefes de la Comunidad Autónoma.

8. Los Fiscales Jefes de las Fiscalías de Área estarán jerárquicamente subordinados a los Fiscales Jefes de las Fiscalías Provinciales. En caso de ausencia, vacante o imposibilidad serán sustituidos por el Fiscal Decano más antiguo de la Fiscalía de Área, y en su defecto, por el propio Fiscal Jefe de la Fiscalía Provincial o en quien éste delegue mientras subsista la situación que motivó la sustitución.

9. Los Fiscales Decanos ejercerán la dirección y coordinación de las Secciones de Fiscalía de acuerdo con las instrucciones del Fiscal Jefe Provincial y, en su caso, del Fiscal superior de la Comunidad Autónoma, y por delegación de éstos.

10. El Teniente Fiscal de la Fiscalía Provincial, los Fiscales Jefes de Área y los Fiscales Decanos integran la Junta de Coordinación de la Fiscalía Provincial, que será convocada periódicamente y dirigida por el Fiscal Jefe Provincial, con el fin de coordinar la dirección del Ministerio Fiscal en su ámbito territorial.

Artículo veintitrés

Los miembros del Ministerio Fiscal son autoridad a todos los efectos y actuarán siempre en representación de la Institución. En cualquier momento de la actividad que un Fiscal esté realizando en cumplimiento de sus funciones o antes de iniciar la que le estuviese asignada en virtud del sistema de distribución de asuntos entre los miembros de la Fiscalía, podrá su superior jerárquico inmediato, mediante resolución motivada, avocar para sí el asunto o designar a otro Fiscal para que lo despache. Si existe discrepancia resolverá el superior jerárquico común a ambos. La sustitución será comunicada en todo caso al Consejo Fiscal, que podrá expresar su parecer.

Artículo veinticuatro

1. Para mantener la unidad de criterios, estudiar los asuntos de especial trascendencia o complejidad o fijar posiciones respecto a temas relativos a su función, cada Fiscalía celebrará periódicamente juntas de todos sus componentes. A las Juntas de las Fiscalías especiales podrán ser convocados sus Fiscales Delegados.

Los acuerdos de la mayoría tendrán carácter de informe, prevaleciendo después del libre debate el criterio del Fiscal Jefe. Sin embargo, si esta opinión fuese contraria a la manifestada por la mayoría de los asistentes, deberá someter ambas a su superior jerárquico. Hasta que se produzca el acuerdo del superior jerárquico, de requerirlo el tema debatido, el criterio del Fiscal Jefe gozará de ejecutividad en los extremos estrictamente necesarios.

2. Con la finalidad prevista en el número anterior, los Fiscales adscritos a las distintas secciones que integran la Fiscalía del Tribunal Supremo celebrarán Juntas de Sección, que estarán presididas por el Fiscal de Sala respectivo. En los casos en que el criterio del Fiscal Jefe fuera contrario a la opinión mantenida por la mayoría de los integrantes de la Junta, resolverá el Fiscal General del Estado, oído el Consejo Fiscal o la Junta de Fiscales de Sala según el ámbito propio de sus respectivas funciones.

Aquellas secciones de la Fiscalía del Tribunal Supremo cuya jefatura estuviera integrada por más de un Fiscal de Sala podrán celebrar juntas que agrupen a los Fiscales distribuidos en las diferentes unidades organizativas que integren cada sección. Sin embargo, los asuntos de especial trascendencia o complejidad y aquellos que afecten a la unidad de criterio habrán de ser debatidos en Junta de Sección que será presidida por el Fiscal de Sala más antiguo. A los efectos previstos en el párrafo primero de este apartado, bastará que la discrepancia respecto del criterio de la mayoría sea provocada por el parecer de uno solo de los Fiscales de Sala que integran la sección.

Con el fin de dar cuenta de la actividad estadística de las distintas secciones y para el tratamiento de aquellas cuestiones que pudieran afectar a la organización de los diferentes servicios de carácter general, los Fiscales celebrarán Junta de Fiscales del Tribunal Supremo. Estas juntas serán presididas por el Fiscal General del Estado, que podrá ser sustituido por el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo.

3. Sin perjuicio de las Juntas de Fiscales previstas en el apartado Uno de este artículo, los Fiscales Jefes Provinciales podrán convocar las juntas de coordinación previstas en el artículo Veintidós.Diez, con el fin de tratar cuestiones relativas a la dirección y coordinación de los distintos servicios, sin que en ningún caso puedan sustituir en sus funciones a la Junta General.

Asimismo, para mantener la unidad de criterios o fijar posiciones respecto a temas relativos a su función, los Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas podrán convocar, como superiores jerárquicos, Junta de Fiscales que integre a quienes desempeñaren la jefatura de las Fiscalías Provinciales en los respectivos ámbitos territoriales.

4. Las Juntas de Fiscales podrán ser ordinarias o extraordinarias. Las ordinarias se celebrarán al menos semestralmente. Su orden del día será fijado por el Fiscal Jefe, si bien deberán incluirse en el mismo aquellos otros asuntos o temas que propongan por escrito y antes del comienzo de la

Junta, un quinto, al menos, de los Fiscales destinados en las Fiscalías. También podrá deliberarse, fuera del orden del día, sobre aquellos asuntos que proponga cualquiera de los asistentes a la Junta y el Fiscal Jefe acuerde someter a debate.

Las Juntas extraordinarias se convocarán para debatir cuestiones que por su urgencia o complejidad se estime oportuno no relegar a la Junta ordinaria. La convocatoria, que expresará el orden del día, deberá hacerla el Fiscal Jefe, bien por propia iniciativa, bien en virtud de moción suscrita por un tercio de los Fiscales destinados en la Fiscalía.

La asistencia a las Juntas es obligatoria para todos los Fiscales según su respectiva composición, salvo ausencia justificada apreciada por el Fiscal Jefe. Los Fiscales sustitutos asistirán a las Juntas con voz pero sin voto, cuando sean convocados por el Fiscal Jefe.

Artículo veinticinco

El Fiscal General del Estado podrá impartir a sus subordinados las órdenes e instrucciones convenientes al servicio y al ejercicio de las funciones, tanto de carácter general como referidas a asuntos específicos. Cuando dichas instrucciones se refieran a asuntos que afecten directamente a cualquier miembro del Gobierno, el Fiscal General deberá oír con carácter previo a la Junta de Fiscales de Sala.

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.

Análogas facultades tendrán los Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas respecto a los Fiscales Jefes de su ámbito territorial, y ambos respecto de los miembros del Ministerio que les estén subordinados.

El Fiscal que reciba una orden o instrucción concerniente al servicio y al ejercicio de sus funciones, referida a asuntos específicos, deberá atenerse a las mismas en sus dictámenes pero podrá desenvolver libremente sus intervenciones orales en lo que crea conveniente al bien de la justicia.

Artículo veintiséis

El Fiscal General del Estado podrá llamar a su presencia a cualquier miembro del Ministerio Fiscal para recibir directamente sus informes y darle las instrucciones que estime oportunas, trasladando, en este caso, dichas instrucciones al Fiscal Jefe respectivo. El Fiscal General del Estado podrá designar a cualquiera de los miembros del Ministerio Fiscal para que actúe en un asunto determinado, ante cualquiera de los órganos jurisdiccionales en que el Ministerio Fiscal está legitimado para intervenir, oído el Consejo Fiscal.

Artículo veintisiete

1. El Fiscal que recibiere una orden o instrucción que considere contraria a las leyes o que, por cualquier otro motivo estime improcedente, se lo hará saber así, mediante informe razonado, a su Fiscal Jefe. De proceder la orden o instrucción de éste, si no considera satisfactorias las razones alegadas, planteará la cuestión a la Junta de fiscalía y, una vez que ésta se manifieste, resolverá definitivamente reconsiderándola o ratificándola. De proceder de un superior, elevará informe a éste, el cual, de no admitir las razones alegadas, resolverá de igual manera oyendo prenamente a la Junta de Fiscalía. Si la orden fuere dada por el Fiscal General del Estado, éste resolverá oyendo a la Junta de Fiscales de Sala.

2. Si el superior se ratificase en sus instrucciones lo hará por escrito razonado con la expresa relevación de las responsabilidades que pudieran derivarse de su cumplimiento o bien encomendará a otro Fiscal el despacho del asunto a que se refiera.

Artículo veintiocho

Los miembros del Ministerio Fiscal no podrán ser recusados. Se abstendrán de intervenir en los pleitos o causas cuando les afecten algunas de las causas de abstención establecidas para los Jueces y Magistrados en la Ley Orgánica del Poder Judicial, en cuanto les sean de aplicación. Las partes intervinientes en los referidos pleitos o causas podrán acudir al superior jerárquico del Fiscal de que se trate interesando que, en los referidos supuestos, se ordene su no intervención en el proceso.

Cuando se trate del Fiscal General del Estado resolverá la Junta de Fiscales de Sala, presidida por el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo.

Contra las decisiones anteriores no cabrá recurso alguno.

TÍTULO III

Del Fiscal General del Estado, de los Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas y de la Carrera Fiscal

CAPÍTULO I
Del Fiscal General del Estado

Artículo veintinueve

1. El Fiscal General del Estado será nombrado por el Rey, a propuesta del Gobierno, oído previamente el Consejo General del Poder Judicial, eligiéndolo entre juristas españoles de reconocido prestigio con más de quince años de ejercicio efectivo de su profesión.

2. Recibido el informe del Consejo General del Poder Judicial, el Gobierno comunicará su propuesta al Congreso de los Diputados, a fin de que pueda disponer la comparecencia de la persona elegida ante la Comisión correspondiente de la Cámara, en los términos que prevea su reglamento a los efectos de que se puedan valorar los méritos e idoneidad del candidato propuesto.

3. Una vez nombrado, el Fiscal General del Estado prestará ante el Rey el juramento o promesa que previene la Ley y tomará posesión del cargo ante el Pleno del Tribunal Supremo.

Artículo treinta

El Fiscal General del Estado tendrá carácter de autoridad en todo el territorio español y se le guardará y hará guardar el respeto y las consideraciones debidos a su alto cargo. En los actos oficiales ocupará el lugar inmediato siguiente al del Presidente del Tribunal Supremo.

Artículo treinta y uno

1. El mandato del Fiscal General del Estado tendrá una duración de cuatro años. Antes de que concluya dicho mandato únicamente podrá cesar por los siguientes motivos:

a) a petición propia,

b) por incurrir en alguna de las incompatibilidades o prohibiciones establecidas en esta Ley,

c) en caso de incapacidad o enfermedad que lo inhabilite para el cargo,

d) por incumplimiento grave o reiterado de sus funciones,

e) cuando cese el Gobierno que lo hubiera propuesto.

2. El mandato del Fiscal General del Estado no podrá ser renovado, excepto en los supuestos en que el titular hubiera ostentado el cargo durante un periodo inferior a dos años.

3. La existencia de las causas de cese mencionadas en los apartados a), b), c) y d) del número anterior será apreciada por el Consejo de Ministros.

4. Serán aplicables al Fiscal General del Estado las incompatibilidades establecidas para los restantes miembros del Ministerio Fiscal, sin perjuicio de las facultades o funciones que le encomienden otras disposiciones del mismo rango.

5. Su régimen retributivo será idéntico al del Presidente del Tribunal Supremo.

6. Si el nombramiento de Fiscal General recayese sobre un miembro de la Carrera Fiscal quedará en situación de servicios especiales.

CAPÍTULO II
De la Carrera Fiscal, de las categorías que la integran y de la provisión de destinos en la misma

Artículo treinta y dos

La Carrera Fiscal está integrada por las diversas categorías de Fiscales que forman su Cuerpo único, organizado jerárquicamente.

Artículo treinta y tres

1. Los miembros de la Carrera Fiscal están equiparados en honores, categorías y retribuciones a los de la Carrera Judicial.

2. En los actos oficiales a que asisten los representantes del Ministerio Fiscal ocuparán el lugar inmediato siguiente al de la autoridad judicial.

Cuando deban asistir a las reuniones de gobierno de los Tribunales y Juzgados ocuparán el mismo lugar respecto de quien las presida.

Artículo treinta y cuatro

Las categorías de la carrera fiscal serán las siguientes:

1.ª Fiscales de Sala del Tribunal Supremo, equiparados a Magistrados del Alto Tribunal. El Teniente Fiscal del Tribunal Supremo tendrá la consideración de Presidente de Sala.

2.ª Fiscales, equiparados a Magistrados.

3.ª Abogados-Fiscales, equiparados a Jueces.

Artículo treinta y cinco

1. Será preciso pertenecer a la categoría primera para servir los siguientes destinos:

a) Teniente Fiscal del Tribunal Supremo, que además deberá contar con tres años de antigüedad en la dicha categoría.

b) Fiscal Jefe Inspector.

c) Fiscal Jefe de la Secretaría Técnica.

d) Fiscal Jefe de la Unidad de Apoyo.

e) Fiscal Jefe de la Audiencia Nacional.

f) Fiscal Jefe de las Fiscalías Especiales.

g) Fiscal Jefe de la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional.

h) Fiscal Jefe del Tribunal de Cuentas.

i) Fiscal de Sala del Tribunal Supremo.

j) Fiscal de Sala de la Fiscalía Togada.

k) Los demás puestos de Fiscales de Sala que se determinen en plantilla con arreglo a las disposiciones de este Estatuto.

2. Los Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas y los Fiscales Jefes de las Fiscalías Provinciales tendrán la categoría equiparada a la de los Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia y Presidentes de las Audiencias Provinciales, respectivamente.

3. Será preciso pertenecer a la categoría segunda para servir los restantes cargos en las Fiscalías del Tribunal Supremo, ante el Tribunal Constitucional, Fiscalía de la Audiencia Nacional, Fiscalías Especiales, Tribunal de Cuentas, Inspección Fiscal, Unidad de Apoyo y Secretaría Técnica. También será preciso pertenecer a la categoría segunda para servir el cargo de Fiscal Jefe y Teniente Fiscal.

4. La plantilla orgánica fijará la categoría necesaria para servir los restantes destinos fiscales dentro de la segunda y de la tercera categoría.

Artículo treinta y seis

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado Tres de este artículo, los destinos correspondientes a la categoría primera, los de Fiscales del Tribunal Supremo, los de Fiscales Superiores de Comunidades Autónomas y los de Fiscales Jefes se proveerán por el Gobierno, a propuesta del Fiscal General del Estado, de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 de este Estatuto. De igual modo serán designados los Tenientes Fiscales de las Fiscalías de las Comunidades Autónomas y los Fiscales que integren la plantilla de todos aquellos órganos cuyo jefe pertenezca a la categoría primera. Cuando los Estatutos de Autonomía prevean la existencia del Consejo de Justicia de la Comunidad Autónoma, éste será oído necesariamente con carácter previo al nombramiento del Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma.

Recibido el informe del Consejo de Justicia de la Comunidad Autónoma, se comunicará la propuesta de candidato a la respectiva Asamblea Legislativa autonómica, a fin de que pueda disponer la comparecencia de la persona propuesta ante la Comisión correspondiente de la Cámara, en los términos que prevea su reglamento, a los efectos de que pueda valorar los méritos e idoneidad del candidato propuesto.

Para los cargos de Fiscal del Tribunal Supremo, de Fiscal Superior de las Comunidades Autónomas, de Fiscal ante el

Tribunal Constitucional, de Fiscal del Tribunal de Cuentas y de Inspector Fiscal, será preciso contar con al menos 15 años de servicio en la carrera y pertenecer ya a la categoría segunda. Para los cargos de Fiscal de la Audiencia Nacional y de Fiscal Jefe de Fiscalía Provincial será preciso contar con, al menos, diez años de servicio en la carrera y pertenecer ya a la categoría segunda. Igual antigüedad se exigirá a los Fiscales de las Fiscalías Especiales y al Teniente Fiscal de la Secretaría Técnica.

Para los cargos de Fiscales adscritos a los Fiscales de Sala integrados en la Fiscalía General del Estado será preciso contar con, al menos, diez años de servicio en la carrera, pertenecer a la categoría segunda y tener una mínima especialización acreditable en la materia a la que son adscritos.

Para acceder al cargo de Fiscal Jefe de área será preciso pertenecer a la segunda categoría.

2. El Teniente Fiscal Inspector y los Fiscales de la Inspección Fiscal serán designados por un plazo máximo de 10 años. Una vez cesen en sus cargos, se incorporarán en calidad de adscritos, a su elección, a la Fiscalía en la que estuvieren destinados antes de ocupar la plaza de la Inspección o a la Fiscalía de la Comunidad Autónoma o Provincial de Madrid, hasta ocupar plaza en propiedad.

3. El Fiscal Jefe, el Teniente Fiscal y los Fiscales de la Secretaría Técnica, los Fiscales de la Unidad de Apoyo y los Fiscales adscritos a los Fiscales de Sala integrados en la Fiscalía General del Estado serán designados y relevados directamente por el propio Fiscal General del Estado, y cesarán con éste, si bien continuarán ejerciendo sus funciones hasta que sean relevados o confirmados en sus cargos por el nuevo Fiscal General. Los nombramientos a los que se refiere este apartado, así como, en su caso, el correspondiente ascenso a la primera categoría del candidato a Fiscal Jefe de la Secretaría Técnica, serán comunicados por el Fiscal General al Consejo Fiscal antes de elevar la correspondiente propuesta al Gobierno, sin que sea de aplicación lo dispuesto en el artículo trece y en el apartado primero de este artículo.

Una vez relevados o cesados, el Teniente fiscal de la Secretaría Técnica y los Fiscales a los que se refiere el párrafo anterior se incorporarán en calidad de adscritos, a su elección y hasta obtener plaza en propiedad, a la Fiscalía de la Comunidad Autónoma o Provincial de Madrid o a la Fiscalía en la que estuviesen destinados antes de ocupar plaza en la Secretaría Técnica, en la Unidad de Apoyo o antes de haber sido adscritos a los Fiscales de Sala integrados en la Fiscalía General del Estado.

4. Los Fiscales Decanos de las Secciones de las Fiscalías en las que existan serán nombrados y, en su caso, relevados mediante resolución dictada por el Fiscal General del Estado, a propuesta motivada del Fiscal Jefe respectivo.

La plantilla orgánica determinará el número máximo de Fiscales Decanos que se puedan designar en cada Fiscalía, atendiendo a las necesidades organizativas de las mismas. Para la cobertura de estas plazas será preciso, con carácter previo a la propuesta del Fiscal Jefe correspondiente, realizar una convocatoria entre los Fiscales de la plantilla. A la propuesta se acompañará relación del resto de los Fiscales que hayan solicitado el puesto con aportación de los méritos alegados.

5. Los demás destinos fiscales se proveerán mediante concurso entre funcionarios de la categoría, atendiendo al mejor puesto escalafonal. Para solicitar nuevo destino habrá de permanecerse, cuando menos, dos años en el anterior, siempre que se hubiera accedido a aquel a petición propia, salvo en el primer destino para aquellos Fiscales tras su ingreso en la carrera fiscal una vez superado el proceso selectivo, en cuyo caso el plazo será de un año.

Los destinos que queden desiertos se cubrirán con los Fiscales que asciendan a la categoría necesaria.

6. Para la provisión de plazas en las Fiscalías con sede en Comunidades Autónomas con idioma cooficial será mérito determinante la acreditación, con arreglo a los criterios que reglamentariamente se establezcan, del conocimiento de dicho idioma.

Se valorará, como mérito preferente, con arreglo a los criterios que reglamentariamente se establezcan, el conocimiento del Derecho propio de la Comunidad.

7. La provisión de destinos de la Fiscalía Jurídico Militar se llevará a cabo con arreglo a lo dispuesto en la Ley Orgánica reguladora de la Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar.

Artículo treinta y siete

1. Las vacantes que se produzcan en la categoría primera se cubrirán por ascenso entre fiscales que cuenten, al menos, con 20 años de servicio en la carrera y pertenezcan a la categoría segunda.

2. Las vacantes que se produzcan en la categoría segunda se cubrirán, por orden de antigüedad, entre los pertenecientes a la categoría tercera.

Artículo treinta y ocho

1. El nombramiento de los fiscales de las dos primeras categorías se hará por real decreto. Los demás nombramientos se harán por orden del Ministro de Justicia.

2. La declaración de las situaciones administrativas de los fiscales, sea cual sea su categoría, se efectuará por orden del Ministro de Justicia.

Artículo treinta y nueve

Los miembros del Ministerio Fiscal podrán ser trasladados:

1. Por propia petición conforme a lo dispuesto en este Estatuto.

2. Para ocupar plaza de la categoría a que fueran promovidos.

3. Por incurrir en las incompatibilidades relativas establecidas en esta Ley.

Artículo cuarenta

También podrán ser trasladados:

1. Por disidencias graves con el Fiscal Jefe respectivo por causas a aquéllos imputables.

2. Cuando asimismo por causas imputables a ellos tuvieran enfrentamientos graves con el Tribunal.

El traslado forzoso se dispondrá por el órgano que hubiese acordado su nombramiento en expediente contradictorio, previo informe favorable del Consejo Fiscal.

Artículo cuarenta y uno

1. El Teniente fiscal del Tribunal Supremo, los Fiscales de Sala a que se refieren los artículos Veinte y Treinta y Cinco. Uno k) de este Estatuto y los demás Fiscales Jefes pertenecientes a la primera categoría serán nombrados por un período de cinco años, transcurridos los cuales cesarán en sus cargos, salvo que sean nombrados de nuevo para esa jefatura por sucesivos periodos de idéntica duración. A la expiración del plazo legal, si no fueran confirmados o nombrados para otra jefatura, quedarán adscritos a la Fiscalía del Tribunal Supremo o a cualquiera de las Fiscalías cuyo Jefe pertenezca a la primera categoría, conservando en todo caso su categoría.

A los efectos del párrafo anterior tendrán la consideración de Fiscales Jefes los que lo sean de las distintas secciones de la Fiscalía del Tribunal Supremo.

2. Para el nombramiento y cese del Fiscal Jefe de la Secretaría Técnica se procederá con arreglo al artículo Treinta y seis. Una vez cesado, quedará en la misma situación prevista en el número anterior.

3. Los Fiscales Jefes pertenecientes a la segunda categoría, los Tenientes Fiscales de las Fiscalías cuyo Jefe pertenezca a la primera categoría y los Tenientes Fiscales de las Fiscalías de las Comunidades Autónomas serán nombrados por un período de cinco años, transcurridos los cuales cesarán en sus cargos, salvo que sean nombrados de nuevo para el mismo cargo por sucesivos períodos de idéntica duración.

4. Los Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas, los Fiscales Jefes pertenecientes a la segunda categoría y los Tenientes Fiscales mencionados en el apartado tres de este artículo, una vez relevados o cesados en sus cargos, o en caso de renuncia aceptada por el Fiscal General del Estado, quedarán adscritos, a su elección y hasta la obtención de un destino con carácter definitivo, a la Fiscalía en la que han desempeñado la jefatura o tenencia, o a la Fiscalía en la que prestaban servicio cuando fueron nombrados para el cargo.

5. Sin perjuicio de lo anterior, los Fiscales Jefes de los respectivos órganos y los Tenientes Fiscales mencionados en el apartado tres de este artículo podrán ser removidos por el Gobierno a propuesta del Fiscal General del Estado, que deberá oír previamente al Consejo Fiscal y al interesado y, en su caso, al Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma.

Los Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas podrán proponer también al Fiscal General del Estado la remoción por el Gobierno de los Fiscales Jefes de los órganos de su ámbito territorial.

CAPÍTULO III
De la adquisición y pérdida de la condición del Fiscal

Artículo cuarenta y dos

El ingreso en la Carrera Fiscal se hará por oposición libre entre quienes reúnan las condiciones de capacidad exigidas en esta Ley, que se realizará conjuntamente con la de ingreso en la Carrera Judicial, en los términos previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Artículo cuarenta y tres

Para ser nombrado miembro del Ministerio Fiscal se requerirá ser español, mayor de dieciocho años, doctor o licenciado en Derecho y no hallarse comprendido en ninguna da las incapacidades establecidas en la presente ley.

Artículo cuarenta y cuatro

Están incapacitados para el ejercicio de funciones fiscales:

1.º Los que no tengan la necesaria aptitud física o intelectual.

2.º Los que hayan sido condenados por delito doloso, mientras no hayan obtenido rehabilitación. En los casos en que la pena no fuera superior a seis meses, el Fiscal General del Estado, de forma motivada y atendiendo a la entidad del delito cometido, podrá sustituir la pérdida de la condición de Fiscal por la sanción de suspensión de hasta tres años.

3.º Los concursados no rehabilitados.

4.º Los que pierdan la nacionalidad española.

Artículo cuarenta y cinco

1. La condición de miembro del Ministerio Fiscal se adquiere, una vez hecho válidamente el nombramiento, por el juramento o promesa, y la toma de posesión.

2. Los miembros del Ministerio Fiscal, antes de tomar posesión de su primer destino, prestarán juramento o promesa de guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes y desempeñar fielmente las funciones fiscales con lealtad al Rey. El juramento o promesa se prestará ante la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia a cuyo territorio hayan sido destinados, junto a cuyo Presidente se situará el Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma.

Igualmente, jurarán o prometerán su cargo los Fiscales de Sala, al acceder a la primera categoría de la carrera fiscal. Dicho acto tendrá lugar ante la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, junto a cuyo Presidente se situará el Fiscal General del Estado.

3. Los Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas tomarán posesión en la ciudad donde tenga la sede su Fiscalía, en un acto presidido por el Fiscal General del Estado.

Los Fiscales Jefes de las Fiscalías Provinciales y de las Fiscalías de Área tomarán posesión en el lugar donde tenga la sede su Fiscalía, en un acto presidido por el Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma, salvo que asista el Fiscal General del Estado, en cuyo caso será éste quien presida el acto.

El resto de los Fiscales tomarán posesión ante el Fiscal Jefe de la Fiscalía a la que vayan destinados, salvo que asista al acto el Fiscal General del Estado u otro miembro de rango superior a la escala jerárquica del Ministerio Fiscal, en cuyo caso será éste quien presida el acto.

En todos los casos previstos en este apartado, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia y, en su caso, el de la respectiva Audiencia Provincial, ocuparán el lugar preferente que les corresponda en la presidencia del acto.

4. La toma de posesión tendrá lugar dentro de los veinte días naturales siguientes a la publicación del nombramiento para el destino de que se trate, o en el plazo superior que se conceda cuando concurran circunstancias que lo justifiquen, y se conferirá por el Jefe de la Fiscalía o quien ejerza sus funciones.

Artículo cuarenta y seis

1. La condición de Fiscal se pierde en virtud de alguna de las causas siguientes:

a) Renuncia.

b) Pérdida de la nacionalidad española.

c) Sanción disciplinaría de separación del servicio.

d) Pena principal o accesoria de inhabilitación para cargos públicos.

e) Haber incurrido en alguna de las causas de incapacidad.

2. La integración activa en el Ministerio Fiscal cesa también en virtud de jubilación forzosa o voluntaria, que se acordará por el Gobierno en los mismos casos y condiciones que se señalan en la Ley Orgánica del Poder Judicial para los Jueces y Magistrados.

CAPÍTULO IV
De las situaciones en la Carrera Fiscal

Artículo cuarenta y siete

Las situaciones administrativas en la Carrera Fiscal se acomodarán a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial para Jueces y Magistrados y serán desarrolladas reglamentariamente.

CAPÍTULO V
De los deberes y derechos de los miembros del Ministerio Fiscal

Artículo cuarenta y ocho

Los miembros del Ministerio Fiscal tendrán el primordial deber de desempeñar fielmente el cargo que sirvan, con prontitud y eficacia en cumplimiento de las funciones del mismo, conforme a los principios de unidad y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad.

Artículo cuarenta y nueve

Los miembros del Ministerio Fiscal deberán residir en la población donde tengan su destino oficial. Sólo podrán ausentarse de la misma con permiso de sus superiores jerárquicos.

Asimismo deberán asistir, durante el tiempo necesario, y de conformidad con las instrucciones del Jefe de la Fiscalía, al despacho de la misma y a los Tribunales en que deban actuar.

Artículo cincuenta

Los miembros del Ministerio Fiscal guardarán el debido secreto de los asuntos reservados de que conozcan por razón de su cargo.

Artículo cincuenta y uno

Los miembros del Ministerio Fiscal tendrán derecho al cargo y a la promoción en la Carrera en las condiciones legalmente establecidas. Los cargos del Ministerio Fiscal llevarán anejos los honores que reglamentariamente se establezcan.

Artículo cincuenta y dos

Los miembros del Ministerio Fiscal gozarán de los permisos y licencias, y del régimen de recompensas, que reglamentariamente se establezcan, inspirados unos y otros en lo dispuesto para Jueces y Magistrados por la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Artículo cincuenta y tres

El régimen retributivo de los miembros del Ministerio Fiscal se regirá por ley y estarán equiparados en retribuciones a los miembros de la Carrera Judicial. Asimismo gozarán, en los términos legales, de la adecuada asistencia y Seguridad Social.

Artículo cincuenta y cuatro

De acuerdo con lo establecido en el artículo ciento veintisiete de la Constitución se reconoce el derecho de asociación profesional de los Fiscales, que se ejercerá libremente en el ámbito del artículo veintidós de la Constitución y que se ajustará a las reglas siguientes:

1. Las Asociaciones de Fiscales tendrán personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.

Podrán tener como fines lícitos la defensa de los intereses profesionales de sus miembros en todos los aspectos y la realización de estudios y actividades encaminados al servicio de la justicia en general.

2. Sólo podrán formar parte de las mismas quienes ostenten la condición de Fiscales, sin que puedan integrarse en ellas miembros de otros cuerpos o carreras.

3. Los Fiscales podrán libremente afiliarse o no a Asociaciones profesionales. Estas deberán hallarse abiertas a la incorporación de cualquier miembro de la Carrera Fiscal.

4. Las Asociaciones profesionales quedarán validamente constituidas desde que se inscriban en el Registro, que será llevado al efecto por el Ministerio de Justicia. La inscripción se practicará a solicitud de cualquiera de los promotores, a la que se acompañará el texto de los Estatutos y una relación de afilados.

5. Los Estatutos deberán expresar, como mínimo, las siguientes menciones:

Primera.- Nombre de la Asociación, que no podrá contener connotaciones políticas.

Segunda.- Fines específicos.

Tercera.- Organización y representación de la Asociación. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos.

Cuarta.- Régimen de afiliación.

Quinta.- Medios económicos y régimen de cuota.

Sexta.- Forma de elegirse los cargos directivos de la Asociación.

6. Cuando las Asociaciones profesionales incurrieren en actividades contrarias a la ley o que excedieren del marco de los Estatutos, el Fiscal General del Estado podrá instar, por los trámites de juicio declarativo ordinario, la disolución de la Asociación. La competencia para acordarla corresponderá a la Sala Primera del Tribunal Supremo que, con carácter, cautelar, podrá acordar la suspensión de la misma.

Artículo cincuenta y cinco

Ningún miembro del Ministerio Fiscal podrá ser obligado a comparecer personalmente, pr razón de su cargo o función, ante las autoridades administrativas, sin perjuicio de los deberes de auxilio o asistencia entre autoridades.

Tampoco podrá recibir ningún miembro del Ministerio Fiscal órdenes o indicaciones relativas al modo de cumplir sus funciones más que de sus superiores jerárquicos.

Respecto del Fiscal General del Estado se estará a lo dispuesto en el artículo octavo y siguientes.

Artículo cincuenta y seis

Los miembros de la Carrera Fiscal en activo no podrán ser detenidos sin autorización del superior jerárquico de quien dependan, excepto por orden de la autoridad judicial competente o en caso de flagrante delito. En este último supuesto se pondrá inmediatamente el detenido a disposición de la autoridad judicial más próxima, dándose cuenta en el acto, en ambos casos, a su superior jerárquico.

CAPÍTULO VI
De las incompatibilidades y prohibiciones

Artículo cincuenta y siete

El ejercicio de cargos fiscales es incompatible:

1. Con el de juez o magistrado y con los empleos de todas clases en los tribunales y juzgados en cualquier orden jurisdiccional.

2. Con el de cualquier otra jurisdicción, así como la participación en actividades u órganos de arbitraje.

3. Con cualquier cargo de elección popular o designación política del Estado, comunidades autónomas, provincias y demás entidades locales y organismos dependientes de cualquiera de ellos.

4. Con los empleos o cargos dotados o retribuidos por la Administración del Estado, las Cortes Generales, la Casa Real, comunidades autónomas, provincias, municipios, y cualesquiera entidades, organismos o empresas dependientes de unos u otras.

5. Con todo empleo, cargo o profesión retribuida, salvo la docencia o investigación jurídica, así como la producción y creación literaria, artística, científica y técnica, debidamente notificada a su superior jerárquico, y las publicaciones derivadas de aquélla, de conformidad con lo dispuesto en la legislación sobre incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas.

6. Con el ejercicio de la abogacía, excepto cuando tenga por objeto asuntos personales del Fiscal, de su cónyuge o persona a quien se halle ligado de forma estable por análoga relación de afectividad, de los hijos sujetos a su patria potestad o de las personas sometidas a su tutela, con el ejercicio de la procuraduría, así como todo tipo de asesoramiento jurídico, sea o no retribuido.

La incompatibilidad con el ejercicio de la abogacía se extenderá en todo caso a la llevanza, directamente o mediante persona interpuesta, de aquellos asuntos en los que el Fiscal hubiese intervenido como tal, aun cuando haya pasado con posterioridad a la situación de excedencia. A este supuesto le será aplicable el régimen de responsabilidad disciplinaria previsto en el Estatuto General de la Abogacía para quienes ejerzan la profesión de abogado estando incursos en causa de incompatibilidad.

7. Con el ejercicio directo o mediante persona interpuesta de toda actividad mercantil. Se exceptúa la transformación y venta de productos obtenidos de los bienes propios, operaciones que podrán realizarse, pero sin tener establecimiento abierto al público.

8. Con las funciones de director, gerente, administrador, consejero, socio colectivo o cualquier otra que implique intervención directa, administrativa o económica en sociedades o empresas mercantiles, públicas o privadas de cualquier género.

Artículo cincuenta y ocho

Los miembros del Ministerio Fiscal no podrán ejercer sus cargos:

1. En las Fiscalías que comprendan dentro de su circunscripción territorial una población en la que su cónyuge o persona a quien se halle ligado de forma estable por análoga relación de afectividad ejerza una actividad industrial o mercantil que obstaculice el imparcial desempeño de su función, a juicio del Consejo Fiscal.

2. En la misma Fiscalía o sección en la que ejerzan sus parientes, dentro del segundo grado de consanguinidad o afinidad, o su cónyuge, o persona a quien se halle ligado de forma estable por análoga relación de afectividad, cargos de la Carrera Fiscal, siempre que exista dependencia jerárquica inmediata entre ambos.

A los efectos de este apartado se considerará dependencia jerárquica inmediata la que vincula al Fiscal Jefe de la Fiscalía con el Teniente Fiscal y con el Decano de cada Sección, así como a este último con los Fiscales integrados en la Sección respectiva.

A los mismos efectos, se entenderá que existe dependencia jerárquica inmediata entre el Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma y los Fiscales Jefes Provinciales de la misma Comunidad, y asimismo entre el Fiscal Jefe Provincial y los Fiscales Jefes de Área en la misma provincia.

3. Cuando la Ley Orgánica del Poder Judicial establezca incompatibilidades entre miembros de la carrera judicial y fiscal.

4. Como Fiscales Jefes en las Fiscalías donde ejerzan habitualmente como abogado o procurador su cónyuge o persona a quien se halle ligado de forma estable por análoga relación de afectividad o un pariente dentro del segundo grado de consanguinidad o afinidad, salvo que se trate de circunscripciones territoriales de más de quinientos mil habitantes y sin perjuicio del deber de abstención cuando proceda.

5. En una Fiscalía en cuyo territorio hayan ejercido como Abogado o Procurador en los dos años anteriores a su nombramiento.

Artículo cincuenta y nueve

No podrán los miembros del Ministerio Fiscal pertenecer a partidos políticos o sindicatos o tener empleo al servicio de los mismos, dirigir a los poderes y funcionarios públicos o a corporaciones oficiales, felicitaciones o censuras por sus actos, ni concurrir con carácter o atributos oficiales a cualesquiera actos o reuniones públicas en que ello no proceda en el ejercicio de sus funciones. Asimismo, tampoco podrán

tomar parte en las elecciones legislativas, autonómicas o locales más que para emitir su voto personal.

CAPÍTULO VII
De la responsabilidad de los miembros del Ministerio Fiscal

Artículo sesenta

La exigencia de responsabilidad civil y penal a los miembros del Ministerio Fiscal y la repetición contra los mismos por parte de la Administración del Estado, en su caso, se regirá, en cuando les sea de aplicación, por lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial para Jueces y Magistrados.

Artículo sesenta y uno

Los miembros del Ministerio Fiscal incurrirán en responsabilidad disciplinaria cuando cometieran alguna de las faltas previstas en la presente ley.

Las faltas cometidas por los miembros del Ministerio Fiscal podrán ser leves, graves y muy graves.

Artículo sesenta y dos

Se consideran faltas muy graves:

1. El incumplimiento consciente del deber de fidelidad a la Constitución establecido en el artículo cuarenta y cinco de esta Ley, cuando así se apreciara en sentencia firme.

2. El incumplimiento de las órdenes particulares y requerimientos personales dirigidos por escrito en la forma establecida en este Estatuto, cuando de aquel se haya derivado perjuicio en el proceso o alteración relevante en el funcionamiento interno de la Fiscalía.

3. La afiliación a partidos políticos o sindicatos, o el desempeño de empleos o cargos a su servicio.

4. La provocación reiterada de enfrentamientos graves con las autoridades de la circunscripción en que el Fiscal desempeñe el cargo, por motivos ajenos al ejercicio de su función.

5. Las acciones y omisiones que hayan dado lugar en sentencia firme a una declaración de responsabilidad civil contraída en el ejercicio de la función por dolo o culpa grave conforme al artículo Sesenta de esta Ley.

6. El ejercicio de cualquiera de las actividades incompatibles con el cargo de Fiscal, establecidas en el artículo Cincuenta y siete de esta Ley, salvo las que puedan constituir falta grave con arreglo a lo dispuesto en su artículo Sesenta y Tres.

7. Provocar el propio nombramiento para alguna Fiscalía cuando concurra en el nombrado alguna de las situaciones de incompatibilidad o prohibición previstas en el artículo Cincuenta y ocho de esta Ley, o mantenerse en el desempeño del cargo en dichos órganos sin poner en conocimiento de la Fiscalía General del Estado las circunstancias necesarias para proceder al traslado forzoso previsto en el artículo Treinta y Nueve, apartado tres.

8. La inobservancia del deber de abstención a sabiendas de que concurre alguna de las causas legalmente previstas.

9. La desatención o el retraso injustificado y reiterado en el despacho de los asuntos o en el ejercicio de cualesquiera otras de las funciones que le fueran encomendadas.

10. El abandono del servicio o la ausencia injustificada y continuada por siete días naturales o más de la sede de la Fiscalía en que se hallase destinado.

11. Faltar a la verdad en la solicitud de obtención de permisos, autorizaciones, declaraciones de compatibilidad, dietas y ayudas económicas.

12. La revelación por el Fiscal de hechos o datos conocidos en el ejercicio de su función o con ocasión de ésta, cuando se cause algún perjuicio a la tramitación de un proceso o a cualquier persona.

13. El abuso de la condición de Fiscal para obtener un trato favorable e injustificado de autoridades, funcionarios o profesionales.

14. La comisión de una falta grave cuando el Fiscal hubiera sido anteriormente sancionado por otras dos graves, que hayan adquirido firmeza, sin que hubieran sido canceladas o procedido la cancelación de las correspondientes anotaciones, conforme a lo establecido en el artículo Sesenta y Nueve de esta Ley.

15. La ignorancia inexcusable en el cumplimiento de sus deberes.

16. La absoluta y manifiesta falta de motivación en los informes y dictámenes que la precisen de conformidad con las Instrucciones de la Fiscalía General del Estado.

Artículo sesenta y tres

Se consideran faltas graves:

1. La falta de respeto a los superiores en el orden jerárquico, en su presencia, en escrito que se les dirija o con publicidad.

2. El incumplimiento de las órdenes o requerimientos recibidos en la forma establecida en este Estatuto.

3. El exceso o abuso de autoridad, o falta grave de consideración respecto de los ciudadanos, instituciones, jueces y magistrados, fiscales, secretarios, médicos forenses, funcionarios de los cuerpos de gestión, tramitación y auxilio judicial, abogados y procuradores, graduados sociales y funcionarios de la policía judicial y demás personal al servicio de la Administración de Justicia o que preste servicios en la oficina fiscal.

4. Dejar de promover la exigencia de responsabilidad disciplinaria que proceda a los secretarios y personal auxiliar subordinado, cuando conocieran o debieran conocer el incumplimiento grave por aquéllos de los deberes que les corresponden.

5. Revelar hechos o datos conocidos por el Fiscal en el ejercicio de su función o con ocasión de éste, cuando no constituya la falta muy grave del apartado Doce del artículo sesenta y dos de esta Ley.

6. La ausencia injustificada y continuada por más de tres días naturales y menos de siete de la sede de la Fiscalía en que el Fiscal se halle destinado.

7. La inasistencia injustificada a los actos procesales con audiencia pública que estuvieran señalados y a los que hubiera sido citado en la forma legalmente prevista, cuando no constituya falta muy grave.

8. El retraso injustificado en el despacho de los asuntos de que conozca el Fiscal en el ejercicio de su función, si no constituye falta muy grave.

9. El ejercicio de cualquier actividad susceptible de declaración de compatibilidad sin obtener la pertinente autorización o habiéndola obtenido con falta de veracidad en los presupuestos alegados.

10. La comisión de una falta de carácter leve habiendo sido sancionado anteriormente por resolución firme por otras dos leves sin que hubieran sido canceladas o procedido la cancelación de las correspondientes anotaciones, conforme a lo establecido en esta Ley.

11. Las restantes infracciones de los deberes inherentes a la condición de fiscal, establecidos en esta Ley, cuando mereciesen la calificación de graves, atendidas la intencionalidad del hecho, su trascendencia para la Administración de Justicia y el quebranto sufrido por la dignidad de la función fiscal.

12. Dirigir a los poderes, autoridades o funcionarios públicos o corporaciones oficiales felicitaciones o censuras por sus actos, invocando la condición de fiscal, o sirviéndose de esa condición. Cuando estas actuaciones sean realizadas por Junta de Fiscales se entenderán responsables los que hubieran tomado parte en la votación excepto quienes hayan salvado individualmente su voto.

Artículo sesenta y cuatro

Se consideran faltas leves:

1. La falta de respeto a los superiores jerárquicos cuando no concurran las circunstancias que calificarían la conducta de falta grave.

2. La desatención o desconsideración con iguales o inferiores en el orden jerárquico, con los ciudadanos, instituciones, jueces y magistrados, fiscales, secretarios, médicos forenses, funcionarios de los cuerpos de gestión, tramitación y auxilio judicial, abogados y procuradores, graduados sociales, funcionarios de la policía judicial y demás personal al servicio de la Administración de Justicia y demás personal que preste servicio en la oficina fiscal, cuando por sus circunstancias no mereciere la calificación de falta grave.

3. El incumplimiento injustificado o inmotivado de los plazos legalmente establecidos en el despacho de los asuntos que tenga encomendados.

4. La ausencia injustificada y continuada de uno a tres días naturales de la sede de la Fiscalía o adscripción en que el Fiscal se halle destinado.

5. La simple recomendación de cualesquiera asuntos de que conozcan los juzgados y tribunales.

6. La desatención a las órdenes, requerimientos u observaciones verbales recibidas de sus jefes, salvo que constituya una infracción más grave, conforme a lo prevenido en los dos artículos anteriores.

7. La desatención o desconsideración con ciudadanos, instituciones, jueces y magistrados, ante la petición de intervenir en una lengua cooficial, en el caso en que se haya acreditado un conocimiento adecuado y suficiente como mérito.

Artículo sesenta y cinco

1. Las faltas muy graves prescribirán a los dos años, las graves, al año, y las leves, en el plazo previsto en el Código Penal para la prescripción de las faltas.

El plazo de prescripción comenzará a contarse desde que la falta se hubiera cometido. No obstante, en el supuesto previsto en el artículo 62.5 de esta ley, el plazo de prescripción se iniciará a partir de la firmeza de la sentencia que declare la responsabilidad civil del fiscal.

2. La prescripción se interrumpirá desde la fecha de notificación del acuerdo de iniciación del procedimiento disciplinario o, en su caso, de las diligencias informativas relacionadas con la conducta investigada del fiscal.

El plazo de prescripción vuelve a correr si las diligencias o el procedimiento permanecen paralizados durante seis meses por causa no imputable al fiscal sujeto al expediente disciplinario.

Artículo sesenta y seis

1. Las sanciones que se pueden imponer a los fiscales por faltas cometidas en el ejercicio de sus cargos son:

a) Advertencia.

b) Multa de hasta tres mil euros.

c) Traslado forzoso a Fiscalía con sede separada, al menos, en cien kilómetros de aquella en que estuviera destinado.

d) Suspensión de hasta tres años.

e) Separación.

El fiscal sancionado con traslado forzoso no podrá concursar en el plazo de uno a tres años.

La duración de la prohibición de concursar habrá de determinarse necesariamente en la resolución que ponga fin al procedimiento.

El Fiscal Jefe sancionado en virtud de una falta grave o muy grave, podrá ser removido de la jefatura, a propuesta del Fiscal General del Estado, oído el Consejo Fiscal.

2. Las faltas leves sólo podrán sancionarse con advertencia o multa de hasta trescientos euros o con ambas ; las graves, con multa de trescientos euros a tres mil euros, y las muy graves, con suspensión, traslado forzoso o separación.

3. En la imposición de cualquier sanción se atenderá a los principios de graduación y proporcionalidad en la respuesta sancionadora, que se agravará o atenuará en relación con las circunstancias del hecho y del presunto infractor.

4. Las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los dos años ; las impuestas por faltas graves, al año, y por faltas leves, en el plazo previsto en el Código Penal para la prescripción de las faltas. Dichos plazos de prescripción comenzarán a computarse desde el día siguiente a aquel en que adquiera firmeza la resolución por la que se impusieron las sanciones.

Artículo sesenta y siete

Serán competentes para la imposición de sanciones:

1. Para imponer la de advertencia, el Fiscal Jefe respectivo.

2. Para imponer hasta la de suspensión, el Fiscal General del Estado.

3. Para imponer la de separación del servicio, el Ministro de Justicia, a propuesta del Fiscal General del Estado, previo informe favorable del Consejo Fiscal.

Las resoluciones del Fiscal Jefe serán recurribles ante el Consejo Fiscal.

Las resoluciones del Fiscal General del Estado serán recurribles en alzada ante el Ministro de Justicia.

Las resoluciones del Consejo Fiscal y del Ministro de Justicia que agoten la vía administrativa serán susceptibles del recurso contencioso-administrativo ante la Sala correspondiente de la Audiencia Nacional.

Artículo sesenta y ocho

La sanción de advertencia podrá imponerse de plano previa audiencia del interesado. Para la imposición de las restantes, será preceptiva la instrucción de expediente contradictorio, con audiencia del interesado.

Artículo sesenta y nueve

Las sanciones disciplinarias firmes se anotarán en el expediente personal del interesado, de lo cual cuidará la Autoridad que la hubiere impuesto.

Las anotaciones serán candeladas por acuerdo del Fiscal General del Estado, una vez cumplida la sanción, y transcurridos seis meses, dos años o cuatro años desde su imposición, respectivamente, según que la falta hubiere sido leve, grave o muy grave, si en dicho período el funcionario no hubiere incurrido en la comisión de hechos sancionables. Las sanciones impuestas por faltas leves se cancelarán automáticamente. La cancelación de las restantes se hará en expediente iniciado a petición del interesado y con informe del Consejo Fiscal.

La cancelación borrara el antecedente a todos los efectos, incluso a las de apreciación de reincidencia o reiteración.

Artículo setenta

La rehabilitación de los Fiscales separados disciplinariamente se regirá, en cuanto les sea de aplicación, por lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial para Jueces y Magistrados.

TÍTULO IV
Del personal y medios materiales

CAPÍTULO UNICO

Artículo setenta y uno

Habrá en los órganos fiscales el personal técnico y auxiliar necesario para atender al servicio, que dependerá de los Fiscales Jefes respectivos sin perjuicio de la competencia que corresponda a otros órganos en la esfera que les sea propia.

Artículo setenta y dos

1. Las Fiscalías tendrán en todo caso una instalación adecuada en la sede de los Tribunales y Juzgados correspondientes, y además podrán contar con sus propias instalaciones fuera de dichas sedes cuando ello convenga a la mejor prestación del servicio.

2. Las instalaciones del Ministerio Fiscal se hallarán dotadas de los medios precisos que se consignen en las Leyes de Presupuestos.

3. Los Presupuestos Generales del Estado y los de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en materia de Administración de Justicia contemplarán, dentro de la Sección que corresponda, y previa ponderación de las necesidades funcionales del Ministerio Fiscal propuestas por el Fiscal General del Estado, previa audiencia, en su caso, a las Comunidades Autónomas con competencias en la materia, las correspondientes partidas presupuestarias adecuadamente singularizadas para atender a aquéllas.

En todo caso, una de estas partidas será gestionada por la Unidad de Apoyo del Fiscal General y estará destinada a atender los gastos de funcionamiento de la administración de la Fiscalía General del Estado.

Disposición transitoria primera.

(Derogada)

Disposición transitoria segunda.

(Derogada)

Disposición transitoria tercera.
(Derogada)

Disposición transitoria cuarta.
(Derogada)

Disposición transitoria quinta.
(Derogada)

Disposición transitoria sexta.
(Derogada)

Disposición transitoria séptima.
El período máximo de diez años, previsto en el apartado Dos del artículo Treinta y seis, por el que son designados los fiscales destinados en la Inspección Fiscal, comenzará a computarse, para los que actualmente están destinados en la misma, a partir de la entrada en vigor de la presente Ley.

Disposición transitoria octava.
En el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley se constituirán las Fiscalías de las Comunidades Autónomas de acuerdo con lo previsto en el artículo Veintiuno. En el momento de su constitución, los actuales Fiscales Jefes de los Tribunales Superiores de Justicia pasarán a denominarse, automáticamente, Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas, permaneciendo en dicho cargo hasta agotar el plazo de cinco años por el que en su día fueron nombrados, sin perjuicio de su ulterior renovación con arreglo a lo dispuesto en el artículo Cuarenta y uno, apartado tres. Del mismo modo los Tenientes Fiscales de los Tribunales Superiores de Justicia pasarán a ocupar el cargo de Teniente Fiscal de la Fiscalía Superior de la Comunidad Autónoma por el período que reste de su mandato, computado con arreglo a lo dispuesto en el apartado tres del artículo Cuarenta y uno y en esta Disposición Transitoria, sin perjuicio, igualmente, de su ulterior renovación.

A tal fin, una vez fijadas las plantillas de las Fiscalías Superiores de las Comunidades Autónomas, se convocará, dentro del plazo indicado, el correspondiente concurso con arreglo a lo dispuesto en el artículo Treinta y seis, apartado cinco, de este Estatuto Orgánico. Resuelto dicho concurso, los Fiscales que, estando en ese momento destinados en las Fiscalías de los Tribunales Superiores de Justicia, no hayan obtenido plaza en las nuevas Fiscalías Superiores, pasarán automáticamente a integrar las respectivas Fiscalías Provinciales.

En el mismo plazo de un año, se constituirán las Fiscalías de Área, a cuyo fin el Gobierno, previo informe del Fiscal General del Estado, oído el Consejo Fiscal y los Fiscales Jefes de los territorios afectados, adoptará las disposiciones necesarias, en particular para la provisión de las plazas de Fiscal Jefe de las mismas. Las Adscripciones Permanentes que no se constituyan como Fiscalías de Área a través del procedimiento previsto en esta disposición, quedarán automáticamente convertidas en Secciones Territoriales de las Fiscalías Provinciales, en los términos previstos en el párrafo segundo del apartado cuatro y el apartado cinco del artículo Dieciocho de esta Ley.

A la entrada en vigor de esta Ley finalizará el mandato de los Tenientes Fiscales comprendidos en el Artículo Cuarenta y uno, apartado tres, que lleven desempeñando su cargo más de cinco años. Las plazas resultantes serán ofrecidas para su cobertura en los términos previstos en esta Ley, pudiendo concurrir a las mismas los afectados por la presente disposición, quienes en todo caso continuarán ejerciendo sus funciones en tanto no se produzcan los nuevos nombramientos. Los nombrados con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley que no hubieran desempeñado su cargo por más de cinco años finalizarán su mandato en el momento en que se cumpla dicho plazo, computado desde la fecha de su nombramiento.

Disposición transitoria novena.
Quien desempeñe las funciones de Fiscal General del Estado a la entrada en vigor de la presente Ley continuará en el ejercicio de su cargo hasta que se produzca su cese, que sólo tendrá lugar cuando concurra alguno de los supuestos previstos por los apartados a), b), c), d) y e) del artículo Treinta y Uno, apartado uno del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

Quienes hubieran desempeñado el cargo de Fiscal General del Estado con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley no quedarán por ello excluidos de la posibilidad de ser propuestos por el Gobierno conforme al artículo Veintinueve del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

Disposición adicional primera.

En cuanto a la adquisición y pérdida de la condición de miembro de la Carrera Fiscal, incapacidades, situaciones administrativas, deberes y derechos, incompatibilidades, prohibiciones y responsabilidades de los mismos, será de aplicación supletoria lo dispuesto para Jueces y Magistrados en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

El miembro del Ministerio Fiscal nombrado Fiscal Europeo estará en situación de servicios especiales de conformidad con el artículo 351.a) de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

Los Fiscales nombrados por el Colegio de la Fiscalía Europea como Fiscales europeos delegados estarán en situación de servicios especiales de conformidad con el artículo 351.c) de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, desde el momento de su nombramiento y hasta su cese, en los términos establecidos en la Ley Orgánica de aplicación del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea.

Disposición adicional segunda.

1. El Ministerio Fiscal contará con un sistema de información y una red de comunicaciones electrónicas plenamente integrados, a través de los cuales se asegurará eficazmente su unidad de actuación de conformidad con lo establecido en el artículo 124 de la Constitución.

2. El sistema de información y la red integrada de comunicaciones electrónicas del Ministerio Fiscal serán definidos y gestionados por los órganos competentes de la Fiscalía General del Estado. A estos efectos contarán con el soporte administrativo y tecnológico del Ministerio de Justicia.

Las comunidades autónomas que hubiesen asumido competencias en materia de provisión de medios materiales para la Administración de Justicia participarán junto al Ministerio de Justicia en la dotación de los equipamientos informáticos del Ministerio Fiscal, con sujeción a lo dispuesto en este Estatuto Orgánico y a los acuerdos y resoluciones adoptados por la Comisión Nacional de Informática y Comunicaciones Electrónicas del Ministerio Fiscal.

3. La red integrada de comunicaciones del Ministerio Fiscal garantizará:

a) Un sistema de identificación y de codificación único de los procedimientos y actuaciones en que intervenga el Ministerio Fiscal.

b) La obtención inmediata, actualizada y rigurosa de información estadística. A estos efectos, existirá una base de datos centralizada de los procedimientos de que conozca el Ministerio Fiscal.

c) El acceso telemático de todas las fiscalías a los registros, bases de datos, sistemas de información y aplicaciones informáticas de ámbito nacional gestionados por el Ministerio de Justicia.

d) La conexión telemática permanente del Fiscal General del Estado y de los restantes órganos centrales del Ministerio Fiscal con todas las fiscalías y los miembros de la Carrera Fiscal, así como de ellos entre sí. A estos efectos se implantará un sistema único de identificación y de comunicaciones electrónicas.

4. La Comisión Nacional de Informática y Comunicaciones Electrónicas del Ministerio Fiscal, presidida por el Fiscal General del Estado, dictará instrucciones y criterios de obligado cumplimiento en todas las Fiscalías sobre la implantación, utilización, gestión y explotación de todos los sistemas informáticos y de comunicaciones electrónicas. La estructura, composición y funciones de esta Comisión Nacional, así como la organización, funcionamiento y características técnicas de la red integrada de comunicaciones electrónicas del Ministerio Fiscal, será establecida reglamentariamente, mediante real decreto.

Disposición adicional tercera. Fiscales eméritos del Tribunal Supremo.

Los Fiscales de Sala del Tribunal Supremo, una vez jubilados y a propuesta del Fiscal General del Estado, oído el Consejo Fiscal, serán designados anualmente por el Gobierno Fiscales de Sala eméritos en el Tribunal Supremo, cuando así lo soliciten, siempre que reúnan los requisitos exigidos en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para los Magistrados eméritos en el Tribunal Supremo y de acuerdo con las necesidades de refuerzo en la Fiscalía del Tribunal Supremo.

Disposición adicional cuarta.

1. Los miembros de la Carrera Fiscal se sustituirán entre sí, de acuerdo con lo dispuesto en este Estatuto, en las normas reglamentarias que lo desarrollen y en las Instrucciones que, con carácter general, dicte el Fiscal General del Estado.

2. Cuando no pueda acudirse al sistema de sustituciones ordinarias, podrán ser nombrados con carácter excepcional Fiscales sustitutos en los casos de vacantes, licencias, servicios especiales u otras causas que lo justifiquen.

3. El régimen jurídico de los Fiscales sustitutos será objeto de desarrollo reglamentario en términos análogos a lo previsto para los Magistrados suplentes y Jueces sustitutos en la Ley Orgánica del Poder Judicial, que será aplicable supletoriamente en esta materia.

Disposición final primera.

Se faculta al Gobierno:

A. Para que, en el plazo de un año y a propuesta del Ministro de Justicia, dicte el Reglamento que desarrolle la presente Ley.

B. Para redistribuir las plantillas entre las distintas Fiscalías, tanto del personal fiscal que las sirve, como del auxiliar adscrito a las mismas, siempre que no implique incremento en las plantillas presupuestarias respectivas.

Disposición final segunda.

Queda derogado el Estatuto del Ministerio Fiscal de veintiuno de junio de mil novecientos veintiséis. En tanto no se dicte el Reglamento a que se refiere la disposición anterior, seguirá aplicándose el hoy vigente en lo que no se oponga a la presente ley.

Por tanto,
Mando a todos los españoles, particulares y autoridades, que guarden y hagan guardar esta Ley.
Baqueira Beret a treinta de diciembre de mil novecientos ochenta y uno.

Juan Carlos R.

El Presidente del Gobierno,

Leopoldo Calvo-Sotelo y Bustelo

CÓDIGO ÉTICO DEL MINISTERIO FISCAL

Código ético del Ministerio Fiscal

Superando este difícil momento en el que la pandemia marca nuestras vidas, nuestras agendas e incluso nuestros impulsos, hemos conseguido un hito de gran trascendencia: la culminación de los trabajos que se iniciaron en 2002. Un largo recorrido para la adopción de un código de conducta para los y las fiscales conforme a las recomendaciones del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO):

> *«un código de conducta para Fiscales de fácil acceso para el público, y que se complemente con orientación dedicada a los conflictos de intereses y otros asuntos relativos a la integridad».*

Este es un logro de toda la carrera que nadie debe patrimonializar y del que todas y todos nos hemos de sentir orgullosos. El camino ha sido largo pero provechoso, pues en este tránsito hemos aprendido mucho; desde la reflexión durante la elaboración de los trabajos, la contestación a las encuestas, la consulta a toda la carrera, en especial las reuniones de la comisión, hasta el resultado final.

Dolores Delgado García
Fiscal General del Estado

PRESENTACIÓN

Conforme prevé el artículo 1.1 de nuestra carta magna, *«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»*, valores que tienen su proyección y garantía en un sistema de justicia equitativo, imparcial, eficaz e independiente.

El Ministerio Fiscal, órgano de relevancia constitucional con personalidad jurídica propia y protagonista relevante del sistema, en el marco de las funciones que la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico le encomienda, ha llevado a cabo iniciativas tendentes a hacer realidad que los ciudadanos y ciudadanas que se relacionan con la Administración de justicia se encuentren con una institución que actúa desde la igualdad, la imparcialidad, la eficacia, la transparencia y el respeto.

Junto a las decisiones adoptadas en el marco de su función y su estructura orgánica y que, por tanto, resultan de obligado cumplimiento, conscientes de la incidencia que el ejercicio de sus competencias tiene en la vida de la

ciudadanía, los integrantes del Ministerio Fiscal se comprometen con algo más, con los principios y deberes que se plasman en el presente código ético.

Este texto pone fin a una larga etapa de estudios y consultas. Han pasado siete años desde que el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO), en el informe de evaluación sobre prevención de la corrupción respecto de parlamentarios, jueces y fiscales en España (diciembre de 2013), recomendase la adopción de un código de conducta para fiscales de fácil acceso para el público que se complementase, además, con una orientación dedicada a los conflictos de intereses y otros aspectos relativos a la integridad.

A fin de hacer realidad tal recomendación, la Fiscalía General del Estado inició los trabajos de los que surgió el documento titulado *«Principios deontológicos del Ministerio Fiscal. Estudio preliminar y período de consultas»* (octubre de 2015). Las observaciones a este texto determinaron que el Pleno del Consejo Fiscal, en sesión de 20 de diciembre de 2017, acordase la constitución de una comisión «para impulsar los trabajos de elaboración de un Código Deontológico de la carrera fiscal», comisión que se conformó con nueve miembros: dos vocales electivos del Consejo Fiscal (una vocalía por cada una de las dos asociaciones de fiscales representadas), un/a fiscal de cada una de las tres asociaciones profesionales de fiscales, un/a fiscal de la Secretaría Técnica, un/a fiscal de la Inspección Fiscal de la Fiscalía General del Estado, la/el Fiscal Jefe de la Secretaría Técnica y la/el Fiscal Jefe de la Inspección.

Desde su constitución, la comisión ha actuado conforme a criterios compartidos tanto en lo referido al método de trabajo como al marco al que habría de circunscribirse. El primero y esencial: no se trata de un texto disciplinario. Nada tiene de novedosa la idea; es común y está presente en todos los textos sobre ética y deontología de la/el fiscal, a los que les son ajenos los conceptos de infracción, responsabilidad disciplinaria y sanción. El presente texto se ocupa de los principios y deberes éticos de la/el fiscal. En sus líneas no existe obligación jurídica alguna de la que pueda derivar sanción, tratándose de la expresión del compromiso de los y las fiscales con aquellos deberes que, sin ser exigibles, han de contribuir a optimizar el ejercicio de sus funciones y orientar su comportamiento, reforzando con ello la confianza de la ciudadanía en la institución y, por ende, en el sistema de justicia.

El segundo criterio básico ha consistido en atribuir a los y las fiscales, individualmente considerados, el protagonismo casi absoluto para la elaboración del texto. Concebido como un compromiso, se ha entendido que corresponde a los y las fiscales que integran la institución, fijar su contenido. Cooperadores clave en esta tarea han sido las asociaciones profesionales de fiscales. Su participación en la comisión ha discurrido por cauces constructivos, en un clima caracterizado por la firme voluntad de llegar a acuerdos, lo que ha supuesto en diversas ocasiones la renuncia de las propuestas propias y la aceptación de las ajenas.

El trabajo fundamental de la comisión ha consistido en la elaboración de los cinco cuestionarios que constituyen el esquema del texto. Para ello se han tomado en consideración diversos cánones de naturaleza ética o deontológica, destacando las recomendaciones y opiniones del Consejo Consultivo de Fiscales Europeos del Consejo de Europa, así como normas de Naciones Unidas, Unión Europea, el Código Modelo Iberoamericano o los textos nacionales de países como Francia, Italia o Portugal.

Durante año y medio se han trasladado esos cinco cuestionarios a todos los integrantes de la carrera fiscal, habiéndose recibido un total aproximado de 900 respuestas. El sentido de las réplicas, los comentarios y observaciones efectuados por los integrantes de la carrera fiscal han determinado en buena medida el texto que ahora se presenta. Con un criterio objetivo, la comisión acordó no incluir aquellas propuestas que no superasen el 70% de aceptación, lo que ha supuesto dejar fuera un porcentaje de en torno a un tercio de las cuestiones sometidas a valoración. Por otra parte, la toma en consideración de los comentarios ha modificado, en ocasiones, el sentido de las propuestas iniciales. Otras han sido desechadas por la propia comisión al entender que constituían materias que han de ser objeto de regulación en el Estatuto Orgánico, en el Reglamento del Ministerio Fiscal o en instrucciones u otros documentos de la Fiscalía General del Estado.

Cuando se dice que el protagonismo de las y los fiscales ha sido casi absoluto, ha de precisarse que se ha contado además con las aportaciones que han realizado los Ilustres Colegios Profesionales de Abogados y Procuradores y los medios de comunicación. Se ha entendido que en el diseño del fiscal *ideal y modélico* debía contarse también con la visión que del mismo se tiene desde perspectivas ajenas a la institución.

I.

INTERVENCIÓN EN REDES Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN: RESERVA, DISCRECIÓN Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN

El artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece el derecho individual a la libertad de opinión y expresión.

La Constitución española consagra este derecho en su artículo 20, configurándose como una libertad pública fundamental de la que no se excluye expresamente a los integrantes de la carrera fiscal, exclusión que, sin embargo, sí se produce respecto de otros derechos que se regulan expresamente en nuestra carta magna.

La Recomendación (2000)19, de 6 de octubre, del Comité de Ministros del Consejo de Europa, *sobre el papel del Ministerio Fiscal en el sistema de justicia penal*, regula este derecho en su vertiente positiva al señalar en su parágrafo 6 que «*Los Estados deberán disponer lo necesario para que se reconozca a los miembros del Ministerio Fiscal el derecho efectivo a la libertad de expresión, de creencias, de asociación y de reunión*».

Reconocido el derecho a la libertad de opinión y expresión, su ejercicio —en lo que a los y las fiscales se refiere— está sujeto a determinados límites que fija el ordenamiento jurídico, entre otros, en los artículos 4, 50 y 59 EOMF y 395 y 396 LOPJ. Tales restricciones son plenamente coherentes con los principios que han de guiar la actuación del Ministerio Fiscal, entre los que destacan los de lealtad constitucional, fortalecimiento de la confianza en la justicia y la omisión de realizar cualquier acción que pueda ser percibida como una afectación a su independencia e imparcialidad o que vaya en demérito de la consideración que la ciudadanía debería dispensar a la justicia, a sus servidores y a la propia Fiscalía.

Los espacios no sancionables pero susceptibles de entrar en tensión con la apariencia de independencia e imparcialidad del Ministerio Fiscal son abundantes, especialmente cuando los miembros del Ministerio Fiscal intervienen en debates públicos o exteriorizan convicciones de carácter ideológico y/o religioso, o cuando realizan actividades ajenas a la actuación profesional en el ámbito privado.

En lo que se refiere a la relación entre fiscales y medios de comunicación, la doctrina de la Fiscalía General del Estado —contenida en la Instrucción 3/2005 *sobre las relaciones del Ministerio Fiscal con los medios de comunicación*—, la Recomendación (2003)13, de 10 de julio, del Comité de Ministros del Consejo de Europa, *sobre la difusión de la información por los medios de comunicación respecto a los procedimientos penales*, y las Opiniones del Consejo Consultivo de Fiscales Europeos nº 8 (2013), *sobre las relaciones entre los Fiscales y los Medios de Comunicación*, y nº 10 (2015), *sobre el papel de los fiscales en la investigación penal*, mantienen una misma concepción que parte del reconocimiento de la libertad de expresión para, seguidamente, señalar determinados condicionantes, entre otros, los que se refieren a que las informaciones sean claras, fiables, precisas y no pongan en peligro las investigaciones; al necesario respeto a la dignidad de los ciudadanos y ciudadanas y a la presunción de inocencia. Reserva y confidencialidad son, por consiguiente, algunos de los límites que ha de respetar el Ministerio Fiscal.

Estos principios y límites han de servir también para la intervención en redes sociales. La participación en cualquier red social tiene trascendencia pública y, por lo tanto, deberá efectuarse con la misma prudencia con que se efectúan las manifestaciones presenciales o incluso mayor, dada la enorme difusión y alcance de los contenidos publicados en redes.

Las y los fiscales habrán de mostrarse prudentes en sus manifestaciones y no solo respecto de las opiniones que se formulan por escrito u oralmente sino, también, en la realización de actos que tengan contenido simbólico; cautela que debería extenderse a los temas que abordan públicamente, a cómo lo hacen y los medios que emplean para

hacerlo. La función del fiscal conlleva un ejercicio de reflexión, mesura y autocontención cuando se expresan o transmiten posturas u opiniones, bien sea en el ejercicio del cargo, bien en la vida privada.

De conformidad con estos principios,

1. Las y los fiscales se comprometen a ejercer con prudencia el derecho a la libertad de expresión que como ciudadanas y ciudadanos les corresponde, respetando en todo momento las obligaciones derivadas del secreto profesional, la reserva, discreción y consideración a los derechos de los individuos, prestando especial cuidado en evitar actuaciones o emitir juicios que puedan comprometer su imparcialidad y objetividad, así como la imagen y crédito del Ministerio Fiscal.
2. Las y los fiscales se comprometen a mantener la lealtad constitucional, fortalecer la confianza en la justicia y abstenerse de realizar cualquier acción que pueda ser percibida como una afectación a su independencia e imparcialidad y/o que vaya en demérito de la consideración que la ciudadanía debería dispensar a la administración de justicia.
3. Las y los fiscales podrán participar en debates públicos sobre derecho y administración de justicia, así como sobre promoción o protección de los derechos humanos, obviando los debates públicos sobre procedimientos en trámite.
4. Las y los fiscales se comprometen a divulgar, en su relación con los medios, el conocimiento de las funciones y fines del Ministerio Fiscal.
5. Los y las fiscales se comprometen a hacer de la Fiscalía el cauce para la eventual contestación y/o precisión de aquellas informaciones que no se correspondan con la realidad o afecten al trabajo desempeñado por la Fiscalía o por la/el propio fiscal, en su caso.
6. Los y las fiscales se comprometen a evitar, en su relación con los medios, cualquier trato de favor, debiendo valorar si las características, el formato del medio o el programa permiten transmitir con rigor y objetividad el mensaje.
7. En el uso de las redes sociales, cuando se identifiquen directa o indirectamente como fiscales, se comprometen a actuar conforme a las normas y principios que se recogen en el presente texto y atendiendo al papel institucional de su función.
8. Los y las fiscales y, especialmente, quienes ejerzan puestos de jefatura, se comprometen a fomentar el uso y participación en las nuevas tecnologías para informar de sus actividades.
9. Los y las fiscales que ejerzan responsabilidad de jefatura se comprometen a informar de los convenios y protocolos institucionalmente suscritos y vigentes, siempre que no se perjudique el ejercicio de la función y sin perjuicio de cumplir con lo dispuesto en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, *de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*.

II.

FORMACIÓN

La formación y perfeccionamiento permanente es una necesidad para las/los integrantes del Ministerio Fiscal y una exigencia de la ciudadanía, y adquiere un interés público al que han de dar respuesta los poderes públicos y la propia Fiscalía.

La formación es un deber y a la vez un derecho de los y las fiscales. Se deberá respetar y promover la autoformación y asegurar el acceso de toda la carrera fiscal a la formación y perfeccionamiento de forma adecuada, digna y eficaz.

La formación de los/las fiscales debe extenderse a todo el desarrollo de su vida profesional e incluir, además de contenidos técnico-jurídicos, otras materias igualmente sustantivas que inciden en la realidad social sobre la que habrá de aplicarse el derecho.

La unidad de actuación que se predica de la acción del Ministerio Fiscal se ve reforzada a través de la formación continuada, entendida así como herramienta de difusión y perfeccionamiento de uno de los principios de actuación consagrados constitucionalmente.

La formación ha de ser accesible, programada, complementaria y compatible con el resto de las obligaciones

profesionales de los y las fiscales; ha de ser neutral y deberá facilitarse con criterios de selección objetivos, transparentes y contrastables, de forma que toda la carrera fiscal tenga acceso igualitario a las herramientas formativas.

Las y los fiscales participarán en el diseño programado de su propia formación y la idea de la colaboración presidirá la totalidad de las actividades formativas.

La formación es uno de los cauces de especialización dentro de la carrera fiscal, así como uno de los vehículos de promoción profesional.

En la formación de los miembros del Ministerio Fiscal debe incluirse, además de los aspectos jurídicos, una serie de contenidos mínimos que incluyan entre otros:

— Los principios y exigencias éticas inherentes a sus funciones.
— La protección garantizada por la Constitución a los derechos humanos y las libertades definidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.
— El principio de igualdad, especialmente entre mujeres y hombres, en la interpretación y aplicación de las normas y perspectiva de género.
— Formación en materia de gestión y organización del trabajo, recursos humanos y habilidades técnicas para el ejercicio de su profesión.
— El abordaje de cuestiones o materias específicas en función de la actualidad, teniendo en cuenta particularmente las características y la evolución de la criminalidad, así como en el ámbito de la cooperación internacional en materia penal, incluida una cultura judicial europea común.

De conformidad con estos principios,

10. Los y las fiscales procurarán adquirir de manera permanente la formación y especialización necesarias, que intensificarán a lo largo de su vida profesional, con aprovechamiento de sus cualidades personales para cumplir su función.
11. Las y los fiscales procurarán colaborar en aquellas actividades externas a la institución que puedan incidir positivamente en su formación o en la de las personas asistentes.
12. Las y los fiscales procurarán comunicar a la Inspección Fiscal la participación en cualquier actividad formativa que estimen de interés, a fin de proceder a su incorporación al expediente personal.
13. Los y las fiscales procurarán participar activamente en los cursos para los que hayan sido seleccionados, colaborar en la posterior valoración del curso y de los/las ponentes.
14. Los y las fiscales se comprometen a compatibilizar adecuadamente su formación con el correcto desempeño de su trabajo.
15. Las y los fiscales jefes procurarán facilitar la asistencia a actividades formativas organizadas por la Fiscalía General del Estado o que sean propias de la función, organizando o reorganizando los servicios siempre que ello sea compatible con el buen funcionamiento de la Fiscalía.
16. Las y los fiscales responsables de la actividad de formación se comprometen a incluir, junto con la formación en materias jurídicas, recursos formativos en los que se aborde la enseñanza de nuevas tecnologías, expresión oral y escrita, ética profesional, perspectiva de género, idiomas o cualesquiera otras materias que enriquezcan al fiscal en el ejercicio de sus funciones.
17. Los y las fiscales responsables de la actividad de formación se comprometen a ser transparentes en la convocatoria de los recursos formativos, motivando y publicitando los criterios adoptados y los resultados obtenidos, tanto en lo relativo a los asistentes como en lo que respecta a ponentes y directores.
18. Los y las fiscales responsables de las actividades de formación se comprometen a organizar jornadas de iniciación en las diferentes especialidades del Ministerio Fiscal para aquellos fiscales que, no siendo especialistas, manifiesten interés en la especialidad de que se trate, facilitando el acceso a la misma en condiciones de igualdad.

III.

INTERVENCIÓN EN EL PROCESO PENAL

La intervención del Ministerio Fiscal en el proceso penal es una de sus funciones más relevantes, tanto en defensa de la legalidad, como de los derechos de la ciudadanía y del interés público tutelado por la ley. A su vez, los principios de contradicción, proporcionalidad y defensa inspiran la actividad del Ministerio Fiscal. La defensa proactiva de todos esos fines en el marco de los principios mencionados vigoriza la confianza de la comunidad en el Ministerio Fiscal.

El Ministerio Público actúa con sujeción a lo dispuesto en la Constitución, las leyes y el resto del ordenamiento jurídico, emitiendo dictámenes, informando y ejercitando las acciones procedentes o, en su caso, oponiéndose a las indebidamente promovidas. Su legitimidad última reside en su configuración constitucional como defensor de la legalidad.

Otro vector importante de su actuación profesional es el respeto al principio de imparcialidad. En su cumplimiento, el Ministerio Fiscal actúa en el proceso como parte neutral, con plena objetividad y en defensa de la legalidad y el interés público.

Es una tendencia legislativa cada vez más notable la introducción en el proceso penal de las posibilidades de acuerdo o conformidad con suficientes garantías de supervisión judicial. En la búsqueda de ese consenso, la reparación tiene un efecto resocializador que evidencia la voluntad de la persona acusada/condenada de atemperar los efectos del delito.

Asimismo, el principio de oportunidad reglada se ha introducido en los delitos leves y en la jurisdicción de menores. Las relaciones de la/el fiscal con la persona investigada y su defensa deben explorar estos caminos presididos también por la ética profesional.

También las relaciones con las/los peritos y auxilios judiciales deben estar inspiradas por esa misma búsqueda imparcial y neutral de los hechos.

De conformidad con estos principios,

19. En el ejercicio de su función, los y las fiscales, además de actuar con sujeción al ordenamiento jurídico, lo harán con la debida lealtad hacia la institución y sus integrantes.
20. Los y las fiscales actuarán con pleno respeto a los fines y principios del proceso, garantizando los derechos de las partes. El cumplimiento de estos cometidos impuestos por la ley deberá inspirarse en los principios de eficacia, eficiencia y probidad.
21. Para actuar con la máxima objetividad, las y los fiscales deberán abstraerse de sus convicciones personales, cuando estas puedan interferir o resulten incompatibles con sus actuaciones.
22. Los y las fiscales se asegurarán de que sus compromisos personales y/o de cualquier otro tipo no interfieran en el ejercicio de su función y, en caso de suscitarse la duda, plantearán consulta a sus superiores.
23. Los y las fiscales actuarán en todas sus intervenciones profesionales de manera profesional, técnica y con cortesía y respeto, absteniéndose de emitir opiniones personales.
24. Conscientes de la importancia de la forma en los actos oficiales (juicios, vistas, comparecencias, etc.), las y los fiscales cuidarán de mostrar en todo momento su imparcialidad y no dar la impresión, a los ojos de profesionales y ciudadanos, de que establecen relaciones estrechas y, aún menos, de complicidad, con jueces y magistrados.
25. En los asuntos en trámite, las y los fiscales se relacionarán profesionalmente única y exclusivamente con las/los abogados y procuradores de las partes o con quienes legalmente les sustituyan, sin perjuicio de cumplir con su función tuitiva respecto de las víctimas. Las citadas relaciones se mantendrán en el necesario marco de confidencialidad.
26. Conscientes de la importancia de la forma en los actos oficiales (juicios, vistas, comparecencias, etc.), los y las fiscales cuidarán de mostrar en todo momento su imparcialidad y no dar la impresión, a los ojos de profesionales y de la ciudadanía, de que establecen relaciones estrechas y, aún menos, de complicidad, con las/los abogados y procuradores intervinientes.

27. Los y las fiscales deben poner en conocimiento de su superior jerárquico aquellos supuestos en que su amistad o enemistad con la/el letrado o con el resto de intervinientes en el proceso, con quienes coincidan en el despacho de un asunto o en un determinado servicio, pueda repercutir negativamente en el ejercicio de la función.

IV.

CONFLICTOS DE INTERESES PARTICIPACIÓN Y GESTIÓN DE LOS BIENES DE LA ADMINISTRACIÓN

Como servidores públicos, los y las fiscales desempeñarán en todo momento su actuación profesional de acuerdo con los principios de integridad, equidad, imparcialidad, objetividad, autonomía personal y legalidad.

La integridad profesional, social y personal de las/los fiscales es garantía de la toma de decisiones equitativas, imparciales y generadoras de confianza en la administración de justicia.

En el cumplimiento de sus funciones, los integrantes del Ministerio Fiscal deben permanecer ajenos a cualquier clase de injerencia y/o exentos de cualesquiera conflictos de intereses que puedan comprometer su labor o incidir en la toma de sus decisiones.

Los y las fiscales no deberán intervenir en los supuestos en los que tengan un interés personal que pueda generar un conflicto, ni utilizar la información a la que tengan acceso durante el ejercicio de su función para sus propios intereses o los de terceras personas.

Los y las fiscales no deberán aceptar cortesías, consideraciones o regalos que excedan de las lógicas convenciones sociales en el ámbito de su actuación profesional o particular, ni en el supuesto de que su aceptación pueda poner en peligro su apariencia de imparcialidad.

Las y los fiscales no deberán hacer uso o verbalizar su condición profesional en actos de su vida privada con el fin de obtener una ventaja a la que de otro modo no podrían aspirar, para sí mismos o sus familiares.

En el ejercicio de sus funciones y en el acceso a puestos de responsabilidad, las y los fiscales evitarán que sus intereses personales, económicos o sus relaciones familiares o sociales influyan de modo incorrecto en el desempeño de su trabajo.

Los y las fiscales deberán en todo caso comunicar a los órganos pertinentes aquellas actividades privadas ajenas a su función que requieran autorización.

La preocupación por el fenómeno de las «puertas giratorias» (circulación sin obstáculos de altos cargos entre los sectores público y privado), determina la conveniencia de una regulación detallada de los supuestos de excedencia o reingreso en la carrera fiscal.

Los y las fiscales, en el uso y administración de los bienes, recursos y fondos públicos, deberán garantizar el mayor rigor y transparencia, adoptando las decisiones pertinentes para una utilización eficaz de los recursos puestos a su disposición. El uso de esos medios públicos debe destinarse a la realización del trabajo profesional, primando el interés de las fiscalías y el interés global del Ministerio Fiscal para el buen desempeño de su función.

De conformidad con estos principios,

28. Los y las fiscales se comprometen a velar por el buen uso de los bienes, recursos y fondos públicos puestos a su disposición, garantizando que su utilización tenga una finalidad institucional, evitando el uso abusivo para fines privados y velando por un buen empleo de los fondos públicos.
29. Los y las fiscales se comprometen a evitar hacer uso de su condición profesional —incluso a través de la mera verbalización—, con el fin de obtener la más mínima ventaja para sí mismos, sus parientes o amistades.
30. Los y las fiscales se comprometen a no mostrar interés —salvo justa causa— en el estado de un procedimiento en el que no intervengan.
31. Las y los fiscales se comprometen a rechazar regalos, favores, servicios o invitaciones que excedan de la mera cortesía y usos sociales o de las relaciones institucionales. En todo caso, no deberán aceptar invitaciones que hayan sido ofrecidas en consideración al ejercicio de su actividad profesional en asuntos concretos.

32. Toda actividad pública que desarrollen los y las fiscales siendo compatible con sus funciones se realizará con la máxima transparencia y con comunicación a aquellas administraciones que corresponda en caso de tratarse de una actividad remunerada.
33. Las y los fiscales se asegurarán de que sus compromisos con entidades públicas y privadas no interfieran en el ejercicio y dedicación a su oficio y, en todo caso, como ejercicio de transparencia y en el más breve plazo posible, pondrán en conocimiento dichas actividades a los órganos del Ministerio Fiscal que corresponda, cuando exista duda sobre ello.
34. Las y los fiscales tienen derecho a la libertad de expresión pero deberán evitar realizar en el ejercicio de su función manifestaciones públicas u ostentación de sus creencias religiosas y/o ideas partidistas que puedan menoscabar su imparcialidad o apariencia de imparcialidad.
35. Las y los fiscales extremarán el celo en preservar su apariencia de imparcialidad cuando regresen a la carrera fiscal después de haber prestado servicios en cargos de representación política y/o parlamentaria, cargos públicos y actividades profesionales en el sector privado.
36. En el proceso de acceso a puestos de libre designación los y las fiscales aspirantes deberán poner de manifiesto la existencia de vinculaciones familiares con instituciones públicas, bien directamente o bien a través de intereses económicos o de otro tipo. Fuera de los supuestos de acceso a puestos de libre designación, estas relaciones deberán ser puestas de manifiesto al superior jerárquico cuando puedan afectar a la apariencia de imparcialidad.

V.

RELACIONES INTERNAS

Como miembros de una organización jerarquizada, los y las fiscales ajustarán su actuación en todo momento a los principios de lealtad y buena fe con el Ministerio Fiscal como institución, con sus superiores, compañeros/as y subordinados/as.

Ejercerán sus funciones con eficacia, optimizando los recursos, procurando la consecución del interés general, el cumplimiento de los fines del Ministerio Fiscal y la excelencia profesional.

El principio de dependencia jerárquica se justifica como medio para lograr el buen funcionamiento del Ministerio Fiscal y, en especial, el principio de unidad de actuación.

Las relaciones entre los distintos niveles de jerarquía deben responder a reglas claramente definidas, favoreciendo el establecimiento de sistemas de control y, en todo caso, estarán presididas por el trato respetuoso y considerado. Estos criterios se aplicarán asimismo en las relaciones con el personal colaborador.

En las relaciones internas, los y las fiscales se comprometen a hacer de la información puntual y rigurosa uno de sus principios de actuación, poniendo en común los asuntos de interés. Este compromiso deberán asumirlo tanto quienes ejercen las funciones de la jefatura, como el resto de la plantilla.

Quienes ejerzan funciones de dirección orientarán sus actuaciones hacia el buen funcionamiento del órgano y/o del servicio. En el ejercicio de sus funciones estatutarias conjugarán, razonable y razonadamente, los criterios y principios de eficacia, eficiencia, imparcialidad, equidad, cualificación jurídica, antigüedad, transparencia, objetividad y motivación.

Quienes ejerzan funciones de dirección procurarán la debida coordinación y buen entendimiento entre los fiscales.

Las órdenes, instrucciones e indicaciones de visado deben hacerse por escrito, con motivación, transparencia, pleno respeto a la ley y a los criterios de actuación preexistentes y siempre con la debida consideración al compañero.

La asignación y reasignación de casos deberá realizarse con transparencia, conforme a criterios generales objetivos y predeterminados que cumplan con el principio de imparcialidad.

Las y los fiscales analizarán las órdenes, instrucciones e indicaciones de visado con ánimo constructivo y respetuoso, evitando cualquier actitud que pudiera interpretarse de abierta hostilidad o falta de espíritu crítico.

Los y las fiscales que, individualmente o como miembros de un órgano colegiado, deban evaluar los méritos y capacidad profesional de otro fiscal, lo harán conforme a criterios objetivos y transparentes.

De conformidad con estos principios,

37. Los y las fiscales, cualquiera que sea su cargo o destino, procurarán analizar las órdenes e instrucciones con ánimo constructivo y respetuoso, evitando cualquier actitud que pudiera interpretarse como abierta hostilidad o falta de espíritu crítico. Formularán por escrito las objeciones que consideren oportunas frente a las órdenes e instrucciones que no compartan.
38. Las y los fiscales procurarán la mayor transparencia en el funcionamiento interno de la Fiscalía y en las actuaciones profesionales, facilitando la difusión de toda información relevante que no sea reservada.
39. Los y las fiscales oirán y expondrán, igualmente con cortesía y respeto, aquellas sugerencias, valoraciones y observaciones que puedan contribuir al mejor funcionamiento de la oficina fiscal.
40. Los y las fiscales actuarán con la máxima atención y diligencia al valorar los asuntos que por su importancia o trascendencia deban ser comunicados a sus superiores.
41. Los y las fiscales se comprometen a participar activamente en las juntas de Fiscalía, exponiendo cuanto se entienda que pueda contribuir al debate y evitando cualquier actitud de reserva o retraimiento. Las opiniones, especialmente las discrepantes, se expondrán durante la celebración de la junta. Su presidente/a promoverá el debate y velará por mantener el adecuado ambiente de respeto mutuo.
42. Los y las fiscales se comprometen a dar cuenta de aquellas circunstancias que por su gravedad o reiteración afecten al normal funcionamiento del servicio.
43. Las y los fiscales se comprometen a informar al superior y, en todo caso, a la Inspección Fiscal, del trato inadecuado que se produzca en el ámbito de la Fiscalía, ya sea hacia los fiscales, funcionarios, profesionales o el público, aunque el afectado no formule queja o denuncia. Instarán también aquellos procedimientos previstos para el reconocimiento de méritos.
44. Las y los fiscales se comprometen con los principios inspiradores del Protocolo de actuación frente al acoso y violencia en el trabajo, el acoso sexual por razón de género o de sexo, el acoso discriminador y el acoso moral o psicológico en el Ministerio Fiscal, aprobado por Decreto de la Fiscal General del Estado de 18 de julio de 2019.
45. Quienes deban informar sobre el ejercicio de la función o promoción profesional de los fiscales se ajustarán a los principios de objetividad, mérito, capacidad y transparencia.
46. Las jefaturas facilitarán la participación de todos los/las fiscales de la plantilla en las actividades desarrolladas por otras instituciones en colaboración con la Fiscalía.
47. Las y los vocales del Consejo Fiscal se comprometen a conducirse con la mayor prudencia en sus manifestaciones sobre aspectos personales y/o de la vida privada de los fiscales a los que se refieran los asuntos tratados en el seno del Consejo.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

40 años del
Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal
al servicio de la sociedad

Fortuny, 4. 28010 Madrid
www.fiscal.es

NIPO (papel): 056-21-001-4
NIPO (pdf): 056-21-002-X
DL: M-21076-2021

Diseño: Subiela Bernat
Maquetación: Ana Martín
Impresión: Anzos

Impreso en España

Libro impreso con papel procedente de bosques sostenibles.