3.1 La salud pública

La Fiscalía Especial Antidroga elabora su exposición sobre esta materia sin limitarse al ámbito de su competencia, y lo justifica alegando que todo lo relacionado con el tráfico de drogas es uno de los ejemplos más claros de delitos que afectan a bienes jurídicos de naturaleza colectiva y aunque el principal bien jurídico es la salud pública, convergen otros cada vez más afectados por las actividades de narcotráfico como lo son: la seguridad, el orden público e incluso el medioambiente, cuestiones que merecen ser comentadas en el ámbito del tema de especial tratamiento de la Memoria.

Concebido como un delito contra la salud pública, el delito de tráfico de drogas se incluye en el título XVII del Código Penal entre los delitos contra la seguridad colectiva y concretamente en el capítulo III en los delitos contra la salud pública, junto a otras conductas relacionadas con medicamentos, alimentos u otras sustancias que, sin ser consideradas drogas ilícitas, puedan afectar negativamente a la salud.

Sin duda, dentro de los delitos contra la salud pública los más comunes son los delitos de tráfico de drogas. A la incuestionable capacidad nociva de las drogas contra la salud de las personas se une la evidencia de que la droga sigue siendo el primer objeto de los mercados ilícitos y, por tanto, razón esencial de la existencia y medio imprescindible de subsistencia de las organizaciones criminales, con lo que emerge otro bien jurídico protegido afectado por el tráfico de drogas que es el orden público al que se refiere el título XXII del Código Penal, orden público comprometido en los procedimientos más graves por tráfico de drogas que son aquellos que se desarrollan a través de organizaciones criminales. La realidad es que progresivamente se viene constatando tanto en el ámbito nacional como en el internacional un desplazamiento de la atención a las cuestiones de seguridad, orden público, incluso la afectación a la economía legal, desplazando el foco desde la cuestión de la salud pública cuando se tratan los delitos de tráfico de drogas.

El informe europeo sobre mercados de droga¹, presentado a principios de 2024 por EUROPOL y el Observatorio Europeo de drogas y adicciones (EMCDDA) constata que el tráfico de drogas es la fuente principal de ganancias de un mercado criminal que se expande globalmente a través del crimen organizado. Igualmente, la hoja de ruta² de la Comisión Europea contra la droga y el crimen organizado afirma

---

¹ European Drug Report 2023: Trends and Developments | www.emcdda.europa.eu.

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0641>.

literalmente que: *El comercio de drogas orquestado por la delincuencia organizada es una de las amenazas para la seguridad más graves a las que se enfrenta Europa en la actualidad, y la situación está empeorando.*

De la confluencia de estos dos intereses colectivos como son la salud pública y el orden público afectados directamente por el tráfico de drogas deriva que la primera especialidad del Ministerio Público, a través de la Fiscalía Especial Antidroga creada en el año 1988, por la Ley 5/88 de 24 de marzo, tenga como competencia la protección de la salud pública en relación con el tráfico de drogas y el blanqueo de capitales de esa procedencia, pero también el orden público, habida cuenta que la competencia especializada de la Fiscalía en esta materia en la Audiencia Nacional se centra en las actividades de tráfico de drogas cometidos a través del crimen organizado.

Que la seguridad y el orden público –bienes jurídicos protegidos también con la tipificación del crimen organizado en relación con el tráfico de drogas– son absoluta prioridad de la Unión Europea se demuestra con el hecho de que la Comisión Europea ha centrado su hoja de ruta contra la delincuencia organizada en el tráfico de drogas, en atención a los peligros ya visibles en el territorio de la UE que derivan de la mayor capacidad de violencia, de corrupción y de influencia en la economía legal de estas organizaciones. Son además estos los aspectos que mayor atención provocan en los medios y en la sociedad en relación con la actividad de la Fiscalía Especial Antidroga, lo que no debe alejarnos de atender y atraer también la atención al primer objetivo de los delitos contra el tráfico de drogas que es la salud pública.

La perniciosa omnipresencia de las drogas en la vida de los ciudadanos europeos, y por tanto de los españoles, la refleja la nueva Agencia de las Drogas de la UE (EUDA) reiterando el informe de su predecesor, el Observatorio Europeo contra las drogas (EMCDDA), con el lema *Everywhere, Everything, Everyone* afirmando que los problemas de las drogas están casi en todas partes y que la situación actual se caracteriza por una gran disponibilidad y una mayor diversidad en las pautas de consumo de drogas.

Sin embargo, pese a esta situación tan evidente de riesgo contra la salud pública, no se detecta suficiente concienciación sobre el peligro del consumo de drogas y las advertencias en los medios en relación con los delitos de tráfico de drogas están mucho más centrados en el problema de seguridad que con la afectación a la salud pública. A diferencia de la alerta derivada del enorme número de muertes, especialmente de jóvenes, provocadas por la heroína en los años 80 y 90 que pusieron el foco de la sociedad en esta lacra, en este momento, la callada y progresiva afectación a la salud que provocan sustancias de

gran consumo como la cocaína y también el cannabis no parecen estar en las prioridades de las preocupaciones de la sociedad. Es más, como refleja la Memoria de la Fiscalía Especial Antidroga aparecen ciertas actitudes sorprendentemente comprensivas y tolerantes, incluso de cierta empatía como refleja el delegado de Barcelona, con el consumo de drogas, una actitud que curiosamente contrasta con el mayor rechazo al consumo de otras sustancias dañinas, pero de consumo lícito, como el tabaco o el alcohol.

Precisamente por ello, la función del Ministerio Público resulta esencial en los procedimientos contra el tráfico de drogas, porque somos la única acusación en este tipo de delitos donde rara vez concurren acusaciones particulares y más raro aún acusaciones populares. La realidad es que, por distintas razones de imposible análisis en este breve comentario, la defensa de los intereses públicos en los delitos contra el tráfico de drogas nos corresponde y la ejercemos prácticamente en exclusiva. Se trata frecuentemente de procedimientos muy complejos en los que la Fiscalía tiene un rol especialmente relevante en la dirección y coordinación de la investigación policial, así como en el curso de los procedimientos judiciales normalmente investigados a través de medidas de investigación tecnológica, con gran número de investigados y con una enorme litigiosidad procesal.

Además, junto a esta intervención procesal, también realizamos los fiscales en las Memorias una tarea de comunicación a la sociedad y advertimos en contra de la extensión de la tolerancia respecto al consumo de drogas e informamos de la potencialidad del daño de algunas sustancias, realizando propuestas a los poderes públicos con nuevos enfoques o planteando la necesidad de modificaciones legales, como la que se realizó en la memoria de 2023 en relación con el alarmante aumento de la concentración del principio psicoactivo delta 9-tetrahidrocannabinol (THC) en las sustancias derivadas del cannabis.

Todos los problemas derivados de las drogas complican y se enlazan con otras cuestiones importantes relacionadas con la convivencia y la paz social, como el problema de las personas sin hogar, el crecimiento de los trastornos psiquiátricos y el incremento de la delincuencia juvenil.

Pero, aún más allá de estos dos principales bienes afectados, salud pública y seguridad, aparecen otros bienes colectivos que sufren por la acción de las drogas y son cada vez más identificados como perjuicios claramente derivados de la producción, manipulación o destrucción de las drogas. Entre ellos destaca el medioambiente.

Los impactos ambientales del mercado de drogas ilegales son múltiples y significativos, y probablemente han sido subestimados en

el diseño e implementación de las políticas y estrategias en materia de drogas. Una de las razones es que la mayoría de los daños se producen a medio y largo plazo; a menudo un daño ambiental se debe a la acumulación de acciones repetidas y no a una actividad aislada. Esto hace que las infracciones medioambientales derivadas de la actividad relacionada con las drogas no hayan sido visibles o delimitables, de forma que cuando los impactos se hacen evidentes ya no hay solución y los infractores ya no están.

Estos daños derivan no solo del cultivo, la producción o la manipulación de las diferentes sustancias sino de todas las actividades relacionadas con el transporte y también, con su imprescindible destrucción. Son daños que afectan de una u otra forma a todas las regiones y no solo a las identificadas como productoras; los efectos negativos se sufren en un número cada vez mayor de países de tránsito o destino.

Para mitigar y corregir estos impactos ambientales, el primer paso debe ser identificarlos, medirlos cuando sea posible, así como conocer su distribución geográfica y sus dinámicas a través del tiempo. Por eso, desde la Fiscalía Especial Antidroga apoyamos ampliar las estimaciones parciales de los últimos informes mundiales contra las drogas y focalizarlos también en nuestro país para poder contar con un informe amplio y omnicompreensivo de los distintos aspectos que relacionan las drogas con impactos negativos en el medioambiente.

En la última reunión de la 68.^a sesión de la Comisión de Estupeficientes de Naciones Unidas se aprobó la Resolución *sobre el problema de la relación entre las drogas y el medioambiente*. En la resolución, además de indicar responsabilidades a los Estados y a la propia Comisión, se da visibilidad a este problema emergente no siempre presente en la conciencia colectiva, y se transmite al ciudadano que la protección de la salud pública, que es el fundamento de la política de drogas ilícitas, se asegura también desde el examen de los perjuicios que, de forma indirecta, se añaden al causado a este bien jurídico, derivados del daño medioambiental.

La resolución alienta a los Estados Miembros a que, cuando diseñen y apliquen medidas de respuesta en consonancia con las políticas relacionadas con las drogas, prevengan los efectos adversos en el medio ambiente y la salud humana, por ejemplo, evitando el uso de sustancias químicas nocivas o la exposición a esas sustancias y a desechos nocivos, y a que aborden adecuadamente esos efectos adversos, a la vez que alienta también a los Estados a que adopten medidas adecuadas para considerar el nexo entre las actividades ilícitas relacionadas con las drogas y los delitos que afectan al medio ambiente.

En este contexto, la Fiscalía Especial Antidroga promueve junto a la Red de Fiscales Antidroga Iberoamericanos (RFAI) y a la Red de Fiscales de protección del medioambiente una estrategia y unas actividades conjuntas apoyadas por la UE a través del Proyecto COPOLAD para el estudio y valoración de las medidas a adoptar a efectos de mejorar la respuesta en el ámbito penal que permita una mayor protección del medioambiente a través del planteamiento de indemnización a las administraciones públicas, previa valoración de los perjuicios concretos producidos en el medioambiente por las actividades de narcotráfico. En España, los daños que produce tanto la producción como la destrucción posterior de la marihuana incautada, el daño a las aguas marítimas e interiores derivados de la contaminación por el uso de narcolanchas, los desechos de gasolina, las ingentes cantidades de hachís o cocaína en fardos arrojados al mar o al Guadalquivir causan daños valorables que pueden ser tenidos en cuenta, valorados y contabilizados como un perjuicio más, cierto y computable, que el narcotráfico causa a la sociedad.

Otra de las acciones en defensa de intereses colectivos realizadas desde la Fiscalía Especial Antidroga vienen referidas a las iniciativas para acabar, o al menos reducir, la actividad del «petaqueo» que, por un lado es parte de las actividades necesarias para el tráfico de drogas en las narcolanchas y, por otro, causa no solo perjuicio al medioambiente en el sentido antes mencionado, sino que afecta de una forma diferente también al orden público al que se dedica el título XXII del Código Penal, ya que protege asimismo del riesgo causado por la tenencia de sustancias inflamables, de forma que sostenemos que se trata de un delito de peligro abstracto integrado por la acción de poseer, transportar y almacenar sustancias inflamables, en las que se incluye la gasolina y el gasoil, y por el ánimo directo o eventual de afectar al bien jurídico. Por ello, este año las Fiscalías de Andalucía han comenzado, en defensa de los intereses de la sociedad a la que servimos, a proponer a los Tribunales la consideración de que la actividad de «petaqueo» sea actividad susceptible de incardinarse en la tipicidad del artículo 568 CP y, por tanto, a proceder penalmente contra los autores.

Por su parte, la Fiscalía de Illes Balears realiza una amplia e interesante aportación en esta materia, apuntando que la actuación del Ministerio Público en la protección de los intereses colectivos y difusos es particularmente relevante en la persecución de estos delitos. La Fiscalía asume un rol proactivo en las fases de investigación, instrucción, enjuiciamiento y ejecución, procurando una actuación eficaz y coordinada de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y de los

diversos juzgados de instrucción del territorio que no se limite a la habitual operativa respecto de los vendedores de la sustancia estupefaciente al consumidor final, sino que se profundiza en la identificación de las redes de introducción de estupefacientes en el territorio insular y las redes de distribución a gran escala.

Destaca la especial preocupación de la Fiscalía por la proliferación del consumo de *cannabis*, coadyuvado, además, por una cada vez más acusada tendencia social que trata de imponer una visión positiva de dicha sustancia, lo que ha conducido a un incremento notable del consumo por parte de una población cada vez más joven, y que desconoce los graves riesgos derivados de su abuso desde la perspectiva de la salud mental, y la relación, claramente establecida, entre consumo de *cannabis* y el desencadenamiento de ciertas patologías, que pueden llegar a los brotes psicóticos, y que motivan numerosos ingresos involuntarios de menores por psicosis reactivas al consumo de tóxicos. Se han detectado ya casos de inicio de consumo entre niños de 9 y 10 años, así como un crecimiento exponencial de las llamadas «asociaciones cannábicas». Esta circunstancia supone a fecha de hoy, y supondrá aún más en un futuro cercano, un importante problema de salud pública por el riesgo de desarrollo de enfermedades mentales, asociadas al consumo de dicha sustancia, particularmente cuando el mismo se inicia a edades tempranas y es de sustancias modificadas genéticamente para alcanzar altas concentraciones de THC (superando a veces el 40 %). Así, se pueden ya percibir los aumentos de casos de esquizofrenia y bipolaridad entre adolescentes y adultos jóvenes, que tienen como patrón común dicho consumo y que, una vez desarrollados, pasarán a formar parte de su realidad.

Desde el Ministerio Público se pretende e impulsa el control de las asociaciones cannábicas, tratando de evitar que, a través de ellas, se lleve a cabo de forma fraudulenta una distribución indiscriminada de *cannabis*, bajo el paraguas de una actividad solo en apariencia lícita, y se mantiene una actitud proactiva en la persecución de grandes plantaciones de marihuana que suelen, además, llevar asociados la comisión de otros hechos ilícitos, como defraudaciones de agua y de fluido eléctrico.

Por otra parte, está siendo objeto de cuidadoso análisis por parte de la Fiscalía el peligroso incremento de las aprehensiones derivadas de MDMA y de la cocaína rosa o 2cb (denominada popularmente «tusi»), que denotan claramente un fuerte incremento en los patrones de consumo de dichas sustancias. Ambas sustancias se encuentran fuertemente vinculadas al ocio nocturno y, por tanto, son muy accesibles para jóvenes y adolescentes, y su consumo lleva asociado un muy

nocivo impacto en la salud, maximizado por su mezcla, en ocasiones de manera simultánea, con el *cannabis* y el alcohol.

Particular incidencia, en la isla de Ibiza, tiene la difusión por medio de venta callejera ambulante de óxido nitroso o «gas de la risa», que da lugar a la incoación de numerosas diligencias urgentes por delito, y diligencias previas durante el servicio de guardia en la temporada de verano. Se trata de una sustancia respecto de la que los consumidores consideran que, al no ser una droga catalogada como tal en las listas de los convenios internacionales, carece de efectos perniciosos, si bien su inhalación puede causar riesgos importantes en la salud, sobre todo porque la mayoría de los que adquieren esta sustancia son adolescentes que pretenden obtener cierta sensación de embriaguez o alegría al aspirar un globo hinchado con óxido nitroso, siendo especialmente atractivo su precio (unos 3 o 5 euros). Sin embargo, la Agencia Española del Medicamento, dependiente del Ministerio de Sanidad, indica que se trata de una sustancia farmacológicamente activa sujeta a prescripción médica que únicamente puede ser administrada por personal médico con experiencia y con acceso a un equipo de reanimación; su uso con fines recreativos u otros fines no médicos representa un riesgo para la salud pública, por posibles efectos adversos de tipo respiratorio, hematológico o neurológico, que pueden llegar a causar la muerte. En total se incoaron en 2024 en la isla de Ibiza 216 diligencias previas y 58 diligencias urgentes, y se presentaron 50 escritos de acusación, por delito contra la salud pública del artículo 359 del Código Penal.

Especial interés revisten varios procedimientos que han sido impulsados por el MF en materia de delitos contra la seguridad alimentaria, algunos de ellos ya con sentencias condenatorias y que –al haberse tratado de procedimientos con repercusión mediática en el territorio insular– han producido una potenciación de los fines de prevención general inherentes a toda condena, suponiendo así un aumento de las garantías de la seguridad de los consumidores en general. Así, en la Sección Primera de la Audiencia Provincial tuvo lugar en 2024 el enjuiciamiento de la actividad de una conocida empresa de cárnicas de ámbito autonómico, habiéndose dictado sentencia condenatoria –aun no firme– no solo respecto del empresario persona física administrador único de la sociedad mercantil bajo cuya denominación se producía el giro empresarial, sino también la condena penal de la propia persona jurídica. En dicho procedimiento se consiguió acreditar la existencia de numerosas infracciones, tales como que se descongelaban alimentos introduciéndolos en una bolsa y después en cubetas de agua caliente (30 °), pese a estar expresamente prohibida dicha forma

de operar desde 2015 por previas inspecciones de Sanidad; se sustitúan las etiquetas de producción por otras con ampliación de fecha de caducidad y consumo preferente en productos con vida útil superada; muchos de los productos se adquirían de 1 a 3 días antes de su fecha de caducidad para congelarlos; se incautaron muchos productos con fecha de caducidad superada en años; existían numerosos productos no aptos para el consumo, quemados, con zonas verdosas y putrefactos; la empresa no cumplía con las normas básicas de higiene; los productos reetiquetados transmitían información errónea al consumidor; al eliminarse las etiquetas, se perdía el rastro de trazabilidad y se desconocía el momento de la congelación... Todo ello derivó en la incautación de unas 27 toneladas de productos cárnicos respecto de las cuales se ordenó la destrucción.

Igualmente, en 2024 la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Palma, enjuició la actividad de otra empresa perteneciente al mismo sector cárnico de la isla de Mallorca, dictando sentencia condenatoria, ya firme, tras resultar acreditado que la mercantil entre los años 2015 y 2018, incurrió reiteradamente en irregularidades sanitarias graves en la comercialización de sus productos cárnicos: no incluía en los productos de origen animal comercializados por la empresa datos de trazabilidad de los mismos que permitieran identificar el número de lote del producto y el registro sanitario de la empresa envasadora; manipulaba el etiquetado de los productos para modificar la fecha de caducidad y la fecha de congelación de los mismos; ofrecía en el propio establecimiento comidas preparadas a pesar de no disponer de autorización por la Conselleria de Salut; realizaba despiece y elaboración de carne picada con aditivos sin contar con la necesaria autorización administrativa o licencia previa; y escondía productos caducados al objeto de etiquetarlos de manera mendaz para su comercialización y venta.

En igual sentido, en el año 2024 se ha formulado escrito de conclusiones provisionales por parte del Ministerio Fiscal en las que se ha acusado a cuatro personas por importación e intento de distribución para el consumo humano de más de 25 toneladas de almendras procedentes de Australia con presencia de niveles muy altos de aflatoxinas B1, cerca de diez veces por encima del nivel máximo permitido por el Reglamento UE 1881/2006, que podían suponer riesgos graves para la salud de las personas –particularmente para los niños y lactantes– y los animales, en concreto hepatitis aguda, cirrosis, incapacidad de metabolizar nutrientes, necrosis hepática aguda, hemorragias gastrointestinales, edema cerebral, síndrome de Reye, síndrome de Kwas-hiorkor y cáncer de hígado.

La memoria de la Fiscalía de Ourense insiste en la función de garante del MF respecto de los bienes jurídicos de naturaleza colectiva y difusa, focalizándolo en la lucha contra el narcotráfico, por constituir este fenómeno una amenaza que afecta de manera directa a la sociedad en su conjunto. En la provincia de Ourense, esta labor adquiere una relevancia especial debido a su ubicación estratégica como frontera con Portugal, un país que, por su posición geográfica, a menudo actúa como puerta de entrada para sustancias ilícitas en Europa, con la importante realidad de ser lugar de fabricación de narco lanchas ante la ausencia de tipicidad en ese país. Este contexto requiere una vigilancia activa y una respuesta coordinada entre las autoridades judiciales y las fuerzas de seguridad.

Ante los efectos del narcotráfico –incremento de la delincuencia, alteración del orden público, deterioro del tejido social y la amenaza a la salud pública– la Fiscalía Antidroga en Ourense se encarga de coordinar investigaciones, garantizar la persecución efectiva de los delitos relacionados con las drogas y velar por la protección de la sociedad frente a estas actividades delictivas, asegurándose de que las investigaciones judiciales se enfoquen en dismantelar estas redes y minimizar su impacto sobre la población.

Además, la Fiscalía trabaja en la prevención, promoviendo programas educativos y colaborando con otras instituciones para reducir la demanda de sustancias estupefacientes. También refuerza el compromiso con los sectores más vulnerables, como la juventud, que a menudo es el grupo más expuesto al consumo y distribución de drogas.

Por la Fiscalía de Madrid se hace constar que el modelo de consumo basado en el desarrollo de crecimiento ilimitado, en muchas ocasiones a través de las TIC, nos obliga a asumir una posición más eficaz frente a los comportamientos delictivos que vulneran bienes y valores colectivos cuya lesión puede llegar a afectar a una pluralidad de sujetos desde el punto de vista de la salud pública, entendida como bien jurídico supraindividual y colectivo con protección constitucional (art. 51 C. E.) a través de envenenamientos masivos. Véase los procedimientos seguidos contra la salud pública con origen en inspecciones efectuadas, entre otros, en Mercamadrid, en los que se detectan lotes de alimentos con deficiencias en el etiquetado, distintas fechas de envasado para productos de los mismos lotes, fechas de producción posteriores a la entrada en los almacenes o en los que los servicios veterinarios detectan la falta de autorización para la distribución y el almacenamiento de los productos o la utilización de registros sanitarios inexistentes, imposibilitando la trazabilidad de los alimentos, introduciendo en el mercado, a lo largo de alguna de las etapas de

producción, transformación y distribución de los alimentos, géneros, piensos, animales o sustancias, incurriendo en infracciones administrativas o en la comisión de delitos contra la salud pública de los artículos 359 y siguientes del Código Penal, pudiendo poner en peligro la vida y la salud de los consumidores.