



PROPUESTA DE 60 MEDIDAS PARA EL PLAN DE *DESESCALADA* EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA TRAS LA PANDEMIA DE CORONAVIRUS COVID-19

I. INTRODUCCIÓN.

La crisis sanitaria provocada por la pandemia de coronavirus COVID-19 ha impuesto un escenario inédito tanto a nivel global como nacional, que ha requerido la adopción de medidas extraordinarias.

La Administración de justicia se halla en condiciones de dar una respuesta ágil y eficaz para toda la ciudadanía. En este contexto, el Ministerio Fiscal ostenta un papel de enorme relevancia, pues su misión constitucional es, precisamente, la defensa de la legalidad y del interés público y social, así como la protección de los derechos de las y los ciudadanos. A estos fines, básicos en un Estado social y democrático de derecho, guiamos nuestros esfuerzos y nuestra vocación de servicio público. En particular, centran nuestra preocupación aquellas personas y colectivos que, por razones de edad, género, enfermedad, discapacidad, situación familiar, social, laboral o económica, o por cualquier otra circunstancia, se encuentran en condiciones de especial vulnerabilidad frente a esta crisis y sus consecuencias.

La Fiscalía General del Estado ha sido pionera en el sector al abordar la respuesta a la emergencia sanitaria, incluso con antelación a la declaración de pandemia que la OMS realizó el día 11 de marzo de 2020. Así, por Decreto de la Fiscal General de fecha 10 de marzo se acordó la generalización del teletrabajo y del uso de videoconferencias para evitar desplazamientos y posibles contagios. La activa y eficaz colaboración institucional desplegada durante estas semanas entre el Ministerio de Justicia, el Consejo General del Poder Judicial y la Fiscalía General del Estado ha puesto de relieve la necesidad de potenciar un instrumento de coordinación interinstitucional para el progreso y mejora de la justicia española.

Con el fin de proporcionar a la ciudadanía una justicia ágil y dinámica, pero al tiempo eficaz y escrupulosa con los derechos de los justiciables, la Fiscalía General del Estado ha recapitulado una serie de medidas de carácter organizativo y procesal, para lo que ha recabado los informes e imprescindibles aportaciones de los/las Fiscales de Sala del Tribunal Supremo y de sus Unidades especializadas, así como de las distintas asociaciones profesionales de fiscales, a fin de dar una solución lo más técnica, especializada y consensuada posible.

Algunas de las medidas propuestas se podrán implementar mediante la optimización y reorganización de los recursos existentes; otras precisarán de la dotación de los medios necesarios por parte del Ministerio de Justicia y de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de justicia; y otras, por



fin, necesitarán una modificación normativa, por afectar a normas de rango legal o reglamentario. En todo caso, algunas cuestiones que debemos afrontar tienen carácter estructural y han sido puestas de manifiesto en muchas ocasiones por los distintos operadores jurídicos y por la propia Fiscalía, precisando reformas de calado, como es el caso de la apremiante sustitución del actual sistema procesal penal a fin de abandonar el modelo inquisitivo del juez instructor para equipararnos a los ordenamientos jurídicos de nuestro entorno con un modelo acusatorio puro, que atribuya la dirección de la investigación penal al Ministerio Fiscal. Por consiguiente, su acometimiento -si bien perentorio- requerirá de un análisis sosegado y de unas soluciones eficaces y consensuadas.

Entre los objetivos generales de las medidas que se proponen en el presente documento destacan:

- i) Aprovechamiento de la estructura territorial y especializada del Ministerio Fiscal.
- ii) Agilización procesal, a través de la armonización de la eficacia procedimental, la optimización de los recursos personales y la tutela judicial efectiva sin merma de derechos, que garantice un proceso sin dilaciones indebidas.
- iii) Colaboración interinstitucional, con la adopción de medidas transversales que impliquen a los distintos operadores jurídicos y organismos estatales y autonómicos, mediante el constante diálogo institucional, la utilización de instrumentos de cooperación y convenios, y el adecuado seguimiento de la implementación de las medidas adoptadas.
- iv) Dotación de medios personales, mediante adaptaciones de plantilla, refuerzos, sustituciones y comisiones de servicio.
- v) Dotación de medios materiales y tecnológicos adecuados, como el expediente digital o el sistema de gestión procesal único, pues una de las principales carencias que esta crisis ha revelado ha sido, precisamente, la tecnológica.
- vi) Unificación de criterios de actuación, transparencia y publicidad.
- vii) Particular intervención en la protección y atención a las víctimas y en la defensa de personas y colectivos vulnerables.

En el ámbito penal, destacan los siguientes objetivos:

- i) Apuesta decidida por la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación.
- ii) Agilización de la instrucción, evitando la duplicación de actuaciones o la victimización secundaria.
- iii) Garantía de los derechos fundamentales, del derecho de defensa y de los derechos de las víctimas.
- iv) Fomento de las conformidades en los distintos estadios procesales.



v) Justicia restaurativa y mediación intraprocesal.

Se trata, en definitiva, de poner a disposición de la ciudadanía y de la administración de justicia los esfuerzos organizativos necesarios, sin detrimento de las dignas condiciones de trabajo de los/las fiscales, con compromiso social, responsabilidad y lealtad institucional, y de potenciar la colaboración, el diálogo y la actuación coordinada de las distintas instituciones, aunando esfuerzos con el Ministerio de Justicia, el Consejo General del Poder Judicial, la Abogacía y el resto de operadores jurídicos.



II. MEDIDAS DE CARÁCTER ORGANIZATIVO QUE NO PRECISAN DE REFORMAS NORMATIVAS:

1ª. Plan de contingencia en el que se identifique el riesgo de exposición al virus de las diferentes actividades que deban desarrollarse en los centros de trabajo.

Para su elaboración se propone que sean consultados los delegados de prevención y/o los representantes de los trabajadores.

Asimismo, es imprescindible la provisión de los equipos de protección individual que garanticen la salud y seguridad de los/las fiscales y el personal auxiliar de los diferentes órganos del Ministerio Fiscal, de conformidad con la normativa aplicable en cada momento.

2ª. Impulso de un Protocolo entre la FGE y el CGPJ a fin de garantizar la utilización del sistema de videoconferencias (art. 229.3 LOPJ) en todos los órdenes jurisdiccionales.

El artículo 229.3 LOPJ admite la toma de declaraciones mediante el sistema de videoconferencia u otro similar, asegurando en todo caso la posibilidad de contradicción de las partes y la salvaguarda del derecho de defensa. En este sentido, el art. 325 LECrim permite al juez, de oficio o a instancia de parte, por razones de utilidad, seguridad o de orden público, así como en aquellos supuestos en que la comparecencia de quien haya de intervenir en cualquier tipo de procedimiento penal como investigado o encausado, testigo, perito, o en otra condición resulte particularmente gravosa o perjudicial, acordar que la comparecencia se realice a través de videoconferencia u otro sistema similar que permita la comunicación bidireccional y simultánea de la imagen y el sonido, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 229.3 LOPJ. Por su parte, el artículo 731 bis LECrim permite la intervención en el procedimiento penal a través de dichos sistemas, entre otras razones, por utilidad, seguridad u orden público. Asimismo, el art. 520.2.c) LECrim contempla la posibilidad de facilitar a la persona detenida comunicación telefónica o por videoconferencia con su asistencia Letrada, salvo que dicha comunicación resultara imposible. Y también el art. 123.5 LECrim admite que la asistencia del intérprete a la persona investigada se preste por medio de videoconferencia o cualquier medio de telecomunicación.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha avalado la utilización de los sistemas de videoconferencia u análogos para la intervención de las personas acusadas en el proceso penal, siempre que se persiga una finalidad legítima y sus modalidades de desarrollo sean compatibles con las exigencias de respeto de los derechos de la defensa (SSTEDH Stanford contra Reino Unido, de 23 de febrero de 1994, o Zagaria contra Italia, de 27 de noviembre de 2007).



Igualmente, la Directiva 2014/41/CE, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 3 de abril, relativa a la orden europea de investigación en materia penal, recoge la posibilidad de que un acusado o investigado sea oído por videoconferencia u otros medios de comunicación audiovisual. Y asimismo, la Directiva 2013/48/UE, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 22 de octubre, sobre el derecho a la asistencia de letrado en los procesos penales y en los procedimientos relativos a la orden de detención europea, y sobre el derecho a que se informe a un tercero en el momento de la privación de libertad y a comunicarse con terceros y con autoridades consulares durante la privación de libertad, admite la comunicación de la persona detenida con su asistencia letrada por medio de videoconferencia u otras tecnologías de la comunicación.

Advertidas durante estas últimas semanas, pese a su regulación legal, algunas disfunciones en cuanto a la utilización de los sistemas de videoconferencia, parece oportuno la elaboración de un protocolo al respecto entre el CGPJ y la FGE.

3ª. Celebración de vistas penales con la comparecencia por videoconferencia de los acusados.

Se trata de un uso ya consolidado en algunos juzgados españoles a través del cual se aprovechan los medios telemáticos para evitar desplazamientos de testigos y peritos. Esa posibilidad se ha extendido a la comparecencia de los propios acusados, de modo que se evitan desplazamientos, en especial desde los centros penitenciarios o desde otras localidades si el reo está en libertad.

Para que ello se produzca habrán de darse alguna de las siguientes condiciones:

- i) Que ninguna de las partes considere imprescindible su presencia por la necesidad de intermediación en determinadas pruebas de naturaleza personal.
- ii) Que la pena privativa de libertad solicitada no sea superior a 2 años (límite del juicio en ausencia), aunque no haya consentimiento del reo.
- iii) Que se alcance una conformidad, sin límite de pena. Se garantiza en todo caso el derecho a la entrevista reservada y consultas con el letrado de la defensa.

4ª. Adopción de medidas que garanticen la naturaleza pública de las vistas orales.

El derecho a preservar la salud, y el cumplimiento de las obligaciones sanitarias derivadas de la pandemia, no puede significar que prescindamos de uno de los principios básicos y garantías del Derecho moderno: la publicidad.



Sin embargo, la presencia de público en las salas de vistas debe limitarse de una manera severa, evitándose aglomeraciones durante, a la entrada y a la salida de los juicios. Aprovechando los medios telemáticos o incluso la retransmisión en *streaming* de dichos actos a través de portales específicos, se garantiza el derecho a una justicia pública (art. 120 CE) y se previene la propagación y contagio de la enfermedad.

5ª. Arbitrar un sistema de señalamiento y espera para juicio que evite esperas, aglomeraciones o concentraciones de público e intervinientes en el proceso, testigos, peritos e incluso los propios profesionales de la justicia a la entrada de las salas de vista s.

Es preciso diseñar o implementar una sencilla herramienta o aplicación para los dispositivos móviles, o cualquier otro medio, que garantice la publicidad y el aviso del momento exacto o lo más aproximado posible, para asegurar la intervención personal ante los juzgados y tribunales o cualquier otra actuación procesal y evite las concentraciones de personas y el consiguiente riesgo de contagio.

6ª. Mantenimiento de algunas de las medidas establecidas durante la pandemia.

La utilización de medios telemáticos en determinadas actuaciones procesales, no ha supuesto merma alguna en el derecho a la tutela judicial y, sin embargo, sí ha conllevado un importante ahorro de medios, además de evitar costosos y en ocasiones innecesarios traslados personales que se han podido suplir con dichos medios.

7ª. Coordinación institucional de los señalamientos judiciales.

Se trata de optimizar las agendas de señalamientos de juicios de manera que se aproveche al máximo la asistencia y, en su caso, desplazamiento de los/las fiscales, potenciando la videoconferencia y la utilización de los medios de protección personal y distancias mínimas, siempre siguiendo las recomendaciones sanitarias.

Resulta evidente esa necesaria coordinación entre órganos judiciales y el Ministerio Fiscal. Así, la coordinación con el Ministerio Fiscal en los procedimientos en que las leyes prevean su intervención se establece en el art. artículo 182 LEC (de aplicación supletoria) y en el Acuerdo de 15 de septiembre de 2005, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por el que se aprueba el Reglamento 1/2005, de los aspectos accesorios de las actuaciones judiciales.



Parece oportuno implementar protocolos entre las Salas de Gobierno de los TSJ y los/las Fiscales Superiores de las Fiscalías de las CCAA a fin de optimizar y armonizar los recursos personales y las agendas de señalamientos.

8ª. Refuerzos, sustituciones y comisiones de servicio.

Aquellas medidas que supongan la aplicación de mecanismos de refuerzo de los órganos que resulten sobrecargados, a través de la vía de las medidas previstas en los artículos 216 bis y siguientes de la LOPJ, o bien a través de los Planes de Actuación por Objetivos, aprobados por el Ministerio de Justicia, habrán de llevar consigo un refuerzo paralelo en las fiscalías.

Resulta, así, de vital importancia recabar una especial implicación del Ministerio de Justicia respecto de las necesidades del Ministerio Fiscal, puesto que toda medida de agilización del proceso que no vaya acompañada de los recursos indispensables para sostener la acción de los/las fiscales, estará irremisible condenada al fracaso.

Estas medidas de refuerzo se podrán acompañar de las correspondientes sustituciones, tanto externas como profesionales, como de las necesarias comisiones de servicio.

9ª. Establecimiento de criterios equitativos de reparto de trabajo como consecuencia de las medidas del plan de choque.

De conformidad con el art. 22.5.a) EOMF, la distribución de trabajo en las fiscalías corresponde al fiscal jefe, oída la junta. En tanto no sea posible la celebración de juntas presenciales que garanticen la distancia social entre los asistentes, y cuando sea necesario, se debería potenciar la celebración de juntas virtuales.

Los fiscales jefes deberán velar por este reparto equitativo de trabajo, valorándose la posibilidad de que todos los miembros de la plantilla participen en el despacho de papel y asistencia a juicios y vistas, incluyendo a jefes, tenientes y coordinadores, siempre que sus específicas funciones lo permitan y en la medida que lo permitan, hasta la normalización de la situación.

10ª. Planes de actuación de asuntos acumulados.

Los planes de actuación consisten en una proyección de tiempo y volúmenes, esto es, de cuánto tiempo se precisa para normalizar un atraso. Se concreta en la fijación de fechas de inicio y fin de una determinación de asuntos que pueden abordarse semanalmente, sin perjuicio de que pueda acordarse su nueva prolongación hasta que se normalice la situación.



Estos planes de actuación van acompañados con un soporte presupuestario. Cuando son de menor alcance los aprueba la Dirección General para el Servicio Público de la Justicia, mientras que los planes de actuación que comprometen mayor presupuesto los aprueba el Ministro de Justicia.

Para elaborar un plan de actuación, de forma muy sintética, se requiere:

- i) Dimensionar el trabajo acumulado de las fiscalías durante el estado de alarma.
- ii) Cuantificar asuntos acumulados que puede despachar un/una fiscal a la semana.
- iii) Cuantificar los asuntos acumulados que pueden tramitarse en la oficina fiscal diariamente.
- iv) Cuantificar el número de funcionarios/as de la fiscalía para atender asuntos acumulados.
- v) Determinar horas cada día/funcionario para el despacho por la oficina fiscal de asuntos acumulados.

11ª. Potenciación de las herramientas de unificación de criterio.

A través del dictado de circulares, instrucciones, notas de servicio, consultas, con dicho fin de unificación de criterios y de facilitación y agilización del trabajo.

12ª. Medidas organizativas relativas a la habilitación del mes de agosto.

De adoptarse la medida 1.6 CGPJ, habría de procederse a la racionalización del reparto de vacaciones entre los/las fiscales y los/las funcionarios de la oficina, para estar en disposición de atender a los señalamientos y actuaciones del mes de agosto, teniendo en cuenta la habilidad legal del mes de agosto para la instrucción de las causas penales (arts. 184.1 LOPJ y 201 LECrim).

En todo caso, será preciso vincular el disfrute de días de permisos y períodos de vacaciones a las especiales necesidades del servicio derivadas de la pandemia por coronavirus COVID-19, y al hecho de que la *desescalada* en la administración de justicia será progresiva, estando muy limitada la prestación laboral presencial.

13ª. Potenciación del Protocolo de actuación para juicios de conformidad suscrito en fecha 1 de abril de 2009 entre la Fiscalía General del Estado y el Consejo General de la Abogacía.

Es preciso potenciar y desarrollar una utilización activa de este Protocolo en todas la fiscalías territoriales, de conformidad con lo establecido en la Instrucción FGE 2/2009, de 22 de junio, así como la suscripción y desarrollo de Protocolos entre las distintas fiscalías y los Colegios de abogados correspondientes.



14ª. Coordinación institucional para el señalamiento de posibles conformidades.

Se trata de que los órganos de enjuiciamiento establezcan o intensifiquen jornadas de señalamientos coordinadamente con el Ministerio Fiscal en los que, con citación del encausado y su defensa, se vinieran a concentrar juicios únicamente a efectos de posibles conformidades.

15ª. Dedicación exclusiva temporal de determinados Juzgados de lo Penal para el enjuiciamiento de juicios rápidos sin conformidad.

Se trata de una medida gubernativa a llevar a cabo de conformidad con el artículo 98.1 LOPJ: *“El Consejo General del Poder Judicial podrá acordar, previo informe de las Salas de Gobierno, que en aquellas circunscripciones donde exista más de un Juzgado de la misma clase, uno o varios de ellos asuman con carácter exclusivo, el conocimiento de determinadas clases de asuntos, o de las ejecuciones propias del orden jurisdiccional de que se trate, sin perjuicio de las labores de apoyo que puedan prestar los servicios comunes que al efecto se constituyan”*.

16ª. Actualización y puesta en marcha de todos y cada uno de los sistemas y recursos informáticos a disposición del Ministerio Fiscal y de los órganos judiciales, incluyendo al personal auxiliar en cada ámbito.

Las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías para la optimización de los recursos y la agilización procedimental deben incorporarse progresivamente a los operadores jurídicos y, especialmente, al Ministerio Fiscal, cuyos integrantes carecen en muchos casos de las herramientas tecnológicas indispensables para el mejor y más eficiente desarrollo de sus funciones.

Esta propuesta pasa también por reforzar el servicio prestado por el CAU mediante la ampliación de sus recursos personales y del horario de atención presencial y virtual.

17ª. Impulso de la Justicia Digital . Sistema de gestión procesal único para todo el territorio nacional . Agenda tecnológica para la administración de justicia y convenios con las CCAA.

Si algo evidencia en el sector justicia la situación de crisis sanitaria, es la necesidad de revisar el modelo actual y avanzar en la era digital como fórmula para acelerar los tiempos de la justicia.

La utilización del expediente judicial electrónico es desigual en las CCAA, e incluso en las distintas provincias dentro de la misma Comunidad. Es preciso impulsar un único expediente digital consensuado con el CGPJ, la FGE, el Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas, a través de la creación de



una Agencia para la digitalización de la justicia. Esta figura tiene la ventaja de que no supone merma de las competencias de la CCAA y respeta la doctrina constitucional sobre la cuestión (STC 56/1990, de 29 de marzo, STC 108/86, de 29 de julio, 62/1990, de 30 marzo, 105/2000, de 13 de abril). Por otra parte, contar con un único sistema de gestión procesal contribuirá a una mayor agilización y seguridad jurídica.

18ª. Planificación de la entrada en funcionamiento de LexNet.

Se trata de regular el flujo de escritos que acceden vía LexNet para evitar que el sistema colapse. Es precisa una definición de las pautas para la descarga de expedientes que no colapsen el sistema (limitación de entrada diaria como se hace en periodo vacacional), teniendo en cuenta la urgencia del asunto.

19ª. Potenciación de la figura del fiscal delegado autonómico y provincial en materia de discapacidades.

Se trata de aprovechar la estructura territorial del Ministerio Fiscal y la especialización con fines tuitivos y de protección.

20ª. Asunción por la Agencia Tributaria de toda la ejecución dineraria líquida, sea cual sea su naturaleza.

En cuanto órgano colaborador de la administración de justicia, la Agencia Tributaria podría asumir la recaudación y gestión de la ejecución dineraria líquida derivada de una sentencia firme. Ello evitaría la disparidad de ejecuciones que tiene lugar en los juzgados españoles, unificaría y ordenaría los procesos de ejecución y liberaría de funciones a las oficinas judiciales y a las/los LAJ.

21ª. Asunción por los LAJ de tareas de recaudación derivada de la ejecución dineraria líquida.

Subsidiariamente a la medida anterior, las/los LAJ podrían asumir esta función con la provisión de terminales de pago por tarjeta (datáfonos), lo que ahorraría trámites y gestiones administrativas. La propuesta, en defecto de la anterior, supondría una agilización para el cobro de las multas.

22ª. Creación de una aplicación informática para la transmisión de información y comunicaciones internas a todos los/las integrantes de la carrera fiscal.

En la actual era digital, se considera de vital importancia la implementación de una aplicación para dispositivos móviles que permita la transmisión de información y comunicación entre la Fiscalía General del Estado y las fiscalías territoriales y, a su vez, entre éstas y sus propios integrantes.



23ª. Adecuación tecnológica y refuerzo en la seguridad de los sistemas informáticos y aplicaciones con los que cuenta el Ministerio Fiscal

Con el objeto de permitir el despliegue de sus comunicaciones internas y, en general, para el desempeño de su actividad, resulta necesario alertar de los riesgos que entraña la comunicación y la transmisión de información a través de las TIC sin la previa adopción de las medidas de seguridad adecuadas.

24ª. Potenciación de los trabajos de la Comisión de Policía judicial para la normalización de los atestados en función de las necesidades de la Fiscalía para el impulso y simplificación del procedimiento.

La propuesta pasa por la elaboración de un protocolo para que la información policial destinada a los juzgados y fiscalías sea lo más ordenada, completa y adecuada a los fines de la investigación e instrucción penal, de manera que se eviten repeticiones innecesarias y se agilice la tramitación de los procedimientos, así como la participación de los medios de prueba personales, periciales o documentales que se contienen en los mismos.

25ª. Revisión del sistema de baremación de productividad.

Se trata de una propuesta tendente a valorar adecuadamente la dedicación de los asuntos y la productividad de los/las fiscales, mejorando el sistema actual a fin de que resulte más adecuado a la realidad del trabajo y permita un mejor control. Asimismo, se pretende la correcta valoración de la realización de los trabajos resultantes de los planes de choque.

26ª. Creación de la Sede Electrónica de la Fiscalía General del Estado

La sede electrónica deberá contar con un punto de Acceso General a todos los trámites de la Fiscalía General del Estado disponible electrónicamente y que posibilite el acceso a los servicios electrónicos propios de la Fiscalía General.

En especial, se debe asegurar la comunicación telemática a partir de ese portal de denuncias o escritos dirigidos a la Fiscalía General del Estado, de modo que la relación con la ciudadanía se lleve a cabo de una manera unificada, posibilitando una gestión documental adecuada para dar curso a la ingente cantidad de envíos que se realizan actualmente de manera caótica, a través de los diferentes medios telemáticos con los que se relaciona el Ministerio Fiscal.

27ª. Actualización de la comunicación y representación institucional de la Fiscalía General del Estado.

Es preciso adaptar el equipo de comunicación de la Fiscalía General del Estado a las nuevas tecnologías, especialmente a las redes sociales, a la creciente demanda de los medios de comunicación, a la ingente cantidad de



información que genera la propia Fiscalía, y a la necesaria coordinación con sus portavocías locales.

Es, además, imprescindible una jefatura de prensa del Ministerio Fiscal, una atención permanente a las redes sociales y una persona encargada de protocolo y relaciones institucionales. Actividades todas imprescindibles para asegurar la obligada transparencia de la Institución y su proyección hacia la ciudadanía.

28ª. Fomento de la justicia restaurativa. Mediación intraprocésal.

En los términos del art. 15 del Estatuto de la Víctima, y a los efectos de descongestionar la administración de justicia, el fomento de la mediación resulta muy interesante en los delitos leves, donde puede ser un cauce más operativo que el represivo para la resolución de determinados tipos de conflicto, a los efectos de valorar la aplicación del principio de oportunidad. Dado que, además, no existe limitación para que se pueda acordar la derivación cuando la víctima es una persona jurídica, esta propuesta es también aplicable a los hurtos en establecimientos comerciales, o a los delitos leves de ocupación.

29ª. Moderación de la intervención del Ministerio Fiscal en los delitos patrimoniales en que no haya un interés público digno de protección.

La propuesta pasa por configurar la posibilidad de que el Ministerio Fiscal no intervenga en los procedimientos por delitos que precisen de denuncia para su incoación (salvo en aquellos en que haya bienes jurídicos personales en juego), siempre y cuando, finalizada la investigación, no se aprecie la existencia de un interés público en la persecución de esos hechos, previo informe del fiscal y con el visto bueno del fiscal jefe.

30ª. Finalización de I período de formación inicial de la 58ª Promoción de la carrera fiscal .

Medida que se adopta con el fin de garantizar la salud y la seguridad de los alumnos en prácticas, y concretar un plazo determinado para su reincorporación a las respectivas fiscalías.

31ª. Posibilidad de unificar los criterios de atribución de fallecimientos por coronavirus COVID-19.

La propuesta se trata de proceder a la determinación de los ciudadanos/as fallecidos por el coronavirus a través del Registro Civil y a través de una instrucción de la DGRN dictada a los Encargados del Registro Civil para que, en los casos en los que así lo estime conveniente, se pueda requerir al médico forense para que emita dictamen sobre si el fallecimiento ha ocurrido por COVID-19 o por causa compatible por COVID-19.



32ª. Comisión Mixta de seguimiento de las medidas.

Para el seguimiento de la implementación y eficacia de las medidas adoptadas, y con el fin de garantizar la coordinación y el diálogo entre los colectivos implicados, sería necesaria la creación de una Comisión Mixta con el Ministerio de Justicia con la participación de la Fiscalía General del Estado.

Sin embargo, la creación de una Comisión Mixta entre el MJU-FGE-CGPJ no puede ser algo transitorio, ha de establecerse un mecanismo institucional de cooperación y coordinación en el ámbito de la justicia. De la misma manera, ha de trasladarse este modelo cooperativo a las diferentes instancias territoriales y, en su caso, con la participación de otras administraciones e instituciones.

33ª. Reducción de los juzgados que asumen competencias no exclusivas en materia de violencia sobre la mujer. Reagrupación y especialización.

Una de las obligaciones de las administraciones públicas es la de procurar los instrumentos adecuados de para conseguir la eficacia el proceso y la protección de las víctimas. Desde su creación como órganos especializados, los juzgados de violencia contra la mujer han cumplido un importante papel en la especialización de la respuesta penal al fenómeno de la violencia de género. Pero las previsiones de la ley son mejorables, tanto en la atribución competencial de estos juzgados, como en su implantación en todo el territorio.

Comenzando con lo segundo, en aquellos partidos en los que la creación de un juzgado ha supuesto una concentración de recursos y una respuesta más eficaz al fenómeno, la valoración es positiva. Pero también ha ocurrido que con la voluntad de dar una respuesta en todos los lugares del territorio nacional, en todos los partidos judiciales, muchos juzgados de instrucción o mixtos (primera instancia e instrucción), compatibilizan su labor contra la violencia sobre la mujer con otras tareas de instrucción, es decir, no son juzgados exclusivos. La violencia de género no recibe una respuesta diferente a otros fenómenos delictivos.

Podemos encontrar dos soluciones, ambas sin la necesidad de aumentar significativamente los recursos, sino reordenándolos.

Una sería la concentración de varios juzgados de violencia en uno solo, unificando recursos y dedicándolos en exclusiva, es decir, agrupando y especializando la respuesta concentrándola en los partidos judiciales que puedan, además, garantizar una mejor respuesta a las víctimas, con intervención de los agentes sociales, psicólogos, trabajadores sociales, equipos multidisciplinares, o recursos de emergencia.

Otra solución, más inmediata, podría ser que en aquellos partidos judiciales en los que existe más de un juzgado de instrucción se atribuyese -en exclusiva y de forma no compartida con otro tipo de delito- la competencia sobre la violencia de género, evitando así las graves disfunciones que supone compartir



la instrucción ordinaria con las necesidades de respuesta inmediata de la violencia de género, como puede ser la tramitación urgente de las órdenes de protección.

34ª. Regulación específica en los partidos judiciales sin juzgados exclusivos de violencia sobre la mujer tanto de un sistema de celebración de juicios rápidos cuando no están de guardia, como para la programación de la agenda semanal para la realización de actividades ordinarias de instrucción.

En aquellos partidos judiciales que no cuentan con juzgados exclusivos de violencia sobre la mujer (o durante los fines de semana, en aquellos partidos que cuentan con juzgados exclusivos), los juzgados de guardia “ordinarios” carecen de competencia para celebrar juicios rápidos y limitan su intervención a resolver la orden de protección.

La actividad en los juzgados no exclusivos de violencia sobre la mujer se ve constantemente alterada por la prestación del servicio de guardia de “violencia” y la atención a detenidos, lo que impide un normal funcionamiento del juzgado para la tramitación ordinaria del resto de causas.

Cualquier solución a este problema debe pasar por la desaparición de los juzgados de violencia sobre la mujer no exclusivos o por la comarcalización de los mismos.

35ª. Medidas específicas en materia trata de seres humanos.

Una de las consecuencias de la crisis económica mundial que se producirá una vez superada la pandemia consistirá en un agravamiento de los niveles de pobreza, pero que afectará significativamente a los sectores de la población más desfavorecidos, sobre todo de aquellas zonas del planeta que proveen de seres humanos para ser explotados de todas las maneras imaginables por las redes y grupos organizados que -aprovechándose de la patente vulnerabilidad de las víctimas- negocian y se enriquecen esclavizándolas sexual o laboralmente.

Una crisis económica es sinónimo de mayor inseguridad, menores oportunidades, disminución de recursos para la reparación de víctimas, mayor abuso y evidente aumento de vulnerabilidad. La crisis genera condiciones más precarias de empleo, supone una reducción de puestos de trabajo, propicia marcos de explotación laboral y coloca a miles de personas en un estatus de especial desprotección. Círculo idóneo para la vulnerabilidad, contexto que favorece la conducta depredadora de terceros, que ven a las personas como una oportunidad de negocio, de lucro y rendimiento económico a través de su explotación.



En este sentido se han pronunciado las principales autoridades mundiales en la lucha contra la trata de seres humanos que insisten en la necesidad de fortalecer los esfuerzos contra la trata en tiempos de crisis, recordando que durante la pandemia de la COVID-19, la situación de las víctimas solo puede deteriorarse y los criminales podrían aprovecharse de esta crisis global y explotar la vulnerabilidad para incrementar los beneficios que genera la trata de personas y el tráfico humano.

Por todo ello, resulta esencial la intensificación de los esfuerzos policiales, judiciales y los recursos sociales, para favorecer la detección, identificación y protección de víctimas, así como la efectiva persecución penal de todas las formas de trata y explotación de personas.

En este ámbito se proponen las siguientes medidas:

- i) Intensificación de los contactos de los/las fiscales delegados/as con los grupos especializados de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado con competencias en la materia, así como con los representantes de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, para diseñar estrategias destinadas a incentivar la detección e identificación de víctimas, así como las investigaciones dirigidas a detectar supuestos de trata y/o explotación de personas, poniendo especial énfasis en el desarrollo de inspecciones en lugares de riesgo.
- ii) Promover, durante el período transitorio de alzamiento progresivo de las medidas adoptadas para atajar la crisis sanitaria, dentro de las posibilidades técnicas de que se disponga en cada territorio, la utilización de las nuevas herramientas de comunicación (videoconferencia) desarrolladas durante la crisis de la COVID-19 para la toma de declaraciones de víctimas, investigados y testigos, con el fin de no demorar más los procedimientos, protegiendo simultáneamente la salud pública y proporcionando adecuada protección a todos los intervinientes.
- iii) Consideración de este tipo de causas como prioritarias, por la gravedad de los delitos que constituyen su objeto y por la situación en la que se encuentran las víctimas: señalamiento inmediato y priorización absoluta, desde el momento en que comiencen a alzarse las medidas de confinamiento y paralización de actuaciones judiciales, de las declaraciones preconstituidas de víctimas de trata de seres humanos y de los Juicios Orales seguidos por estos delitos que, estando señalados para el período de tiempo a que afecta la paralización de las actuaciones judiciales, han quedado suspendidos como consecuencia de las medidas acordadas en los RRDD de estado de alarma.
- iv) Debiendo tomarse en consideración que el retraso en la celebración de estos actos incrementa el riesgo de desaparición e imposibilidad de localización de la víctima, especialmente teniendo en cuenta que el confinamiento ha hecho que muchas víctimas hayan sido retiradas de



- sus lugares habituales de residencia o desempeño de su actividad, y que eran precisamente estos lugares con los que se contaba a efectos de localización.
- v) Solicitud informe de localización, situación y seguimiento de cada una de las víctimas por parte de las/ los fiscales a los juzgados de instrucción y los órganos de enjuiciamiento penal, en todas las causas penales por trata de seres humanos, especialmente aquéllas que tengan pendiente la práctica de diligencias con participación de la víctima, y tan pronto como comiencen a alzarse las medidas del estado de alarma.
 - vi) Reactivación de las diligencias de investigación que se consideran inaplazables.
 - vii) Promover activamente desde el Ministerio Fiscal las medidas necesarias para que, reclamando la aplicación de las herramientas legales a nuestro alcance, (Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de TSH de 28/11/11, protocolos provinciales, la Ley 4/15 del Estatuto de la Víctima del delito, entre otras), se garanticen los derechos y la protección de las víctimas tanto a nivel asistencial como legal.
 - viii) Activación y agilización de los expedientes administrativos para la concesión de permisos de residencia, por razones excepcionales o humanitarias, derivadas de la aplicación de lo dispuesto en el artículo 59 bis LOEX, que como consecuencia de la declaración del Estado de Alarma se hayan podido ver paralizados o demorados, o que se refieran a nuevas víctimas identificadas durante el periodo de crisis.
 - ix) Para garantizar la adecuada protección de las víctimas durante la pandemia y mientras dure la situación de crisis posterior derivada de la misma, los expertos del Consejo de Europa y los Relatores Especiales de la ONU, proponen a los países la adopción de medidas que garanticen el acceso de todas las personas a la sanidad, independientemente de su estatus migratorio, en condiciones de igualdad, así como garantizar derechos de residencia temporal, reclamando la extensión automática durante 6 meses de todos los programas de protección y asistencia a migrantes en situaciones vulnerables y víctimas de trata humana cuya fecha de expiración esté cercana, para garantizar la continuidad de los procesos de inclusión social de estas personas.

36ª. Medidas relativas al internamiento en CIE y expulsión del territorio nacional.

Tanto para solicitar la aplicación del art. 89 CP como para informar en relación al art. 57.7 de la LOEX o decidir sobre el internamiento en un CIE, los/las fiscales deberán atender al caso concreto, valorándose las circunstancias concurrentes en cada supuesto, entre las que se incluirán las posibilidades de repatriación al país de origen y las condiciones sanitarias en las que se encuentra el mismo, debiendo atenderse especialmente a razones humanitarias.



37ª. Pruebas de determinación de la edad.

En el estado actual, las instituciones sanitarias deben priorizar la atención de los enfermos de coronavirus.

Por ello, solo debiera interesarse pruebas de determinación de la edad (arts. 35 LOEX, 12.4 LOPJM y 48 Ley de Asilo) cuando los directores de los hospitales y centros sanitarios dispongan de medios humanos y materiales suficientes para llevarlas a cabo sin merma de su función prioritaria.

Por ello, antes de decidir de conformidad con el Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados acerca de la práctica de la prueba médica correspondiente, los/las Fiscales recabarán la información procedente sobre la disponibilidad de medios de los centros sanitarios.

Cuando la respuesta fuera negativa, los presuntos menores serán entregados a los Centros de Protección que correspondan en virtud del principio de presunción de minoría de edad. Una vez se supere la situación de sobresaturación hospitalaria existente se reiniciarán los Expedientes de determinación de edad de manera normalizada.

38ª. Optimización de los recursos procesales y personales en la jurisdicción de menores.

Se deben valorar actuaciones que podrían descongestionar y agilizar las justicia juvenil, tales como potenciar la facultad de desistimiento a supuestos que no siendo expresamente contrarios al art. 18 L.O.5/2000, permitieran una aplicación amplia del principio de oportunidad en esta materia.

Asimismo, a fin de evitar retrasos innecesarios en esta jurisdicción por falta de incorporación del informe del equipo técnico, se debe valorar impulsar la previsión contenida en el art. 27.6 LO 5/2000, a fin de que las Fiscalías de Menores puedan incorporar informes de entidades públicas o privadas que conozcan la situación el menor expedientado, como pudieran ser la entidades tutelares de menores, así como permitir la incorporación de informes anteriores que puedan ser actualizados de formal oral por el equipo técnico en el acto del juicio oral, dando así al procedimiento la rapidez y celeridad que requiere la justicia juvenil.

Igualmente, a fin de dotar a la jurisdicción de menores de mayor agilidad, garantizando las especialidades previstas en la ley del menor, se propone impulsar la previsión contenida en la D.F 1ª de la L.O 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, a fin hacer aplicables los juicios rápidos y el enjuiciamiento rápido de delitos leves a esta jurisdicción.



39ª. Profundizar en la colaboración interinstitucional en materia de ciberseguridad.

Es conveniente una coordinación más completa entre las instituciones y organismos públicos o privados con responsabilidad en el ámbito de la ciberseguridad con aquellos otros -entre los que se encuentran el Ministerio Fiscal español y también las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad- cuya misión es la investigación y persecución penal de los ciberdelitos.

Esta es una línea de acción por la que ya apuesta la Estrategia de Ciberseguridad Nacional, aprobada en abril del pasado año 2019, pero en la que se estima urgente ahondar.



III. MEDIDAS DE REFORMA LEGISLATIVA.

40ª. Derogación del art. 324 LECrim.

La Ley 41/2015, de 5 de octubre, *de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para la agilización de la justicia penal y el fortalecimiento de las garantías procesales*, reformó el art. 324 LECrim introduciendo unos plazos tasados de duración de la fase de instrucción.

El citado precepto, previsto en los ordenamientos que asumen un sistema acusatorio puro en la lógica razonable de que el Estado no puede someter a una persona a una investigación *sine die*, supone una distorsión en el sistema procesal español en el que permanece vigente la figura inquisitorial del juez instructor.

Esta distorsión derivada de la atribución legislativa del control y prórroga de los plazos de investigación a quien no asume el protagonismo de la investigación penal y que, además, carece de herramientas para desempeñar eficazmente esa labor (el Ministerio Fiscal), ha generado un alarmante espacio de impunidad que un Estado de derecho no puede ni debe tolerar.

Varias han sido las iniciativas legislativas -dos en tramitación parlamentaria en la actualidad- para poner fin a los plazos tasados de instrucción introducidos por el legislador en el año 2015.

El escenario de impunidad derivado del art. 324 LECrim puede agravarse sobremanera como consecuencia de la situación generada por la pandemia.

La D.A 2ª del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, *por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19*, acordó la suspensión e interrupción de los plazos previstos en las leyes procesales para todos los órdenes jurisdiccionales.

Asimismo, después de concretar las actuaciones penales cuyos plazos y términos no quedan suspendidos por el estado de alarma, la D.A 2ª del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, dispone en su punto 2º que en fase de instrucción el juez o tribunal competente podrá acordar la práctica de aquellas actuaciones que, por su carácter urgente, sean inaplazables.

No obstante, la Comisión Permanente del CGPJ, en su acuerdo adoptado en la sesión extraordinaria celebrada el día 13 de abril de 2020, estableció lo siguiente: *“En relación con las actuaciones y servicios no esenciales, podrán realizarse todas aquellas actuaciones procesales que no estén vinculadas a un término o plazo procesal, sujetos a la regla de la interrupción o suspensión establecida en la disposición adicional segunda del Real Decreto 463/2020, y que puedan ser llevadas a cabo con los medios personales que, de forma*



consensuada con este Consejo General del Poder Judicial y los órganos de gobierno del Poder Judicial, fijen el Ministerio de Justicia y las Administraciones prestacionales”.

Pues bien, pese a que el acto iniciador del procedimiento penal (auto de incoación de diligencias previas) abre ya un término o plazo procesal (el previsto en el art. 324 LECrim), ese plazo queda suspendido e interrumpido hasta que por el Gobierno de la Nación se alce el actual estado de alarma.

El citado acuerdo de la Comisión Permanente del CGPJ (en vigor desde el día 15 de abril de 2020) avala la tramitación por los juzgados y tribunales de actuaciones procesales no urgentes. Ello supone la reactivación de los juzgados de instrucción y la consiguiente apertura de nuevos procedimientos penales derivados de atestados, denuncias y querellas pendientes de presentación y/o tramitación desde la declaración del estado de alarma.

Una vez pierda vigencia el Real Decreto de estado de alarma y los posteriores Decretos de prórroga, se reanudará el cómputo de los plazos previstos en las leyes procesales (D.A 2ª del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19). La norma anterior supone que en cuanto finalice la vigencia del estado de alarma comenzarán a correr de nuevo los plazos que para la investigación judicial determina el art. 324 LECrim: los plazos de los procedimientos en tramitación interrumpidos el 14 de marzo de 2020 con la declaración del estado de alarma y los plazos de los nuevos procedimientos penales incoados durante su vigencia.

El escenario de impunidad generado como consecuencia del art. 324 LECrim no es exiguuo ni una ficción. La presencia de los/las integrantes del Ministerio Fiscal en sus respectivas sedes tras el cese del estado de alarma será previsiblemente paulatina y progresiva en aras de su propia salud y seguridad. Mientras, los plazos de instrucción seguirán avanzando, y ello en idénticas condiciones previas al estado de alarma de ausencia de medios o herramientas informáticas para el debido examen y comprobación de la duración de una actividad básicamente jurisdiccional.

La solución al agravamiento de la impunidad generada por el actual sistema de plazos de instrucción debe pasar por la total derogación del art. 324 LECrim, en tanto en cuanto otras alternativas que pudieren valorarse -como entregar el control de los plazos a los propios órganos instructores- se encontraría en este momento con similares dificultades, además de las añadidas de instaurar un nuevo sistema en medio de un escenario extraordinario como el actual.

La urgente y extraordinaria necesidad derivada de la actual crisis sanitaria habilita al Gobierno para la derogación del precepto por el cauce previsto en el art. 86 CE. Un amplio abanico del arco parlamentario ha mostrado



públicamente su voluntad de abrogar el precepto de constante referencia, decisión que cuenta con el apoyo unánime de las asociaciones profesionales de fiscales y jueces.

El coronavirus COVID-19 no puede ser un cauce para perpetuar la impunidad que generan los actuales plazos de instrucción.

41ª. Modificación del RD 1065/2015, de 27 de noviembre, en lo relativo a las notificaciones electrónicas al Ministerio Fiscal.

La finalidad es que la fecha de recepción de los actos de comunicación que se practiquen al Ministerio Fiscal por medios electrónicos sea el momento en que el fiscal asignado lo tenga efectivamente a su disposición.

Es necesario una modificación legal para recuperar el sistema de prórroga del plazo de 10 días que estableció la Ley 12/2017, de 28 de diciembre, plazo que ha dejado de estar vigente desde el 31 de enero de 2020.

Caso contrario, es necesario promover la aprobación del Proyecto de reforma del Real Decreto 1065/2015, de 27 de noviembre, *sobre comunicaciones electrónicas en la Administración de Justicia en el ámbito territorial del Ministerio de Justicia y por el que se regula el sistema Lexnet*, para el establecimiento del sistema de “doble clic”, que quedó aparcada en la pasada legislatura, que debiera aplicarse en todo el territorio del Estado.

42ª. Asistencia a juicios por delitos leves. Modificación del art. 969.2 LECrim.

A fin de potenciar la intervención del Ministerio Fiscal en otros procedimientos de mayor complejidad técnico-jurídica y aprovechar sus limitados medios personales, así como de introducir en toda su extensión el principio de oportunidad, se considera de importancia capital la modificación del art. 969.2 LECrim en el siguiente sentido: *“El fiscal asistirá a los juicios por delito leve siempre que a ellos sea citado. Sin embargo, el Fiscal General del Estado impartirá instrucciones sobre los supuestos en los que, en atención al interés público, los fiscales podrían dejar de asistir al juicio y de emitir los informes a que se refieren los artículos 963.1 y 964.2. En estos casos, la declaración del denunciante en el juicio afirmando los hechos denunciados tendrá valor de acusación, aunque no los califique ni señale pena”*.

43ª. Modificación de los arts. 795 LECrim . Ampliación del ámbito objetivo del procedimiento para enjuiciamiento rápido de determinados delitos.

Aligerar la carga de la justicia penal encuentra como una de sus alternativas más viables la de modificar el límite penológico de los delitos que pueden tramitarse en el usualmente conocido como juicio rápido.



La propuesta pasa por suprimir el límite de 5 años de pena privativa de libertad asociada al delito para que puedan ser objeto de esta tramitación hechos de instrucción sencilla, fijando como límite el propio de las diligencias previas de procedimiento abreviado (9 años de pena privativa de libertad, art. 757 LECrim).

44ª. Ampliación del ámbito de la conformidad en el procedimiento para el enjuiciamiento rápido de determinados delitos. Modificación de I art. 801 LECrim.

La propuesta pasa por extender la conformidad privilegiada de este procedimiento a peticiones de penas superiores a 3 años, ampliando este límite hasta los 5 años de prisión. Con ello se lograría la ampliación de los supuestos de soluciones consensuadas y facilitaría que la tarea investigadora se concentrara en aquellos asuntos que verdaderamente lo requieran.

45ª. Ampliación del ámbito de la conformidad en el procedimiento abreviado. Modificación del art. 784 LECrim.

Aligerar las cargas de trabajo y maximizar los escasos recursos de la Administración de Justicia pasa también por ampliar el ámbito de la conformidad privilegiada (reducción de la pena en un tercio) al procedimiento abreviado.

La propuesta se concreta en la modificación del art. 784 LECrim, con la introducción de esta modalidad de conformidad privilegiada en el procedimiento abreviado para el supuesto de que los hechos objeto de acusación hayan sido calificados con pena de hasta 5 años de prisión, siempre que la conformidad por el acusado se preste con anterioridad al día de celebración del acto del juicio oral.

46º. Ampliación del límite penológico para celebrar el juicio en ausencia. Modificación del art. 786.1 LECrim.

La propuesta exige modificar el art. 786.1.II LECrim en el sentido de permitir la celebración del juicio en ausencia del acusado cuando la pena solicitada no exceda de 3 años (2 años actualmente) de privación de libertad, con la repercusión que esto pudiera tener en las medidas cautelares de naturaleza personal.

La ampliación de ese límite penológico impedirá la suspensión de muchos juicios como consecuencia de la vigencia del plazo de 2 años como límite infranqueable para la celebración del juicio en ausencia del acusado.

Para la jurisprudencia de Estrasburgo, los procedimientos que se llevan a cabo en ausencia del acusado no son en sí mismos incompatibles con el art. 6



CEDH [§64 STEDH en los casos *Gestur Jónsson y Ragnar Halldór Hall contra Islandia* (nº 68273/14 y 68271/14, de 30 de octubre de 2018)].

Hoy en día, el criterio europeo tiende a extender la posibilidad de celebrar estos juicios *in absentia*; así se deduce del tenor literal de la Directiva (UE) 2016/343 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, en su art. 8.2 establece que: *Los Estados miembros pueden disponer que, aun en ausencia del sospechoso o acusado, pueda celebrarse un juicio que pueda dar lugar a una resolución de condena o absolución del sospechoso o acusado, siempre que: a) el sospechoso o acusado haya sido oportunamente informado del juicio y de las consecuencias de la incomparecencia, o b) el sospechoso o acusado, tras haber sido informado del juicio, esté formalmente defendido por un letrado designado o bien por el sospechoso o acusado o bien por el Estado.*

No parece que haya ningún impedimento para la ampliación del límite penológico del juicio en ausencia a los 3 años de prisión. Téngase en cuenta la frecuencia con la que se producen sucesivas suspensiones de juicios, en el caso de incomparecencia del acusado, los supuestos en los que hay que reiterar la citación de testigos o peritos, con la correspondiente carga de trabajo que conlleva.

Tal medida vendría también a reducir el número de órdenes de busca, captura, detención, comparecencias de prisión, y autos de prisión provisional para asegurar la celebración del juicio.

47ª. Potenciación del uso de los sistemas telemáticos de control y localización derivados de las consecuencias de la aplicación de la propuesta anterior (nº 44).

Los medios tecnológicos garantizan cada vez más el aseguramiento de la presencia de los acusados en juicio y la protección a las víctimas.

48ª. Desarrollo del principio de oportunidad. Modificación del art. 963 LECrim e incorporación de un nuevo art. 774 bis LECrim.

La actual regulación del principio de oportunidad en los delitos leves resulta poco operativo, pues se ciñe a muy escasos supuestos.

La recomendación NR (87) 18 del Comité de Ministros a los estados miembros sobre la simplificación de la justicia penal adoptada por el Comité de Ministros que propone para remediar la lentitud de la justicia, entre otras medidas, «*recurrir al principio de oportunidad en el ejercicio de la acción penal*»; donde debe destacarse el punto quinto «*que debe inspirarse de igualdad y en la individualización de la justicia penal y concretamente teniendo en cuenta: a) gravedad, naturaleza, circunstancias y consecuencias de la infracción; b) la personalidad del denunciado; c) la condena que pudiera imponerse; d) los*



efectos de esta condena sobre el denunciado y e) la situación de la víctima»; y el punto sexto establece que el principio de oportunidad puede ser puro o simple –acompañado de advertencia o amonestación- o sometido a determinadas condiciones que han de ser cumplidas por el denunciado, como las de someterse a reglas de conducta, pago de una suma de dinero o la indemnización de la víctima. Dentro del mismo epígrafe como punto b) señala la misma recomendación, una serie de medidas que tienen el mismo objetivo que el principio de oportunidad en el ejercicio de la acción penal y destinadas a aquellos estados que por su evolución histórica o su constitución se rigen por el principio de la legalidad: a) aumentar el número de supuestos legales en que la iniciación de la persecución penal se sujete a una condición y b) la ley debe facultar al juez para que suspenda, bajo determinadas condiciones, la instrucción o que sobresea la causa en los casos y por procedimientos semejantes a los utilizados en los sistemas donde rige el principio de oportunidad.

La introducción del principio de oportunidad reglada simple o a condición, siempre bajo la tutela judicial efectiva de jueces y tribunales, en supuestos tasados de escasa entidad jurídica, pero más allá de lo previsto actualmente, flexibilizando los requisitos legales de posible aplicación del principio.

En el ámbito de los delitos menos graves, se propone la introducción de un nuevo art. 774 bis, que permitiría que, tras la incoación de diligencias previas, el órgano instructor diera traslado a Fiscalía a efectos de valorar si procede continuar la investigación o si va a desistir de ello, siempre con sujeción a requisitos reglados y en atención al interés público y de la víctima, en su caso. Un antecedente de esta medida es el desistimiento en la jurisdicción de Menores -artículo 18.1 LORRPM-.

49ª. Creación de órganos de enjuiciamiento “de guardia”.

La creación de estos juzgados en partidos judiciales con mayor pendencia de enjuiciamiento servirá como medida de agilización en aquellos delitos tramitados por el procedimiento para el enjuiciamiento rápido en que no existe conformidad ante el juzgado de instrucción.

50ª. Atribución de valor de prueba preconstituida a la declaración de la víctima en fase de instrucción cuando así lo exija sus necesidades individualizadas de riesgo/protección. Modificación de los arts. 433, 448, 777.2 y 730 LECrim.

Resultaría recomendable que, preservando la inmediación procesal y la contradicción durante la fase de instrucción del procedimiento conforme a las previsiones de los artículos 777.2 y 448 LECrim, el artículo 730 LECrim contemplara expresamente la posibilidad de eximir, no solo a los menores y personas con discapacidad necesitadas de especial protección, sino también a



cualquier víctima especialmente vulnerable de cualquier delito, en atención a la evaluación individual del art. 24 del Estatuto de la Víctima, previo dictamen emitido por un especialista, de la necesidad de volver a prestar declaraciones que resultarían reiterativas. La medida es especialmente necesaria en el caso de víctimas de violencia sexual y de trata de seres humanos.

Esta propuesta, que goza de aplicación práctica y efectiva en el denominado incidente probatorio italiano, es de suma importancia para la protección de las víctimas, el aseguramiento de la prueba, la agilización procesal y la evitación de la victimización secundaria.

Esta propuesta de modificación legislativa se recogía ya en última Memoria de la Fiscalía General del Estado.

51ª. Modificación del art. 109 LECrim.

La propuesta consiste en incorporar una previsión al art. 109 LECrim que determine que el ofrecimiento de acciones al ofendido/perjudicado deberá hacerse necesariamente en el momento de interponerse la denuncia y por parte del funcionario que la recoja, incluidos los funcionarios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

La finalidad de esta reforma es evitar personaciones ante el juzgado -con las dificultades asociadas a su citación- al único objeto de practicar el ofrecimiento de acciones.

52ª. Ampliación del ámbito objetivo del procedimiento por aceptación por decreto del art. 803 bis LECrim.

Actualmente se trata de un procedimiento de aplicación muy limitada debido al estrecho ámbito objetivo por la gravedad y extensión de la pena.

La propuesta pasa por extender su aplicación a los mismos supuestos que el procedimiento para el enjuiciamiento rápido, con la ventaja de que no requiere comparecencia judicial, evitando así trámites innecesarios y adelantando aún más la conformidad.

53ª. Modificación de la Ley 15/2003, *reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal* .

El objeto de la modificación sería que, excepcionalmente para el ejercicio presupuestario 2020, la masa presupuestaria destinada a las retribuciones variables correspondientes a la anualidad 2020 se aplique a la atención de los planes de urgencia y a la puesta en marcha de las medidas organizativas que se adopten con ocasión de la emergencia sanitaria, redistribuyéndose,



esencialmente, entre los miembros de la carrera fiscal que colaboren en la realización de aquellas actuaciones.

54ª. Adaptación de plantilla.

Se deberán realizar las ampliaciones de plantilla que resulten necesarias tras el estudio de la situación y las cargas de trabajo, cuando las necesidades resulten estructurales y trasciendan de lo meramente coyuntural.

55ª. Reforma del régimen de impugnación en la jurisdicción de menores.

Modificación del art. 41.1 LORPM

Se propone la conveniencia de reformar el art. 41.1 LO 5/2000 en tanto en cuanto no se considera justificado el carácter preceptivo de la celebración de vista de apelación en la jurisdicción de menores, pudiendo acomodarse la reforma a las previsiones de la LECrim en el recurso de apelación ante la jurisdicción ordinaria.

56ª. Agilización del recurso de casación contencioso.

Se trata de un objetivo directamente alineado con las propuestas formuladas por el CGPJ, en un doble sentido:

- i) Reducción de los plazos procesales: la actual regulación supone que la suma de tiempos antes de que el asunto llegue a la Sala que debe decidir el recurso, dejando al margen el resto de los trámites intermedios y del tiempo que invierta la Sección de admisión en pronunciarse al respecto, puede alcanzar un mínimo de 120 días hábiles. Un sencillo recorrido por las normas aplicables evidencia que el plazo para preparar el recurso es de 30 días hábiles (art. 89.1 LJCA), que una vez que el órgano judicial a quo lo tiene por preparado y emplaza a las partes ante el Tribunal Supremo el plazo de personación es de otros 30 días (art. 89.5), que decidida la admisión se contarán otros 30 días para la interposición (art. 92.1) y para la posterior oposición se abrirá otro plazo también de 30 días (art. 92.5). Lo que, suponiendo que la Sala de admisión no albergue dudas sobre la existencia de interés casacional objetivo, en cuyo caso podría intercalar otro plazo más de 30 días para alegaciones (art. 90.1).

La reducción de estos plazos, además de necesaria, no tendría por qué resultar drástica e inflexible –en prevención de eventuales invocaciones de los derechos procesales de rango constitucional-, en la medida en que podría permitirse que en casos justificados el Tribunal pueda acceder motivadamente a la solicitud de prórroga que formulen las partes. No sería imposible reducir a la mitad o menos, por esa vía, el tiempo de tramitación de las casaciones.



- ii) Supresión del trámite de preparación del recurso: El modelo vigente mantiene el esquema de división en dos fases –preparación e interposición- que se tramitan respectivamente en el órgano a quo y en el Tribunal *ad quem*. Pero a diferencia de algunos sistemas de derecho comparado, en los que la tramitación ante el órgano inferior constituye un filtro determinante –la autorización para recurrir-, en el caso español la singular estructura de ese trámite conlleva que en la práctica sea la propia Sala Tercera del TS la que asuma la carga de aplicar el filtro de admisión a los recursos mal preparados.

Partiendo de esa realidad, y tomando en consideración el encadenamiento de plazos procesales descrito, la supresión del trámite de preparación supondría una importante agilización en la tramitación del recurso de casación. Ello pasaría por habilitar un plazo razonable para la interposición directa del recurso ante el Tribunal Supremo y, una vez admitido a trámite, otro plazo para alegaciones sobre las cuestiones de interés casacional objetivo que plantee específicamente el Auto de admisión.



III. OTRAS PROPUESTAS A MEDIO/LARGO PLAZO:

57ª. Reducción del ámbito objetivo de la Ley del Jurado. Modificación del art.1.2 LOTJ.

La misma finalidad de agilizar la justicia penal encuentra como alternativa la exclusión del procedimiento ante el Tribunal del Jurado de delitos cuya instrucción no conlleva excesiva complejidad. Es el caso de los delitos de omisión del deber de socorro, allanamiento de morada y amenazas condicionales, delitos éstos que -tras la interpretación realizada por el Tribunal Supremo (Acuerdo del Pleno no jurisdiccional de 9/3/2017)- arrastran la competencia objetiva para enjuiciar otros delitos, lo que ha supuesto un incremento cuantitativo de este tipo de procedimientos.

En dicho Acuerdo del Pleno no jurisdiccional del TS se prevé que, cuando el delito competencia del jurado concurre con otros que no lo son y no es posible abrir causa independiente para cada uno de ellos, habrá que acomodar lo actuado al procedimiento del jurado, incluso cuando los hechos acaecidos se hayan perpetrado con anterioridad a la fecha del citado acuerdo. Este cambio de statu quo ha supuesto un incremento drástico en el número de jurados incoados en las diferentes fiscalías. Además, dada la naturaleza de algunos de los delitos más frecuentes (quebrantamiento de medida con allanamiento en el marco de la violencia doméstica, o quebrantamiento de medida con amenazas condicionales en el mismo ámbito), puede resultar contraindicado acudir a la vía de la mediación, y será muy improbable alcanzar la conformidad. Si a eso se añade la posibilidad de que la víctima haga uso en cualquier momento del artículo 416 LECrim, la conclusión es que el procedimiento de jurado no parece el más idóneo para enjuiciar este tipo de infracciones penales.

Así las cosas, se sugiere un cambio legislativo urgente en la LOTJ que contemple la supresión de las infracciones penales indicadas, igual que se hizo en su día con el delito de incendio forestal, dejando bajo la competencia de este marco procedimental los delitos contra la vida, solos o en régimen de conexidad con otras infracciones que deban enjuiciarse de forma conjunta para evitar la ruptura de la continencia de la causa, además de los delitos cometidos por los funcionarios públicos de los artículos 439 y 440.

En consecuencia, la propuesta consiste en la modificación del art. 1.2 LO 5/1995, de 22 de mayo, *del Tribunal del Jurado*, con la supresión de los delitos antes mencionados y previstos en las letras b), c) y d) del citado precepto. Estos delitos, como consecuencia de su sencilla instrucción, podrían ser objeto de tramitación, incluso, a través del procedimiento para el enjuiciamiento rápido.



58ª. Plena implantación de la Oficina Fiscal en todo el territorio.

Esa implantación debe ir acompañada de la colaboración de la Fiscalía con el Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas con competencias transferidas, y con la aprobación de una relación de puestos de trabajo adecuada al volumen de trabajo y funciones de la oficina en aquellos territorios dónde no se haya culminado.

Dicha implantación, sin duda, fomentará la agilización del trabajo, y descargará a los miembros de la carrera fiscal de muchas funciones puramente burocráticas que ahora han de desempeñar, con fugas de tiempo y esfuerzo en el cumplimiento de sus funciones legales.

59ª. Reorganización de la planta judicial.

Es necesaria la racionalización de la organización judicial para encarar la salida a esta situación de forma razonable. Puede proponerse unos planes piloto en algunos territorios.

Hay jurisdicciones como la social, mercantil, familia, contencioso-administrativo, que tienen ámbito provincial por lo que la creación de tribunales de instancia es más sencilla.

La reforma y racionalización de la planta judicial es una necesidad ineludible hacia una justicia moderna que trascienda a un mapa de competencias cuyos referentes son los partidos judiciales. Esta modificación de la planta debe realizarse sin privar de servicios a la ciudadanía y, especialmente, a los lugares en que se ubican los órganos judiciales.

60ª. Aumento de las competencias de los juzgados de violencia sobre la mujer.

A fin de dar una mejor respuesta a las víctimas de otros delitos, además de dar contenido a esa nueva atribución exclusiva de competencias, se podría extender la competencia de los juzgados de violencia sobre la mujer a los delitos contra la libertad sexual del hombre contra la mujer y a otros relacionados con los impagos de pensiones, delitos contra las relaciones familiares (como ya se hizo en el pasado con el delito de quebrantamiento de condena o de medida cautelar).

Madrid, 24 de abril de 2020