

# LA FUNCIÓN TUITIVA DEL MINISTERIO FISCAL

DISCURSO DE INGRESO EN ESTA REAL CORPORACIÓN

pronunciado por la

Excma. Sra. Dña. ANA TÁRRAGO RUIZ



CONTESTACIÓN por el

Excmo. Sr. D. LORENZO DEL RÍO FERNÁNDEZ

Académico de Número



REAL ACADEMIA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN

Granada, 2021



# LA FUNCIÓN TUITIVA DEL MINISTERIO FISCAL

DISCURSO DE INGRESO EN ESTA REAL CORPORACIÓN

pronunciado por la

Excma. Sra. Dña. ANA TÁRRAGO RUIZ



CONTESTACIÓN por el

Excmo. Sr. D. LORENZO DEL RÍO FERNÁNDEZ

Académico de Número



REAL ACADEMIA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN

Granada, 27 de octubre de 2021

Publicaciones de la Real Academia de Jurisprudencia  
y Legislación de Granada

*Coordinación:* José Soto Ruiz

*Diseño y maqueta:* Susana Martínez Ballesteros

*Depósito legal:* GR 1735-2021

*I.S.B.N.:* 978-84-09-36192-2

*Imprime:* Imprenta del Arco, Granada

«Publicación no venal»

Excelentísimo señor presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de Granada, excelentísimos e ilustrísimos señores y señoras académicos, señoras y señores:

*P*ERMÍTAME SEÑOR PRESIDENTE QUE mi comienzo sea para realizar un breve pero sentido capítulo de agradecimientos, y que mi primera muestra de reconocimiento sea para usted, porque estoy segura que ha sido uno de los mayores promotores de mi nombramiento.

Igualmente quiero poner de manifiesto mi profunda gratitud, al pleno de académicos de número de esta Real Corporación, por acordar generosamente designarme por unanimidad, académica de número, correspondiéndome la medalla número 23, que con anterioridad perteneció al ilustrísimo señor don Ángel Sánchez Blanco, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Málaga. Y muchas gracias a los artífices de la propuesta, los académicos numerarios, mi admirado fiscal jefe en la Fiscalía Provincial de Almería, excelentísimo señor don Juan Manuel de Oña Navarro, mi querido profesor y amigo, ilustrísimo señor don Diego Javier Liñán Nogueras y a la ilustrísima señora doña Elena Arias-Salgado Robsy.

Constituye un honor para mí, integrarme con tan ilustres juristas de reconocido prestigio, que despliegan su actividad en el ejercicio de distintas profesiones jurídicas. Confío en devolverles a su apuesta en mi persona, mi compromiso, mi trabajo y mi lealtad.

Sígame permitiendo señor presidente, que me detenga aunque sea brevemente, para recordar a mi jefe, mi compañero y amigo el excelentísimo señor don Luis Portero García, fiscal jefe del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía y Académico de Número de esta Real Academia, que fue vil e inútilmente asesinado por ETA. Su ejemplo de valentía e independencia, cualidades que necesariamente van unidas, en defensa de los valores fundamentales de justicia y libertad, probablemente sean su mejor legado. Me parecía justo conmemorar su memoria con la inolvidable huella de su profesionalidad, dignidad y humanidad.

El discurso para su recepción como académico de Número en esta Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, en octubre de 1991, sobre *La independencia en la justicia como principio y como realidad* es de plena actualidad, pese a haber transcurrido treinta años, con reflexiones tan certeras, como la que nos legó sobre la independencia de la justicia.

Y de forma especial agradezco al académico, excelentísimo señor presidente del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla, que haya accedido a realizar la contestación a mi discurso, quien seguro con su brillante intervención pondrá un broche de oro a este acto académico importante hoy para esta Real Academia,

y tan relevante y entrañable para mí, porque siempre es agradable que en tu tierra te distinguan por la experiencia cosechada y por reconocer que puedas ser útil a contribuir a los objetivos de estudio, debate e investigación jurídica de esta célebre institución.

No puedo concluir sin daros las gracias a mis compañeros por vuestro apoyo, a mis amigos por vuestra leal amistad, y a mi querida familia por su generosidad y cariño.

## INTRODUCCIÓN

Con la venia, inicio mi preceptivo discurso de ingreso, que he titulado *La función tuitiva del Ministerio Fiscal*, en el que analizo la labor del Ministerio Fiscal fuera del ámbito de la jurisdicción penal, donde la Fiscalía percibe de una manera más clara e inmediata, que es defensora de la sociedad y de los derechos de los ciudadanos, un espacio en el que la función tuitiva del fiscal está asociada a otros ámbitos y órdenes jurisdiccionales que son de vital importancia para los sectores de población más necesitados y vulnerables.

Al Ministerio Fiscal corresponde ser el primer servidor de la Ley, puesto que le ha sido encomendada con preferencia su defensa. De esta manera, la ley constituye el primer poder al que es sometida la actividad del Ministerio Público y la frontera que marca los límites de su camino.

Aunque el Ministerio Fiscal siempre ha tenido atribuidas funciones de protección, lo cierto es que tradi-

cionalmente se le ha identificado por su actividad en el campo penal. Una marcada evolución desde hace tiempo, ha ido evidenciando que en la actualidad el Fiscal tiene atribuidas una gran variedad de funciones de muy diferente naturaleza, muy heterogéneas que van más allá de su decisiva función en el ámbito de lo penal. En esos otros marcos de actividad los Fiscales atienden con un especial interés de compromiso, a los colectivos más vulnerables como las personas mayores, los menores, los discapacitados y en general a las víctimas por razón del género, de las causas sociales, económicas, étnicas y culturales, quienes se han convertido en la lista muchas veces oculta de desprotección de sus derechos, al no tener tan fácilmente acceso a los cauces para poder defenderlos.

Impulsar el principio de especialización es responder con más eficacia a las nuevas formas de actuación del Ministerio Fiscal que han ido surgiendo. La especialización ha provocado la creación de las Fiscalías Especiales, siendo la especialización en el trabajo, una de las líneas maestras que inspiran la reforma estatutaria de 2007. Este principio de especialización en la carrera fiscal, cada vez más implantado, consigue un mejor funcionamiento y una óptima respuesta a los distintos conflictos planteados ya que los Fiscales obtienen, una mayor preparación profesional en las materias de las que están encargados. La especialización de las Fiscalías constituye una exigencia de los tiempos modernos, atendida la complejidad de los asuntos que corresponden al ejercicio de las competencias del Fiscal y el desarrollo normativo de cada uno de los ámbitos, que es objeto de sus diversas competencias.



## **LEGITIMACIÓN DEL FISCAL PROTECTOR, POR LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y OTRAS LEYES**

En los últimos tiempos ha habido una gran ampliación de las funciones del Fiscal. El cambio arrancó de la Constitución de 1978, en la que se contiene la base normativa reguladora del Ministerio Fiscal recogida en su artículo 124.1 y 2 que establece:

*El Ministerio Fiscal, sin perjuicio de las funciones encomendadas a otros órganos, tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante estos la satisfacción del interés social. El Ministerio Fiscal ejerce sus funciones por medio de órganos propios conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad.*

En los cometidos del Ministerio Fiscal, se diferencian las tareas constitucionales que el artículo 124 de la Constitución enumera de forma genérica, recogiendo distintas funciones atribuidas al Ministerio Fiscal, y establece que las funciones referidas se ejercerán de acuerdo a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción siempre, a los principios de legalidad e imparcialidad. Los principios constitucionales señalados sobre los que se basa la configuración orgánica y funcional del Ministerio Fiscal, son conceptos asumidos por el legislador constituyente.

La Constitución dispone en su artículo 124.3 que la ley regulará el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal

por lo que para desarrollar este precepto se aprobó la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, reguladora del Estatuto del Ministerio Fiscal, reformada por la Ley 24/2007 de 9 de octubre, para alcanzar una mayor eficacia y eficiencia en el cumplimiento de la misión del Ministerio Público. Según los artículos 124.2 y 2.1 de la Constitución y el Estatuto del Ministerio Fiscal respectivamente, el Ministerio Fiscal actúa de acuerdo al principio de imparcialidad, es decir, con objetividad y neutralidad en defensa de los intereses que le están encomendados.

El Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, dota de un soporte estable la regulación del Ministerio Fiscal, constituido por el conjunto de garantías y limitaciones de derechos con que la Constitución conforma su posición jurídica y asegura su imparcialidad, es la norma básica que orienta el Ministerio Fiscal español, que a partir de la reforma citada de 2007, refuerza su autonomía y moderniza su organización territorial, potenciando esta reforma la imparcialidad del Ministerio Fiscal. El Estatuto Orgánico comprende, en suma, la regulación básica de la actuación del Fiscal, sus funciones, organización, estructura, principios, sus relaciones con los poderes públicos, derechos y obligaciones, su personal y medios materiales y todas las normas que le afectan a la condición de Fiscal.

### **ACTIVIDAD TUTIVA DEL MINISTERIO FISCAL**

Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua, «vulnerable es todo aquel que puede ser herido o recibir lesión física o moral». Ciertamente, en principio

todos podemos ser vulnerables en algún momento o situación de la vida, pero cuando me refiero al individuo o al colectivo en el que el Ministerio Fiscal debe fijar su atención, se trata de personas que son especialmente vulnerables porque en ellas concurren una serie de circunstancias que las exponen en mayor medida a sufrir perjuicios o agravios.

En sentido amplio, toda la actividad del Ministerio Fiscal está orientada a la protección, pues incluso cuando en cualquier asunto ejerce las correspondientes acciones penales y civiles, está protegiendo a las víctimas y, en todo caso, la legalidad y el interés público. Sin embargo, al referirse a la labor protectora del Ministerio Fiscal creo que hay que limitarla a la actividad que desarrolla en defensa de personas desamparadas, como es el caso de los intereses y derechos de menores, de discapacitados, de mayores y en general el de proteger de forma individual a personas y tutelar derechos e intereses que corresponden a sectores sociales o grupos de personas indefensas.

El Ministerio Fiscal se configura así como una institución pública, que en el ejercicio de su labor en defensa de la legalidad constitucional y los derechos fundamentales, mantiene una permanente preocupación para combatir y atajar los ataques a los derechos de los desvalidos. Los grupos de personas más frágiles constituyen una diversidad de colectivos marcadamente diferentes entre sí. Lo que caracteriza a estos grupos es la situación de partida desventajosa que sufren a la hora de ver reconocidos muchos de sus derechos. Es muy difícil cerrar el listado de las personas que constituyen el objeto de protección, en

realidad, son todas las pertenecientes a un colectivo vulnerable que se identifica porque se encuentran en riesgo de exclusión social o marginación por razón de su edad, sexo, raza, credo, ideología, condición mental, socioeconómica, o cualquier otra.

La tendencia legislativa sigue siendo la de atribuir al Ministerio Fiscal progresivamente más competencias, porque el legislador parece depositar plena confianza en el Fiscal. Una de esas competencias esenciales del Ministerio Fiscal es la de protección, tarea que desarrolla a través de sus cada vez mayores competencias en los distintos órdenes jurisdiccionales y en el ámbito de la Administración.

Tales atribuciones se han ido concretando en este campo por el legislador, e incrementándose por las distintas reformas legales y la profusa normativa. La presencia del Fiscal en todos los ámbitos en que se dilucidan las medidas convenientes para la defensa de los desvalidos, le confieren a la institución del Ministerio Fiscal una posición excelente para actuar en su condición de órgano estatal, como elemento de cohesión y coordinación institucional y garantía de la seguridad jurídica. Pero debido a la fuerza expansiva de las competencias al Ministerio Público y a la creciente conciencia respecto de los derechos de los mas vulnerables, se detecta una constante ampliación de los ámbitos de actuación del Fiscal, que ya no se limita a la supervisión de las actuaciones administrativas sobre estos colectivos, sino se adentran cada día más en la defensa de sus derechos. Las funciones de protección son, pues, tan consustanciales al Fiscal, como la defensa del interés social que debe desplegar como

protector nato y especial de los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

Si los cometidos que la Constitución atribuye al Fiscal son todos de enorme calado ético, no puede por menos considerarse que, dentro de los que se inscriben en la promoción de los derechos de los ciudadanos y en la satisfacción del interés social, los más sensibles y necesarios son los relacionados con los grupos más vulnerables, toda vez que dentro del conjunto de la ciudadanía son personas más frágiles que, por propia definición, necesitan de otros para obtener amparo. Únicamente desde el reconocimiento a la misión del Fiscal, en su actuación en defensa de la legalidad y del interés social, en las diferentes jurisdicciones en las que interviene, se llega al entendimiento de las nuevas y relevantes funciones protectoras que se le encomiendan. Su fundamento último se halla, naturalmente, en la confianza depositada por el legislador constituyente en el Ministerio Fiscal.

Del mismo modo la Recomendación del Comité de Ministros a los Estados Miembros de 19 de septiembre de 2012, era consciente de que en muchos Estados Miembros, al margen del papel del Ministerio Fiscal fuera del sistema de justicia penal, tiene otras funciones que varían considerablemente en los diferentes ordenamientos legales nacionales; por lo que están convencidos de la necesidad de establecer en los Estados Miembros, principios comunes en relación con la función del Fiscal fuera del sistema de justicia penal. El Comité de Ministros recomienda que,

*[...] allí donde el Ministerio Fiscal tenga funciones ajenas a la justicia penal, los Estados Miembros acometan todos los pa-*

*... los necesarios y apropiados para asegurar que esas funciones son ejercidas con especial consideración a la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales y en completa consonancia con el principio de legalidad y el derecho a un juicio justo, y que para tal propósito, tomen en consideración los principios recogidos en la Recomendación.*

El desarrollo del principio de especialización y la consiguiente consolidación de su organización para dar respuesta a las necesidades establecidas, han marcado este nuevo perfil del Ministerio Fiscal. Y es que, más allá de la función tradicional de promoción de la acción penal, el Fiscal ha de estar implicado en la defensa de las personas menores de edad, de las víctimas de violencia de género, de las personas con discapacidad, de los extranjeros en situación de potencial exclusión por explotación laboral o sexual, de la lucha contra redes de trata de seres humanos, de personas mayores abandonadas en residencias, de enfermos mentales ingresados en centros psiquiátricos, de las personas que encuentran vulnerados sus derechos fundamentales, de colectivos débiles con necesidades especiales como inmigrantes, minorías étnicas y de las víctimas en general. Este es el núcleo esencial de su función tuitiva.

La conquista del Estado Social y Democrático de Derecho es irrenunciable. Pero podemos preguntarnos, ¿los derechos sociales son derechos reconocidos constitucionalmente? La respuesta es contundentemente afirmativa porque la Constitución española contiene un catálogo de derechos sociales, aunque no todos coincidan con derechos fundamentales, ya que dependerá del grado y de la fuerza normativa que le adjudique el legislador, pero de

cualquier forma como son derechos sociales cuya relevancia es reconocida constitucionalmente, es por ello que el Fiscal debe orientar su actuación para hacerlos valer ante los Tribunales e intentar eliminar el desfavorecimiento injusto que padezcan los que se encuentren privados de los derechos que tengan reconocidos, como una desventaja indebida. Así, el Ministerio Fiscal debe velar por las personas o grupos desfavorecidos que por determinadas circunstancias innatas o adquiridas, no pueden o tienen dificultad para acceder a conseguir sus derechos. Por todo ello, debemos de propugnar la idea de que el Ministerio Fiscal por su propia configuración, actividad jurisdiccional y flexibilidad orgánico funcional, es quien se encuentra en mejor situación para desarrollar esta función.

Como consecuencia de la reflexión anterior, paso a exponer en el ámbito profesional del Fiscal la incidencia que tiene en la práctica su labor en distintas materias o especialidades, en las que despliega su compromiso y su trabajo para defender y proteger el interés social de todos, porque como sostiene el escritor Paul Auster:

*Si la justicia existe, tiene que ser para todos; nadie puede quedar excluido, de lo contrario ya no sería justicia.*

## **PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD**

### *Consideraciones previas*

Los derechos de las personas con discapacidad y su protección constituyó uno de los primeros campos de actuación en los que el Fiscal mostró su apoyo. Se efec-

túo un gran esfuerzo por conseguir el control judicial de los ingresos en centros y residencias para tercera edad, respecto de las personas mayores que carecían de capacidad de decisión o la tenían mermada, con el ánimo de salvaguardar sus derechos y sus intereses patrimoniales que pudieran verse afectados. Igualmente, se intervino de forma decidida en la formación y consolidación de las fundaciones tutelares, llamadas a asumir la guarda y tutela de personas vulnerables por razón de discapacidad que carecían de familiares, o cuando estos no se encontraban en condiciones de darle apoyo.

### *Protección legal*

La protección legal de las personas con discapacidad en el siglo XXI debe ser una cuestión de dignidad y de derechos humanos y el texto legal fundamental en esta materia es la «Convención Internacional de Derechos de las Personas con Discapacidad» de 13 de diciembre de 2006, como instrumento internacional destinado a proteger los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad, que fue ratificado por España en 2008 y por lo tanto forma parte de nuestro ordenamiento jurídico español en virtud de lo dispuesto en los artículos 96.1 de la Constitución española y 1.5 del Código Civil, con la obligación de promover, proteger y garantizar el pleno disfrute de los derechos humanos a las personas con discapacidad y garantizar que gocen de plena igualdad ante la ley.

Tras su ratificación y publicación, en una primera sentencia del Tribunal Supremo de 29 de abril de 2009,



se llegó a la conclusión de que la legislación española se adecuaba suficientemente a la Convención. Sin embargo, ese mismo año el Gobierno se comprometió a remitir a las Cortes Generales un proyecto de ley de reforma de la legislación reguladora de los procedimientos de incapacitación judicial, que pasarían a denominarse procedimientos de modificación de la capacidad de obrar, para su adaptación a las previsiones de la citada Convención Internacional; en 2019 se aprobó un proyecto de ley, y tras la disolución de las Cortes no tuvo mayor trascendencia. Si bien, ya contamos con la Ley 8/2021, de 2 de junio por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, suponiendo una gran reforma del Derecho Civil que actualiza la legislación sustantiva privada para adecuarla al principio de igualdad jurídica de las personas con discapacidad.

Para el ejercicio de la labor tuitiva del Fiscal en relación a las personas con discapacidad, se cuenta con una amplia cobertura legal, como se demuestra con algunas de las siguientes normas:

- En la Constitución, el artículo 43 reconoce el derecho a la protección de la salud y atribuye a los poderes públicos la competencia para organizar y tutelar la salud pública, y en el artículo 49 recoge:

*[...] los poderes públicos realizarán una política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos que este Título otorga a todos los ciudadanos.*

- La ya citada Convención de la ONU de 2006 sobre derechos de la personas con discapacidad, que señaló con claridad el camino hacia su completa normalización e inclusión social como una cuestión de dignidad y de derechos humanos, convocando a poderes públicos y sociedad civil a realizar los ajustes razonables, para la consecución real y efectiva de sus derechos.
- El Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, entre sus diversas funciones, recoge en el artículo 3.7 la de:

*[...] intervenir en los procesos civiles que determine la ley cuando esté comprometido el interés social o cuando puedan afectar a personas menores, incapaces o desvalidas en tanto se provee de los mecanismos ordinarios de representación.*

- El artículo 22.3 del Estatuto de Autonomía de Andalucía dispone que:

*Las personas con enfermedad mental, las que padezcan enfermedades crónicas e invalidantes y las que pertenezcan a los grupos específicos reconocidos sanitariamente como de riesgo, tendrán derecho a actuaciones y programas sanitarios especiales y preferentes.*

Debe señalarse que la Fiscalía General del Estado ha desarrollado un papel protector de las personas con discapacidad, estableciendo pautas de actuación amplias que se han recogido en diversos documentos como: Las Circulares 2/1984 y 2/2017. Las Consultas de 25 de abril de 1985, 1/1991 y 2/1998 y Las Instrucciones 6/1987, 3/1990, 11/2005, 4/2008, 4/2009 y la 4/2016 sobre fun-

ciones del Fiscal Delegado de la especialidad civil y de protección de las personas con discapacidad de las Comunidades Autónomas; sin que pueda obviarse la importancia del llamado Manual de Buenas Prácticas elaborado por la Fiscalía en 2011, de los servicios especializados del Ministerio Fiscal en la protección de las personas con discapacidad, en la aplicación de la Convención de Nueva York sobre los derechos de las personas con discapacidad, de 13 de diciembre de 2006 (Alcalá de Henares, 20 y 21 de septiembre de 2010). Como dice la Instrucción 4/2009, a través de los expresados documentos, la Fiscalía General ha ido promoviendo y dinamizando la respuesta eficaz que la sociedad reclama del Ministerio Fiscal, en una función de protector de las personas con discapacidad.

La creación por Real Decreto 255/2019, de 12 de abril, de la figura del Fiscal de Sala Coordinador de los servicios especializados en la protección de personas con discapacidad y atención a los mayores, constituye un nuevo impulso para una especialidad que es una necesidad social.

Igualmente, cabe citar algunas sentencias relevantes en esta materia como: Sentencia del Tribunal Constitucional 50/2016 en la que estimando el recurso de amparo interpuesto por el Fiscal, se considera vulnerado el derecho a la asistencia jurídica, que en el ámbito del proceso de internamiento involuntario por trastorno psíquico, se reconduce a una lesión del derecho a la libertad del artículo 17.1 de la Constitución. Sentencia 31/17 del mismo Tribunal dictada en el recurso de amparo, 5030/2015 promovido por el Ministerio Fiscal, en

relación a una demanda en la que se instaba la apertura de procedimiento para la declaración de incapacidad de una persona no capacitada para tomar decisiones sobre su persona, ni sobre sus bienes y precisando ayuda de terceras personas; y que se estimó parcialmente declarando que se había vulnerado el derecho fundamental a no padecer indefensión y a un proceso con todas las garantías en el proceso de incapacitación, declarando la nulidad de la sentencia. Sentencias de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo número 282/2009 en el recurso de casación, el Fiscal pidió la estimación de cuatro de los cinco motivos y señalaba que el principal problema del recurso no era que se cumplieran o no los requisitos para la incapacitación de la demandada, sino ver si la interpretación de los artículos 199 y 200 del Código Civil eran acordes con la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. La número 95/2016 de la Sección Primera, en la que se desestimó la demanda de error judicial frente a resolución que autorizó el internamiento no voluntario por razón de trastorno psiquiátrico, y posteriormente fue declarada nula por omisión de la información del derecho a contar con abogado y procurador y la número 1335/2017, en la que el Fiscal promovió demanda y versa sobre la determinación de la capacidad jurídica, medios de apoyo y salvaguardas, adecuados y efectivos para su ejercicio. Así el Fiscal solicitó al juzgado: La fijación precisa de la extensión de su capacidad jurídica. Los medios de apoyo mas idóneos para la consecución de la capacidad jurídica que se determine. Los actos a los que se refiere su intervención, cuando así proceda, debiéndose nombrar a la persona que haya de asistirle y velar por él. Y las salvaguardas adecuadas y

efectivas. El Fiscal interesó la desestimación de los motivos del recurso extraordinario por infracción procesal, y solicitó a la Sala Primera que confirmase la sentencia pero que, impusiere la obligación de revisar la situación de incapacidad parcial y curatela en un plazo de tres años. La Sala estimó parcialmente el recurso de casación, estableciendo la obligación de revisión, si bien el plazo lo fijó en dos años.

### **LA ACTIVIDAD PROCESAL Y EXTRAPROCESAL DEL FISCAL**

El Ministerio Fiscal en el ámbito de personas con discapacidad asume una función que posee un componente social además de jurídico, la labor que desarrolla es una de las actividades más importantes y desconocidas, al tener por objeto velar por la protección de las personas con discapacidad, que por sufrir una enfermedad perdurable de carácter psíquico o físico, no están en condiciones de cuidar por si mismas. La propia vulnerabilidad de este colectivo y el padecimiento de sus familiares exige, la función de vigilancia del Ministerio Fiscal en concurrencia con la autoridad judicial.

Las diversas Instrucciones, Circulares y Consultas dictadas en esta materia son un claro ejemplo de que, el Fiscal siempre ha manifestado su clara voluntad en el cumplimiento de sus funciones tuitivas con el colectivo de los discapacitados.

La reciente reforma de la ley 8/21, que ha entrado en vigor el día 3 de septiembre de 2021, influirá necesariamente en la actuación del Fiscal. Los internamientos

involuntarios en residencias de personas mayores ha aumentado y con ello el número de procedimientos, siendo fundamental la aplicación de la Circular 2/2017, de 6 de julio de la Fiscalía General del Estado «Sobre el ingreso no voluntario urgente por razón de trastorno psíquico en centros residenciales para personas mayores».

De suma importancia es potenciar las figuras de apoyo a las personas con discapacidad, en la medida que la petición de recursos va en aumento, debido al mayor número de personas que necesitan apoyo legal y el creciente número de personas vulnerables por razón de discapacidad que carecen de familiares, allegados o cualquier otro soporte privado.

Cabe señalar por su importancia la Instrucción 3/1990, de 7 de mayo de la Fiscalía General del Estado, sobre régimen jurídico que debe regir para el ingreso de personas en residencias de tercera edad, donde se establece que:

*Los fiscales, en cumplimiento de sus obligaciones, deberán visitar cuando lo estimen oportuno y con la natural prudencia las residencias de sus respectivos territorios, así como examinar los expedientes de los internados.*

Así, en las visitas que se giran por los fiscales a las residencias de mayores se hace pedagogía a efectos de cumplir con las previsiones legales, tratando de evitar el ingreso sin autorización previa, salvo supuesto de urgencia. Las referidas visitas de inspección realizadas se aprovechan para informar a los responsables, de la obligación que tienen de comunicar al juzgado competente la situación de residentes que cognitivamente no estuvieran en con-

diciones de decidir sobre su permanencia en el centro y que no contaran con autorización judicial del ingreso, y de que en caso contrario podrían incurrir en responsabilidad. Como resultado de lo anterior, se ha logrado que la mayoría de los centros residenciales procedan a solicitar la regularización de las personas mayores internas que, presentaban patologías y deterioros cognitivos que le impidan prestar consentimiento válido para su ingreso o permanencia en el mismo.

Un adecuado control de la situación de las personas internas en centros psiquiátricos y de la tercera edad pasa necesariamente por el establecimiento de visitas aleatorias a los mismos, sin perjuicio de cuando haya razones que lo aconsejen, como son la constancia o sospecha de un deficiente funcionamiento, que se lleven a cabo. Sin poder olvidar lo ocurrido durante la crisis sanitaria como consecuencia del COVID, y de lo que nos ocuparemos con mas detalle al tratar el apartado relativo a las personas mayores, como consideración de futuro y para reforzar el control, se debería trabajar para garantizar la protección de la salud pública, reclutando todos los recursos esenciales para crear una garantía que defienda de forma especial a las personas internas en centros psiquiátricos y de la tercera edad, con la prestación de los servicios necesarios para disminuir riesgos.

Por otra parte, y como desarrollo de la labor de protección de los fiscales, en las distintas sedes de fiscalías se recibe y atiende tanto a familiares como a profesionales, que desean poner en conocimiento de la fiscalía la situación de aquellas personas que presentan indicadores de desprotección personal o patrimonial. Además los pa-

cientes mentales graves que no presentan vinculación a los tratamientos, hace que sus familiares/allegados acudan a Fiscalía en busca de amparo, que aunque no se les puede prestar en la medida que se trata de decisiones que pertenecen a otras esferas y a la organización sanitaria, sin embargo reciben orientación y atención.

La citada Ley 8/2021, de 2 de junio, «por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica», supone un avance importante en la adecuación del ordenamiento jurídico de nuestro país, a la Convención internacional de Nueva York el 13 de diciembre de 2006, sobre los derechos de las personas con discapacidad. Siendo primordial el respeto al derecho de igualdad de todas las personas en el ejercicio de su capacidad jurídica, que vienen defendiendo la Naciones Unidas, el Consejo de Europa y el Parlamento Europeo.

La reforma supone un cambio sustancial en nuestro ordenamiento jurídico, debiéndose atender con prioridad al respeto de la voluntad y preferencias de la persona que es la encargada de tomar sus decisiones, siendo la reforma del Código Civil la de mayor enjundia. No obstante, resultan modificadas entre otras: la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, la Ley 41/2003, de 18 de noviembre, de protección patrimonial de las personas con discapacidad, y la ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria.

La nueva regulación se centra en apoyar a la persona que lo necesite, comprendiendo variadas actuaciones. Las medidas de apoyo que se precisen para beneficiar a cualquier persona, no solo atenderán asuntos de carác-



ter patrimonial, sino también de carácter personal. Se debe conceder prioridad a las medidas voluntarias.

Igualmente, como características de la reforma llevada a cabo, se otorga protagonismo a la figura de la guarda de hecho y la principal medida de apoyo de origen judicial es la institución de la curatela. Se eliminan del entorno de la discapacidad no solo la tutela, sino también la patria potestad prorrogada y la patria potestad rehabilitada, por considerarse figuras poco flexibles para promover la autonomía de las personas con discapacidad. La institución del defensor judicial esta articulada para determinadas situaciones de conflicto de intereses o de imposibilidad determinada para llevarla a cabo; y la prodigalidad queda suprimida como figura autónoma.

El Pleno de la Sala Primera del Tribunal Supremo por primera vez ha aplicado unos días después de entrar en vigor la Ley 8/21, la sentencia en casación 589/21 de 8 de septiembre, elimina la referencia a la modificación de la capacidad de obrar, sustituye la tutela por la curatela y justifica el establecimiento de medidas por razones sanitarias y sociales, con sometimiento a un control o revisión periódica; de conformidad con lo previsto en su disposición transitoria sexta, según la cual se deben revisar los procedimientos en el estado procesal que se encuentren, y por lo tanto, también en trámite de recurso de apelación o casación.

La nueva normativa se adecua a la Convención de Nueva York en el ámbito procesal, de manera que los procesos tienen como objetivo, proveer de apoyos a las personas con discapacidad. Siendo la reforma procesal un cauce óptimo para potenciar la participación de la

propia persona, pudiendo manifestar su voluntad y preferencias. El Ministerio Fiscal en determinados casos, podrá promover el expediente de jurisdicción voluntaria de provisión de medidas judiciales de apoyo a personas con discapacidad.

El compromiso del Ministerio Fiscal con la salvaguarda de los derechos fundamentales de las personas con discapacidad, es fácilmente constatable a lo largo de su intervención, y la reforma ha dado un paso más en una concepción tuitiva y amplia, defensora del derecho a la igualdad y a los apoyos necesarios para obtenerla; y desde el ámbito de los derechos civiles se debe avanzar para comprender los derechos sociales, económicos y culturales de las personas con discapacidad, como derechos fundamentales.

En definitiva, la actividad del Ministerio Fiscal se centra fundamentalmente en el ámbito de las incapacidades y los internamientos, junto con otras actividades de menor impacto proporcionalmente, pero que todas ellas junto a la labor asistencial justifica sobradamente la misión del Fiscal para atender el ámbito de la discapacidad, que engloba sus formas psíquica, física, sensorial y los trastornos mentales.

Como retos apuntaría, la consolidación y desarrollo de la curatela, de la guarda de hecho, y el ejercicio de acciones colectivas en defensa de los derechos sociales para la protección de las personas con discapacidad. Asimismo, el Fiscal con la reciente reforma de la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, debe ayudar al cambio de la mentalidad, consistente en que la clave de que la capacidad jurídica de los discapacitados

está en las medidas de apoyo, atendiendo a los deseos de los discapacitados, y buscando los apoyos necesarios para averiguar sus deseos, con absoluta preferencia a las medidas voluntarias.

## **MENORES**

En la función de defensa de los derechos de los ciudadanos por parte del Fiscal, la materia relativa a los menores merece un tratamiento expreso.

El amplio elenco de temas que abarcan o que potencialmente pueden abarcar la protección jurídica de los menores, hasta los años noventa no ha tenido un desarrollo legal integral, lo que ha conllevado a que las competencias y su organización hayan estado disgregadas, y transcurridos treinta años desde entonces, el sistema de protección de menores ha sido objeto de significativas modificaciones.

La función social de protección de menores corresponde a la Administración, siendo revisable su actuación por los Tribunales. Sin embargo, las distintas leyes, encomiendan al Fiscal la defensa de los menores, en los diferentes ámbitos procesales, basándose la función que ejerce el Fiscal sobre los menores en tres campos:

1. En el ejercicio de la acción penal.
2. En el ejercicio de las funciones encomendadas por la Ley Reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores.
3. Y en el ejercicio de las funciones expresamente tuitivas reguladas legalmente, en los supuestos tanto de protección como de crisis familiares, así

como en la protección del honor, imagen e intimidad de los menores.

La Convención de los Derechos del Niño, que fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante Resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989, declara que los menores gozan de los mismos derechos que cualquier persona, sin ningún tipo de discriminación, y que precisan de protección especial. España ratificó la mencionada Convención el 30 de noviembre de 1990, y se fue incorporando a otros Tratados Internacionales como la Resolución A 3-01722/1992 del Parlamento Europeo sobre la Carta de los Derechos del Niño, y la Convención Europea sobre el ejercicio de los Derechos del Niño de 19 de abril de 1996.

En nuestro país se promulgó la Ley Orgánica 1/1996 de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, que supuso en materia de menores un importante proceso de renovación de nuestro ordenamiento jurídico, modificando artículos del Código civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, configurándose de forma sustancial el régimen de protección del menor de edad, y la mayoría de las Comunidades Autónomas apoyándose en esta normativa, han publicado leyes propias en esta materia. A través de la Ley 1/96 y conforme a los Convenios Internacionales asumidos por España, se recogen un listado de derechos fundamentales de los menores, dispensándoles además de un elemental tratamiento tuitivo, el reconocimiento de su condición de persona en evolución, junto a su capacidad de participar en asuntos de su propio interés. La citada Ley 1/96, ha sido modificada por Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección inte-

gral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia; de manera que los avances incorporados se traducen en mayor defensa de los derechos de los menores, y de su protección frente a la violencia.

El principio básico que informa la doctrina de la Fiscalía General del Estado consiste en que, la especial vulnerabilidad en que se encuentran los menores determina la necesidad de dispensarles una singular protección jurídica y administrativa. Desde este entendimiento, las entidades públicas de protección de menores, a las que les corresponde la protección de los menores, deben adoptar y arbitrar todas las medidas y mecanismos protectores necesarios. La Constitución española, en su artículo 39, hace beneficiario al menor de la protección que se le otorga en el orden internacional (en especial debe considerarse la Convención sobre los Derechos del Niño, anteriormente señalada) y obliga a los poderes públicos a asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia y de los hijos.

La doctrina de la Fiscalía General del Estado en materia de protección y derechos fundamentales de menores, no ha sido tan extensa como en el ámbito de la responsabilidad penal de los menores, no obstante, podemos reseñar algunos de los siguientes instrumentos: Circular 3/1984, sobre actuación del Ministerio Fiscal ante los Tribunales Tutelares de Menores; Instrucción 3/1988, sobre persecución de malos tratos ocasionados a personas desamparadas y necesidad de hacer cumplir las obligaciones alimenticias fijadas en los procesos matrimoniales; Instrucción 6/1990, sobre menores ingresados en centros penitenciarios de mujeres con sus madres

presas; Instrucción 2/1993, sobre la función del Ministerio Fiscal y el derecho a la intimidad de los menores víctimas de un delito; Circular 1/2001, sobre incidencia de la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil en la intervención del Fiscal en los procesos civiles; Instrucción 3/2003, sobre la procedencia del retorno de extranjeros menores de edad que pretendan entrar ilegalmente en España y en quienes no concurra la situación jurídica de desamparo (expresamente derogada por la Instrucción 6/2004); Instrucción 6/2004, sobre tratamiento jurídico de los menores extranjeros inmigrantes no acompañados; Instrucción 2/2006, sobre el Fiscal y la protección del derecho al honor, intimidad y propia imagen de los menores; Instrucción 1/2007, sobre actuaciones jurisdiccionales e intimidad de menores; Instrucción 1/2009, sobre la organización de los servicios de protección de las Secciones de Menores; Circular 8/2011, sobre criterios para la unidad de actuación especializada del Ministerio Fiscal en materia de protección de menores; Circular 1/2012, sobre el tratamiento sustantivo y procesal ante transfusiones de sangre y otras intervenciones médicas sobre menores de edad en caso de riesgo grave; Circular 2/2012, sobre unificación de criterios en los procedimientos por sustracción de menores recién nacidos; Circular 6/2015, sobre aspectos civiles de la sustracción internacional de menores; Circular 2/2016, sobre ingreso de menores con problemas de conducta en centros de protección específicos y la Instrucción 1/2017, sobre la actuación del Fiscal para la protección de los derechos al honor, intimidad y propia imagen de menores de edad con discapacidad ante los medios de comunicación audiovisual.

La Instrucción de la Fiscalía General del Estado 3/2008, de 30 de julio, sobre *el Fiscal de Sala coordinador de menores y las Secciones de Menores* enumera los cometidos de las Secciones de Menores de las Fiscalías en materia de protección, reconoce que pueden básicamente sintetizarse en dos: la encomienda que el artículo 174 del Código Civil atribuye al Fiscal en cuanto a la superior vigilancia de la tutela, acogimiento o guarda de los menores, y la promoción de las acciones procedentes por violación de derechos fundamentales de menores respecto de los que el ordenamiento jurídico y en especial la Ley Orgánica 1/96 de Protección Jurídica del Menor, reconoce legitimación al Fiscal. Aunque se trata de una enumeración abierta a «otras materias análogas o conexas con las anteriores, orientadas a garantizar la efectividad del superior interés del menor», hace referencia especial a alguna de ellas:

1. Las funciones extraprocerales derivadas de la superior vigilancia de las actuaciones de las Entidades Públicas de Protección de Menores (artículos 174 Código Civil y concordantes y 17 y 18 de la Ley Orgánica 1/96).
2. Intervención en procesos judiciales relativos a adopciones, acogimientos e impugnaciones de medidas protectoras acordadas por las Entidades Públicas respecto de menores (artículo 749.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil 2000).
3. Promoción, ya en sede administrativa, ya en sede judicial, de medidas en protección de menores en situación de riesgo o desamparo, entre otras, en supuestos de malos tratos, absentismo escolar,

- comisión de delitos por menores de 14 años, menores en riesgo por consumo de alcohol u otras sustancias tóxicas, menores utilizados para la mendicidad, etc. (artículo 174 del Código Civil y artículo 13.1 de la Ley Orgánica 1/96).
4. Promoción de medidas cautelares urgentes conforme al artículo 158 del Código Civil —modificado por L.O. 8/21—, para apartar al menor de un peligro o evitarle perjuicios, con la garantía de la audiencia de la persona menor de edad.
  5. Protección de los derechos de los menores en supuestos de ensayos clínicos (Real Decreto 223/2004 de 6 de febrero, por el que se regulan *los ensayos clínicos con medicamentos*), y en investigaciones que impliquen procedimientos invasivos sin beneficio directo (artículo 20.2 de la Ley 14/2007 de 3 de julio, de *Investigación biomédica*).
  6. Acciones en defensa de los derechos fundamentales de los menores, en especial ante lesiones a la intimidad y propia imagen de menores, ante la pertenencia de un menor o de sus padres a una asociación cuando esta impida o perjudique el desarrollo integral del menor y ante internamientos de menores en centros psiquiátricos (artículos 4, 7.2 de la Ley Orgánica 1/96 y 763.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil 2000).
  7. Acciones de cese y rectificación de publicidad ilícita dirigida a menores (artículo 5.5 de la Ley Orgánica 1/96).
  8. Intervención en procesos sobre sustracción internacional de menores (artículo 1902 anterior de la Ley de Enjuiciamiento Civil).



9. Dotar de efectividad al derecho del menor a poner en conocimiento del Ministerio Fiscal, las situaciones que considere que atentan contra sus derechos con el fin de que este promueva las acciones oportunas (artículo 10.2 b de la Ley Orgánica 1/96).
10. Salvaguarda de los derechos de los menores extranjeros aun cuando no residieran legalmente en España, conforme al artículo 10 de la Ley Orgánica 1/96.
11. Adopción de medidas y protocolos tendentes a evitar la victimización secundaria de testigos menores.
12. Visitas periódicas a los Centros de Protección de Menores (artículo 21.4 de la Ley Orgánica 1/96), inspeccionando las instalaciones, las medidas de seguridad e higiene y entrevistándose reservadamente con los menores que así lo soliciten, promoviendo la corrección de las deficiencias que se observen.
13. Supervisión de la situación de los menores que permanezcan con sus madres en centros penitenciarios.
14. Llevanza del índice de tutelas y los demás registros derivados de sus funciones de protección (artículo 23 de la Ley Orgánica 1/96).

Igualmente, se debe hacer referencia a algunas sentencias del Tribunal Constitucional que han marcado la disciplina de protección de menores, como la número 71/1990, desestimando el recurso de amparo en cuanto a la constitucionalidad de los Tribunales Tutelares de Menores, estableciendo que continuarían ejercitando las

competencias que le atribuía la Ley de 11 de junio de 1948, mientras no estuvieran enmarcados como tribunales especializados dentro de la jurisdicción ordinaria, y por lo tanto su competencia se extendía a conocer de la protección jurídica de los menores de 16 años, en los casos previstos en la legislación civil y penal, es decir, exponiendo la situación de la jurisdicción de menores en su vertiente no solo penal sino también protectora o tutelar. Asimismo, las Sentencias del Tribunal Constitucional 163/2009, desestimando el amparo, en cuanto a la indefensión generada por la falta de audiencia del menor, al descartar lesión al derecho a la tutela judicial efectiva y a la integridad moral del menor, y la número 133/2010 en demanda de amparo por vulneración del derecho a la educación, y se recuerda que el derecho a ser escolarizado es un derecho del menor, no de los padres.

En el presente apartado jurídico-normativo, es relevante mencionar la reciente reforma que en materia de menores ha tenido lugar con la Ley Orgánica 8/21 de protección integral de la infancia y la adolescencia frente a la violencia, que:

*[...] no solo responde a la necesidad de introducir en nuestro ordenamiento jurídico los compromisos internacionales asumidos por España en la protección integral de las personas menores de edad, sino la relevancia de una materia que conecta en forma directa con el sano desarrollo de nuestra sociedad. Esta ley combate la violencia sobre la infancia y la adolescencia desde una aproximación integral, en una respuesta extensa a la naturaleza multidimensional de sus factores de riesgo y consecuencias. Esta ley abre paso a un nuevo paradigma de prevención y protección común en todo el territorio del Estado, frente a la vulneración de derechos de las personas menores*

*de edad y favorece que el conjunto de las administraciones públicas, en el marco de sus respectivas competencias, refuercen su implicación en un objetivo de alcance general como es la lucha contra la violencia sobre los niños y adolescentes, del todo consecuente con los compromisos internacionales del Estado [...] En definitiva, atiende al derecho de los niños y adolescentes de no ser objeto de ninguna forma de violencia, asume con rigor los Tratados Internacionales ratificados por España y va un paso más allá con su carácter integral en las materias que asocia a su marco de efectividad, ya sea en su realidad estrictamente sustantiva como en su voluntad didáctica, divulgativa y cohesionadora [...]*<sup>1</sup>.

Siendo novedoso, que se establece la oportuna supervisión por parte del Ministerio Fiscal, de los centros de protección de menores y se prevé la necesaria conexión informática con las Entidades Públicas de protección a la infancia.

El principio general de primacía del interés superior de los menores sobre cualquier otro interés legítimo, es el que informa la Ley Orgánica 1/96 de 15 de enero de Protección Jurídica del Menor ya mencionada, siendo inequívoco el sentido de la ley sobre la primacía del interés del menor. Quedando igualmente recogido en la Circular de la Fiscalía General del Estado 8/2011, sobre criterios de actuación especializada del Ministerio Fiscal en materia de protección de menores, al señalar que:

*[...] las actuaciones del Ministerio Fiscal deben estar guiadas por el superior interés del menor, orientado a la consecución*

---

1. Exposición de Motivos L.O. 8/21, publicada en el BOE, el día 5 de junio de 2021.

*ción del desarrollo armónico, pleno y equilibrado del mismo, así como a la adquisición de su autonomía personal y su integración familiar y social. En la búsqueda de la concreción de este principio en cada caso debe reconocerse el papel del menor, potenciando la promoción y libre manifestación de su opinión y la valoración y atención de la misma como elemento para orientar las decisiones que para su atención y protección puedan adoptarse. El interés del niño deberá prevalecer ante cualquier otro interés en juego. El principio del superior interés del menor, ha sido objeto de un interesante desarrollo jurisprudencial por el Pleno de la Sala de los Civil del Tribunal Supremo (sentencia número 565/2009).*

Por otra parte, la responsabilidad penal de los menores viene recogida en la Ley Orgánica 5/2000 de 12 de enero «Reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores», modificada por la Ley Orgánica 8/2006 de 4 de diciembre, y que ha sido modificado alguno de su articulado, por la Ley Orgánica 8/21. En relación a la intervención del Ministerio Fiscal, deja constancia no solo de lo concerniente a la materia penal, sino a la protectora, en su artículo 6 que establece:

*Corresponde al Ministerio Fiscal la defensa de los derechos que a los menores reconocen las leyes, así como la vigilancia de las actuaciones que deban efectuarse en su interés y la observancia de las garantías del procedimiento, para lo cual dirigirá personalmente la investigación de los hechos y ordenará que la policía judicial practique las actuaciones necesarias para la comprobación de aquellos y de la participación del menor en los mismos, impulsando el procedimiento.*

En la franja de edad, de mayores de 14 años y menores de 18 años, la Ley Orgánica 5/2000, tiene su ámbito

de aplicación principal, para exigir la responsabilidad de las personas en ella comprendida por la comisión de hechos tipificados como infracciones penales; sin embargo, la figura y presencia del Ministerio Fiscal surge como instancia promotora del tratamiento de los menores autores de los delitos y de protección de sus derechos. La *ratio essendi* de la configuración normativa radica en la responsabilidad sancionadora educativa del propio menor que haya cumplido los 14 años hasta los 18 años, si bien si es menor de catorce años, el menor no tendrá responsabilidad penal, y habrá de aplicarse el artículo 3 de la Ley Reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores. En estos casos, entre otros extremos, dice el precepto que, se aplicará lo dispuesto en las normas sobre protección de menores y demás disposiciones vigentes. El Ministerio Fiscal deberá remitir a la Entidad Pública de protección de menores, testimonio de los particulares que considere precisos respecto del menor, a fin de valorar su situación, y dicha Entidad Pública habrá de promover las medidas de protección adecuadas a las circunstancias de aquél conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 1/96 de Protección Jurídica del Menor. El Ministerio Fiscal, vigilará para que la intervención por parte de la Entidad Pública, con los menores de 14 años infractores a la ley, responda a determinadas pautas de actuación.

En el ámbito de la legislación tuitiva de menores, la diferenciación entre situaciones de conflicto pre y post-delictuales se nos antoja fundamental para abordar adecuadamente los problemas que respectivamente presentan, así como para no rebasar el principio de propor-

cionalidad en la respuesta administrativa ante cada una de ellas. La comisión de delitos por los menores de catorce años, se convierte en la oportunidad de dar una respuesta pública educativa y asistencial sobre los menores infractores. Del mismo modo las situaciones de desamparo y riesgo, provocan la reacción pública de las entidades con medidas protectoras de esta índole.

El Ministerio Fiscal se encuentra en privilegiada situación para promover la interdependencia y complemento entre los ámbitos protector y reformador de los menores. Asimismo, el Ministerio Fiscal, es defensor del interés del menor, de acuerdo con lo indicado en disposiciones legales, no tratándose de una declaración programática, sino criterio exegético de primer orden en todos los preceptos que se ocupan de los menores. El interés del menor a través del Ministerio Fiscal, se convierte en principal criterio de unificación e interdependencia entre las tareas de protección de menores.

Igualmente, el Fiscal debe recibir información sobre cualquier medida administrativa aplicada; tiene que controlar la situación del menor y promover la adopción por el juez civil de las medidas de protección necesarias. La jurisdicción civil es la competente para adoptar todo tipo de medidas preventivas (artículo 158 Código Civil) y, en su caso, para resolver los recursos presentados contra cualquier decisión administrativa.

La especial posición del Ministerio Fiscal en el ámbito de menores exige un delicado ejercicio de equilibrio en el desempeño de sus funciones. En determinadas materias la competencia de actuación con los menores, le corresponde a la Entidad Pública, si bien en el ámbito de

la protección de menores se le encomienda al Fiscal una relevante función extraprocesal, la de superior vigilante de la actividad de las Entidades Públicas de protección, tal función de supervisión excede del puro control de legalidad de la actuación de la Administración, sin que esta labor del Fiscal suponga invadir las competencias de las Entidades Públicas ni llegar a suplantarlas. La actuación del fiscal, debe ser dinámica, ha de exigir a la Entidad Pública su intervención en la adopción de medidas. En el caso de detectar inactividad por parte de la Administración, a la hora de resolver sobre lo adecuado respecto a la situación del menor y a la vista de la información en poder del Fiscal, este deberá instar la intervención oportuna.

La protección que proclamamos para la menores nacionales es idéntica para los menores extranjeros no acompañados, conocidos como MENAS, por lo tanto y por establecerlo así la mencionada Ley de Protección Jurídica del Menor, el Estado español, a través de las entidades públicas de cada Comunidad Autónoma, asume la tutela de estos menores porque se considera que todo menor de edad que no está integrado en una familia o cuenta con alguna persona responsable de su custodia, se encuentra en una situación de riesgo que debe ser corregida de inmediato. Las entidades públicas asumen esa función de tutela y en cumplimiento de la misma ingresan al menor en alguno de los centros de acogida con que cuenta, donde el menor permanece bajo su custodia. A partir de la entrada en territorio español, al menor se le reconocen todos los derechos que, para los nacionales, contempla nuestra Constitución, así como los que proclama la Convención de los Derechos del Niño ratificada por España.

El Fiscal desempeña un papel esencial en la defensa de los menores extranjeros no acompañados para salvaguardar su integridad y dignidad, y con el aumento extraordinario de las llegadas en pateras de niños y adolescentes solos a nuestro país, tiene la obligación de gestionar su custodia y protección. Los Fiscales trabajan por conseguir con apoyo en el ordenamiento jurídico, los objetivos de protección y de proyección personal de los menores que aparecen solos en territorio español, tras emprender una aventura migratoria en la que son protagonistas de un fenómeno que constituye en sí mismo un drama humano.

Podemos destacar la entrada de menores migrantes en los días 17 y 18 de mayo de 2021, en la Ciudad Autónoma de Ceuta, que por las dificultades de asumir la Ciudad la responsabilidad de centenares de menores, hacía muy difícil la situación. Además de valorar la ejemplar colaboración de la Ciudad Autónoma para atender la situación de los menores, se ha de partir de la base de que no puede ni debe afrontar en solitario las consecuencias de la entrada masiva de menores, siendo imprescindible una intervención del Estado y de los organismos internacionales, para conseguir una atención adecuada a los menores, tanto por su vulnerabilidad, como por las limitadas capacidades de acogida de la Ciudad.

Por la Fiscalía de Área de Ceuta, dentro de sus competencias en el ejercicio de sus funciones tuitivas, se incoaron diligencias para la protección de los derechos fundamentales de los menores, que es el principal interés del fiscal.



En definitiva, en el área de menores el Fiscal está presente o debe estarlo en casi todas sus situaciones de riesgo o desamparo, por lo que hay que ser conscientes de la necesidad de un fortalecimiento de esta área, debiendo efectuar propuestas que vayan dirigidas a elaborar criterios hermenéuticos que guíen a los fiscales en el desempeño de esta esencial y difícil misión que el ordenamiento jurídico les ha encomendado.

### **PERSONAS DE LA TERCERA EDAD**

El envejecimiento de la población y el incremento del número de personas de la tercera edad ingresadas en residencias, representa un reto para los poderes públicos en general y para el Ministerio Fiscal en particular. Es preciso examinar distintos campos para conseguir un mejor aprovechamiento de los recursos con los que se cuenta, y para coordinarse con la variedad de actores con competencias en la materia.

La Fiscalía aprecia un fuerte peso de trabajo muy silenciado y menos difundido, por como sucede en otras materias, no estar asociado a la jurisdicción penal y supone el desconocimiento de esta Institución en un ámbito de vital importancia para el sector de población de personas mayores, una labor que ha ido aumentando cada año en las tutelas e internamientos de mayores, y en la que la intervención del Ministerio Público es, cada vez más reclamada como garantista de la legalidad y de los derechos fundamentales.

La evolución demográfica hacia una mayor esperanza de vida y las enfermedades mentales y las relacionadas

con el envejecimiento son los factores claves que están empujando la tendencia. A partir de los años 90 se multiplicaron los ingresos de personas mayores en centros y residencias de tercera edad. El criterio rector de los fiscales ha sido procurar el interés de la persona mayor que, en la mayoría de los casos, tiene más de emocional que de estrictamente jurídico.

El Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, entre sus diversas funciones, atribuye a esta Institución, como se sabe, la de «velar por el respeto a los derechos fundamentales y libertades públicas con cuantas actuaciones exija su defensa». La protección jurídica de los mayores, conlleva la obligación de instar medidas de protección de personas mayores que puedan precisar instituciones de apoyo, por presentar la capacidad modificada judicialmente o en situación en que hubieran de estarlo.

La Recomendación CM/REC (2014)2, de 19 de febrero, del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre la promoción de los derechos humanos de las personas mayores expresa que, los Estados Miembros deben llevar a cabo medidas suficientes para concienciar al personal médico, cuidadores, cuidadores informales u otras personas que presten servicios a la personas de edad, para la detección de la violencia o el abuso en todos los entornos, para aconsejarles sobre las medidas a tomar si sospechan que dicho abuso ha tenido lugar, y en particular, para alentarles a que informen sobre tales situaciones a las autoridades competentes. También subraya que las personas mayores que han sufrido formas de abuso deben recibir ayuda y apoyo apropiado, constituyendo una obligación de los Estados Miembros protegerles de estas

situaciones y del cuidado negligente, sea o no intencionado.

La Fiscalía General del Estado siendo consciente de la responsabilidad de los Fiscales en esta área, en fecha 2 de octubre de 2018, firmó un Convenio de colaboración con la Cruz Roja Española en materia de protección jurídica de personas mayores con capacidad modificada judicialmente, por modificar o en situación de vulnerabilidad<sup>2</sup>. El Convenio pretende aunar esfuerzos e impulsar el establecimiento de cauces de colaboración institucional mediante las siguientes acciones:

*Creación de una red de puntos de contacto entre la Fiscalía y la Cruz Roja Española de alcance provincial. Coordinación y cooperación en la detección e intervención ante situaciones de riesgo o abuso que puedan sufrir las personas mayores. Y el impulso de la cooperación, en todos los ámbitos territoriales, con los restantes agentes implicados, que contribuyan a la mejora de estos objetivos.*

Este convenio es una demostración más de la actividad del Fiscal en materia de protección.

Con la creación en 2019 de la plaza de Fiscal de Sala coordinador de los servicios especializados en la protección de las personas con discapacidad y atención a mayores, a la que no referimos anteriormente, significa una mayor implicación de la Fiscalía en la especialidad de personas mayores. En todas la fiscalías territoriales de nuestro país, hay fiscales que realizan un control de

---

2. Convenio publicado en el B.O.E. de fecha 5 de octubre de 2018.

la situación de las personas de la tercera edad, efectuando visitas a las residencias de mayores, tal y como viene impuesta esta obligación por la Fiscalía General del Estado, siendo muy positiva esta responsabilidad para desarrollar la función de inspección, además de ayudar a detectar posibles irregularidades y a prestar el auxilio preciso.

El deber del Ministerio Fiscal de ejercitar las acciones penales y civiles, originadas por las infracciones penales dirigidas hacia las personas de la tercera edad desprotegidas, es la de velar por estas víctimas, promoviendo los mecanismos previstos para que reciban la ayuda y asistencia efectiva. El Fiscal debe prestar mucha atención al objeto de salvaguardar el cumplimiento de la voluntad de la persona mayor frente a otros intereses.

Al tratar la misión del Fiscal respecto a los centros psiquiátricos y residencias de mayores, no podemos obviar lo ocurrido durante la pandemia por coronavirus COVID-19 que ha afectado sobremanera a las residencias de mayores, públicas y privadas de todo el territorio del Estado.

La gravedad de la situación ha sido, desde el inicio de la crisis sanitaria, una de las mayores prioridades del Ministerio Fiscal. En las tareas de control y fiscalización de los centros residenciales, el Fiscal ha evitado obstaculizar y sí contribuir a su primordial actividad socio-sanitaria, sin perjuicio de continuar cuanta labor tuitiva fuera necesaria en protección de los derechos de los residentes. Hubo y sigue habiendo, una óptima canalización a la Fiscalía General del Estado a través de los Fiscales Superiores de la información que se recibe en todas sus

Comunidades Autónomas, sobre personas fallecidas, contagios y otras cuestiones de especial relevancia en las residencias de la tercera edad.

Durante la situación de emergencia sanitaria se ha realizado por las Fiscalías un seguimiento permanente de las circunstancias de las personas de la tercera edad, y particularmente, de quienes viven en centros y residencias de mayores.

Los contagios y lamentables fallecimientos acaecidos en algunas residencias de mayores como consecuencia de la pandemia del COVID ha requerido que los Fiscales Superiores de las Fiscalías de las Comunidades Autónomas recaben información sobre: Fallecimientos que acontecían en cualesquiera establecimientos residenciales de su ámbito territorial y sobre circunstancias asistenciales que, aun sin estar reflejadas en un acontecimiento de muerte, pudieran estar suponiendo innecesarios escenarios de riesgo para los ancianos residentes. Si bien, en la petición de esa información los Fiscales debían ser cuidadosos en no incrementar innecesariamente el estrés que tanto la Administración como los centros residenciales y asistenciales estaban sufriendo.

Es cierto que nadie podía delimitar con exactitud el alcance y magnitud de la pandemia del COVID, no solo en nuestro país, sino en todo el mundo. Los datos de la situación de nuestro país evidencian cómo el coronavirus atacó con más facilidad y crudeza a las personas mayores con pluripatologías frente a aquellas que no lo son. El geriatra y presidente de la Confederación Española de Organizaciones de Mayores, Juan Manuel Martínez Gómez, ha manifestado que:

*[...] independientemente de los aciertos y errores que la gestión de esta crisis sanitaria ha desvelado y de las consecuencias terribles que han padecido los colectivos más vulnerables, como ciudadanos debemos aspirar a un nuevo modelo de cuidado centrado en la persona mayor, donde tanto familiares como profesionales sepan bien lo que hacen y donde las residencias pasen a ser unidades convivenciales donde se puedan dar respuestas adecuadas a las diferentes situaciones que se produzcan, sin olvidar la integración de la geriatría y el cuidado de los enfermos crónicos en nuestro sistema de salud. Si lo conseguimos, evitaremos que esta mala experiencia vivida recientemente vuelva a producirse.*

Como consecuencia de lo expuesto, tenemos la responsabilidad de evitar un nuevo impacto real de la pandemia, con una mejor coordinación para la puesta en marcha de medidas preventivas que eludan los efectos devastadores en los adultos de mayor edad, sin perder de vista que las residencias de mayores no son servicios sanitarios, sino centros que prestan recursos de convivencia asistencial. Hay que cambiar el marco de actuación, y estar prevenidos porque ya no cabría alegar que no se está preparado para una situación que ciertamente ha sido extraordinaria y desconocida. La información y la nefasta situación padecida, en líneas generales y con los datos concretos de lo acontecido, no nos ampararía el alegato de estar ante una situación imprevisible e inevitable.

En este apartado de protección a las personas mayores, merece ocuparse de la violencia que sufre este colectivo, que aparecen entre los más ocultos de los existentes en la sociedad, por el aislamiento y silencio en el que se desenvuelven ellos y sus maltratadores. Para los fiscales entraña una mayor dificultad en estos casos el desarro-

llar su labor tuitiva y de investigación, porque solo en escasos supuestos se tiene noticia de ellos, por la razón de que en estas personas es excepcional que presenten quejas o denuncias.

No obstante, por los fiscales se investigan casos de desasistencia y de malos tratos a mayores. En concreto en la Comunidad Autónoma de Andalucía, el servicio está instaurado con un protocolo de actuación con la Consejería de Igualdad y Bienestar Social a través de la Dirección General de Violencia de Género, la que hace partícipe a la Fiscalía de todos los partes de la atención donde se evidencie la situación de maltrato familiar, doméstica o de género, asuntos que por su naturaleza merecen mayor reproche penal y social, dada la especial carga de vulnerabilidad aprovechada por el maltratador.

La Fiscalía cuenta con experiencia y protocolos adecuados para que no se repitan situaciones como las padecidas, y va a seguir realizando el seguimiento de todas las situaciones de vulnerabilidad, desarrollando sus funciones tuitivas con su compromiso de remover obstáculos que impidan el acceso a recursos, interesar pronunciamientos administrativos de reconocimiento de derechos y colaborando en resolver conflictos.

## **PROTECCIÓN A VÍCTIMAS DE DELITOS**

El sistema procesal penal del siglo XXI, no puede limitarse a la aplicación exclusiva del *ius puniendi* como derecho que corresponde en exclusiva al Estado para castigar conductas consideradas ilícitas penalmente, sino

que, en el lógico equilibrio de derechos entre agresor y víctima, debe reconocer un ámbito de actuación que va mas allá del castigo del culpable y de la reparación del daño de las víctimas y que se adentra en la necesaria protección de las mismas, instaurando un proceso penal defensor de los derechos fundamentales y de las libertades de aquellas personas que han sufrido la vulneración de sus legítimos derechos. Es fundamental ofrecer a la víctima las máximas facilidades para el ejercicio y tutela de sus derechos.

La ley 4/2015 de 27 de abril del *Estatuto de la Víctima del Delito*, tiene por finalidad ofrecer desde los poderes públicos a las víctimas una respuesta lo más amplia posible, no solo jurídica sino también social, no solo reparadora del daño en el marco del proceso penal, sino con independencia de su situación procesal. Con este Estatuto, España recoge en un solo texto el listado de derechos de la víctima al trasponer las Directivas de la Unión Europea en la materia, reconociendo la dignidad de las víctimas y la defensa de sus bienes materiales y morales. El texto responde no solo a las exigencias de mínimos que fija el legislador europeo con el texto finalmente aprobado en la directiva 2012/29 de la Unión Europea, sino que trata de ser mas ambicioso, completando el diseño del Estado de Derecho.

Esta ley como recoge en su exposición de motivos, tiene vocación de ser el catálogo general de los derechos procesales y extraprocesales de todas las víctimas de delitos, partiendo de un concepto amplio de víctima, por cualquier delito y cualquiera que sea su naturaleza del perjuicio físico, moral, o material que se haya irroga-



do, comprendiendo no solo a las víctimas directas sino también a las indirectas, como familiares o asimilados. Al recoger la citada ley el derecho a la protección de la intimidad, señala a los fiscales entre los encargados de la investigación penal, que «adoptarán, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley, las medidas necesarias para proteger la intimidad de todas las víctimas y de sus familiares y, en particular, para impedir la difusión de cualquier información que pueda facilitar la identificación de las víctimas menores de edad o de víctimas con discapacidad necesitadas de especial protección» (artículo 22).

Los Fiscales están obligados a prestar una mayor atención a la protección y dignidad de la víctimas, no solo en base al desarrollo estatutario de nuestra función constitucional, artículo 3.10 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, lo que reitera el artículo 773.1 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, sino porque ello es una demanda social reflejada constantemente en las normas supranacionales, Decisión Marco del Consejo de Europa de 15 de marzo de 2001, relativa al Estatuto de la Víctima en el Proceso Penal y la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, que sustituye a la Decisión Marco 2001 del Consejo de Europa.

La Instrucción 8/2005 de la Fiscalía General del Estado, sobre «El deber de información en la tutela y protección de las víctimas en el proceso penal», ya abordaba la materia de información a las víctimas e indicaba que no todos los hechos delictivos requieren el mismo nivel de información, y esto no significa que se estableciera

un criterio discriminatorio en la protección de las víctimas en el proceso, sino de atender prioritariamente a aquellas que por la naturaleza y características del hecho delictivo de que trata, se revelen necesariamente como mas vulnerables.

Nuestra Ley Procesal Penal faculta al Ministerio Fiscal para el ejercicio de las acciones penales y civiles conforme a la ley, a velar por el respeto de las garantías procesales del investigado o encausado y por la protección de los derechos de la víctima y de los perjudicados por el delito (artículo 773). Aunque la principal función del fiscal en el ámbito del proceso penal es el ejercicio de la acusación pública con sujeción a los principios de legalidad e imparcialidad, suele desconocerse por la sociedad su importante labor en defensa de las víctimas del delito, ignorándose en algunos casos por lo tanto los mecanismos de tutela legal y de los derechos de las víctimas, particularmente cuando se trata de personas en situación de extrema vulnerabilidad.

Las fiscalías han desplegado un papel decididamente activo para la protección a las víctimas de delito. El objetivo consiste en prestar asistencia técnica y apoyo desde el Ministerio Público, que permita brindar atención y protección a personas partícipes de un proceso penal vinculado a delitos complejos o graves; ejerciendo su actividad de protección de las víctimas catalogadas como especialmente vulnerables, como menores, las víctimas de trata, violencia de género o agresión sexual.

La sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo 664/2018, de 17 de diciembre, procedente de diligencias urgentes de un Juzgado de Violencia sobre la

Mujer, que remitidas al Juzgado de lo penal condenó al acusado por quebrantamiento de condena, y recurrida en apelación, la Audiencia Provincial dictó sentencia absolutoria, siendo revocada en casación, y tras aceptar los antecedentes de hecho de la sentencia de instancia, condenó al acusado. La sentencia subraya que nuestra evolución normativa revela un marcado espíritu tendente a procurar la máxima protección de las víctimas ampliamente reconocido, por otro lado, por diversos pronunciamientos de esta Sala como las sentencias 886/2010, 511/2012, o la 799/2013.

Como modelo de sentencia mas reciente de alegato en favor de las víctimas, podemos señalar la sentencia 64/21 del mismo Tribunal, en la que confirma una sentencia de la Audiencia Provincial de las Palmas de Gran Canaria, en la que se condena al investigado, por delitos de agresión sexual, malos tratos habituales en domicilio común y maltrato en el ámbito familiar. Se reconoce la progresividad en la declaración de la víctima, sin contradicciones, credibilidad en su testimonio, con una sintomatología ansiosa por estado de alerta, angustia y temor a la convivencia.

El fiscal en sus interrogatorios en juicios orales, debe ser extremadamente cuidadoso con las víctimas, y en ocasiones se ha hecho referencia a la función del fiscal en relación con las víctimas en algunas sentencias recogiendo extremos tales

*[...] como el fiscal con extremo cuidado en no incurrir en el vicio procesal de la pregunta sugestiva, realiza su interrogatorio, consciente de la situación de angustia de la víctima, con*

*cuidado y no sugiere las respuestas sino que la insta a responder. El juicio y el interrogatorio se desarrolló en las condiciones en que podía y debía desarrollarse, con respecto al proceso debido y, concretamente, al derecho de defensa en unas condiciones, ciertamente angustiosas respecto de las cuales las partes en el proceso no opusieron objeción alguna. Las preguntas, eran las precisas para conformar el relato de lo sucedido.*

Es relevante el amparo de las denominadas Oficinas de Asistencia a Víctimas que son un servicio de carácter público, de ámbito universal y gratuito, integrado por recursos, funciones y actividades, bajo la dirección y coordinación de la Administración competente, dirigido a informar, asesorar, proteger y apoyar a las víctimas de delitos, así como a reducir y evitar los efectos de la victimización secundaria, acercando la justicia a la ciudadanía.

El servicio se ofrece a todas aquellas personas que han sido víctimas o perjudicados por la comisión de un hecho delictivo o de un acto socialmente desviado y soliciten voluntariamente ser atendidas. Pretende, desde su inserción en el ámbito penal, dar una respuesta integral a la problemática que surge a consecuencia de la victimización sufrida, desde un enfoque multidisciplinar que abarca las áreas jurídica, social y psicológica.

Para conseguir una mejor protección desde las Fiscalías se asumen competencias de conexión con las Oficinas de Asistencia a Víctimas, siendo fundamental la coordinación entre la Administración de Justicia y Administración Civil en materia de protección a las víctimas de delitos graves. Sin perjuicio de los derechos reconocidos a todas las víctimas de delito, la conexión entre la Fiscalía especializada en víctimas y las Oficinas de Asis-

tencia a Víctimas se concretan en las víctimas de especial vulnerabilidad, en quienes concurren algunas de las circunstancias previstas en el artículo 23.2 del Estatuto de la Víctima.

Igualmente desde la fiscalía se fomenta el conocimiento de la existencia de los recursos existentes, y se establece un canal de fluida comunicación. De igual forma, para evitar la temida victimización secundaria, se propicia la comunicación de fiscales y técnicos de las citadas Oficinas, con jueces y magistrados, sin merma, como es obvio, del derecho de defensa de los investigados. Además, para conseguir un flujo de trabajo entre las Oficinas de Atención a Víctimas y Fiscalía, que redunde en interés de la víctima, fomentan la interconexión personal, propician contactos y reuniones periódicas de los Fiscales Delegados y componentes de las Oficinas.

Asimismo, es de gran relevancia la actuación de los fiscales frente al derecho de las víctimas no personadas, a la información y protección ya que el Estatuto de la Víctima de delito prevé que, la víctima debe ser informada del derecho a efectuar una solicitud para ser notificada de determinadas resoluciones. Esta información será actualizada en cada fase del procedimiento. En este apartado, se distinguen distintas facetas en la protección de las víctimas, en que los fiscales deben estar alerta como son: el derecho a la información y protección, el derecho a ser indemnizado y reparado, y el derecho de participación en las distintas fases del procedimiento.

En todo caso, la función del Ministerio Fiscal en defensa de las víctimas no exenta de dificultades, dignifica y da sentido al trabajo de los fiscales como servidores

públicos, ayudando a que la justicia sea más próxima y accesible para los ciudadanos; debiendo incidir en la búsqueda y seguridad de las personas que se encuentran en una situación de inferioridad ante el agresor, efectuando un seguimiento individualizado para mejorar la tutela y recuperación de las víctimas de los delitos violentos ante situaciones de riesgo.

### **VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO**

La Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, aprobada en Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 48/104, de 20 de diciembre de 1993, define la violencia contra la mujer, como todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino, que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la misma, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se produce en la vida pública como en la vida privada (ONU, 1993). Sin embargo, la Ley Orgánica 1/2004, de «Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género», enuncia que esta violencia es una manifestación de la discriminación y situación de desigualdad entre las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, en las relaciones de pareja o expareja, en contraposición a lo enunciado en la Declaración Universal 48/104 antes aludida, limitando al hombre pareja o expareja de la mujer, como posible autor material de los hechos.

En las relaciones de pareja, la violencia de género ha estado presente a lo largo de la historia siendo el pro-

blema de la mujer, invisible socialmente, y aunque actualmente se ha avanzado en esta problemática a nivel social y con reformas legislativas, todavía existe una actitud callada ante situaciones que se dan habitualmente en nuestra sociedad, y que evidencian que las mujeres son violentadas por el simple hecho de ser mujeres.

La violencia de género es uno de los temas, en los que se puede delimitar la actuación del Fiscal como consecuencia del desarrollo del principio de especialización en las funciones del Ministerio Fiscal, en el que se ha avanzado consolidando y dando respuesta a las necesidades legales. El estudio de las víctimas de violencia de género es multidisciplinar e incluye entre otros ámbitos, el social, psicológico, penal y civil.

El mandato Constitucional de la defensa de derechos fundamentales y del interés social es el que da al Fiscal un especial protagonismo en la materia, pues cualquier acto de violencia de género es un atentado directo a valores fundamentales e íntimos de la mujer reconocidos en la Constitución española, por lo que el Ministerio Fiscal se siente absolutamente involucrado y comprometido en su defensa activa, representando una pieza clave a la hora de activar esa respuesta jurídica de salvaguarda y tutela.

Es obligado destacar aunque sin profundizar en su análisis, la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de «Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género», que pretende atender a las recomendaciones de los organismos internacionales en el sentido de proporcionar una respuesta global a la violencia que se ejerce sobre las mujeres. La ley recoge su objeto y sus principios rectores, se determinan las medidas de sensibiliza-

ción preventiva y detección e intervención en diferentes ámbitos, dispone los derechos de las mujeres víctimas de violencia de género, regula la tutela institucional e introduce normas de naturaleza penal y una tutela judicial para garantizar un tratamiento adecuado de las víctimas de violencia de género.

Asimismo en la ley:

*Se contemplan normas que afectan a las funciones del Ministerio Fiscal, mediante la creación del Fiscal contra la Violencia sobre la Mujer, encargado de la supervisión y coordinación del Ministerio Fiscal en este aspecto. Los Fiscales intervendrán en los procedimientos penales por los hechos constitutivos de delitos o faltas cuya competencia esté atribuida a los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, además de intervenir en los procesos civiles de nulidad, separación o divorcio, o que versen sobre guarda y custodia de los hijos menores en los que se aleguen malos tratos al cónyuge o a los hijos<sup>3</sup>.*

Por otro lado al dictarse la Ley Integral que abarca, como establece su propia nomenclatura, todos los aspectos que influyen en la violencia de género, se refuerza más aún la necesidad de una interrelación de las distintas instituciones afectadas; lo que determina que la Fiscalía, como ya venía haciendo, como Institución se vea inmersa en esa colaboración permanente con otros órganos de gran ayuda para conseguir una respuesta plena. La ley establece que los respectivos planes de colaboración se articulen

---

3. Exposición de motivos de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de «Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género».



mediante protocolos (artículo 32.2) que han de garantizar la actuación global e integral de las distintas administraciones implicadas. La interconexión de los diferentes servicios y profesionales permite el conocimiento e individualización de problemas concretos y, con ello, el ofrecimiento de soluciones basadas en criterios de calidad.

La violencia de género cuenta con una categoría de víctimas especiales a las que se les vulneran varios de sus derechos fundamentales; así podríamos señalar entre los derechos conculcados que están reconocidos en la Constitución:

- La dignidad de la persona como derecho inherente al libre desarrollo de su personalidad (artículo 10).
- El respeto al derecho de igualdad (artículo 14).
- Derecho a la vida e integridad física y moral. No sometimiento a tratos degradantes o vejatorios (artículo 15).
- La libertad y seguridad (artículo 17).
- Derecho al honor y a la intimidad familiar (artículo 18).
- Derecho a la educación y al libre desarrollo de la personalidad (artículo 27).
- Derecho al hombre y a la mujer a contraer matrimonio con plena igualdad jurídica (artículo 32).
- Protección social, económica y jurídica de la familia y la protección integral de los hijos (artículo 39).

Hasta ahora, las víctimas de violencia de género han encontrado en nuestra jurisprudencia protección en re-

lación a la obligación de no prestar declaración, así en la sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo 449/2015, en la que condena por delito de agresión sexual y lesiones en el ámbito de la violencia de género, recoge que el derecho de dispensa a declarar de la víctima, del artículo 416.1 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, definitivamente se tiene por decaído con el ejercicio de la acusación particular. Y el 27 de julio de 2020 la misma Sala ha fijado que la víctima constituida en acusación particular en un proceso judicial no recupera el derecho a la dispensa de declarar si renuncia a esa posición procesal, por lo que ha modificado la jurisprudencia que mantenía por considerar que, de este modo protege a las víctimas de violencia de género frente a posibles coacciones de su agresor para que no declaren contra él, después de haberle denunciado. Si bien, con la reforma operada por Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, ha regulado en la Ley de Enjuiciamiento criminal, lo que se venía asumiendo jurisprudencialmente.

Los Fiscales deben de velar por los derechos que las mujeres castigadas por la violencia de género tienen reconocidos constitucionalmente, y focalizar la protección hacia ellas según su situación de riesgo. Para ello hay que atender a los elementos objetivos que determinan que la víctima se encuentra inmersa en una situación de violencia de género, y a los elementos subjetivos, que permiten la detección del riesgo de ataque a sus derechos fundamentales.

La labor diaria del Fiscal en violencia de género no solo transcurre propiciando la labor represiva del delito

y desatando, en consecuencia, el efecto disuasorio de la pena, sino por otras vías de protección como es el refuerzo de la protección integral a la víctima y asegurando que las medidas de protección sean no solo reales, sino también efectivas. Junto a ello, el Ministerio Fiscal postula la defensa de los intereses de los menores, víctimas silenciosas del maltrato. Todo ello lo asume el Fiscal, reforzando toda la coordinación institucional que sea necesaria para que la víctima de violencia de género, tenga la respuesta integral que demanda la complejidad de esta situación y no la actuación a veces sesgada y aislada de cada Institución.

Desde la Fiscalía General del Estado se está realizando un esfuerzo en formación para que los fiscales colaboren a que las mujeres víctimas encuentren una sensibilidad especial en el tratamiento de sus demandas y para que las mujeres confíen en la justicia. Personalmente considero que la formación y la educación son los factores claves contra la violencia de género. Hay que llegar a la juventud realizando un amplio trabajo de divulgación para explicarles la realidad de los escalofriantes y duros casos que llegan a las fiscalías cada día, lo que seguro que dejará mayor huella en su formación. La comunidad educativa dentro de su ámbito debe establecer líneas estratégicas de sensibilización, formación e implicación para fomentar la igualdad en la esfera educativa.

Al analizar la violencia de género, hay que detenerse en los menores como víctimas directas de los episodios violentos que protagonizan sus padres o las parejas o personas que mantienen o hayan mantenido relaciones de afectividad con sus madres. Las últimas reformas legis-

lativas han estimado a los hijos de las mujeres víctimas de violencia de género, como víctimas directas de esta violencia.

En el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989, del que forma parte España, se siguen adoptando medidas dirigidas a la protección de los niños que se encuentran en circunstancias desfavorecidas, y por lo tanto, hay que suponer contempladas las situaciones de los menores víctimas de violencia de género. A nivel nacional, es el artículo 39 de la Constitución española, el que determina el amparo de la protección social a la familia y, por ende, a los menores que forman parte de ella, que dispone:

- 1. Los poderes públicos aseguran la protección social, económica y jurídica de la familia.*
- 2. Los poderes públicos aseguran, asimismo, la protección integral de los hijos, iguales estos ante la ley con independencia de su filiación, y de las madres, cualquiera que sea su estado civil. La ley posibilitará la investigación de la paternidad.*
- 3. Los padres deben prestar asistencia de todo orden a los hijos habidos dentro o fuera del matrimonio, durante su minoría de edad y en los demás casos en que legalmente proceda.*
- 4. Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos.*

En desarrollo de lo establecido constitucionalmente, se aprobó la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor.

La mencionada anteriormente, L.O. 1/2004, de 28 de diciembre, de «Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género», no olvidó la situación

de riesgo que podían sufrir los hijos de las mujeres víctimas de violencia de género, y se avanzó con la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, que modificando el sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, integra a los hijos como víctimas directas, suponiendo un progreso cualitativo en la posición que implique algún riesgo de peligro para los menores; y con la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, se ha avanzado consolidándose y reforzándose la protección de los menores.

Se hacen precisas unas reflexiones para llegar al camino de una sociedad sin violencia de género, que conllevaría entre otras claves, además de reformas legales, la especialización en la materia, una mayor protección a las mujeres, el amparo a los menores, una visión social del problema, la implicación, coordinación y empatía a nivel institucional y de todos los intervinientes, y un mejor desarrollo de las redes asistenciales.

La dedicación del Fiscal en materia de violencia de género debe ser una labor jurídica que abraza una labor social, porque se sitúa al lado de las víctimas apoyando su tránsito por el camino judicial emprendido, ofreciéndole empatía y a partir de ello la profesionalidad en el tratamiento de cada caso como juristas, que deben usar siempre los mecanismos legales que tienen a su alcance. Sin olvidar que las leyes son instrumentos, caminos por donde hemos de transitar, pero el corazón no está en las leyes, está en el alma de quien la aplica.

Hay que entender que la violencia de género no es un problema que afecte al ámbito privado, al contrario,

se manifiesta como un símbolo cruel de la desigualdad existente en nuestra sociedad, y es un problema social de contenido plural y no solo jurídico, por lo que debemos trabajar para conseguir una mayor confianza en que los mecanismos jurídicos de protección funcionen eficazmente, y en una mayor sensibilidad ante un problema que es una auténtica tragedia social.

### **TRATA DE SERES HUMANOS Y OTROS GRUPOS VULNERABLES**

Hay sectores de la población, sobre todo en 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 esclavizándolos sexual o laboralmente.

La labor del fiscal tiene un claro reflejo en esta área en la que hay un círculo idóneo para la vulnerabilidad, favoreciendo la conducta despreciable de terceros, que ven a las personas como una oportunidad de negocio, de lucro y rendimiento económico a través de su explotación. Por ello, resulta esencial que los fiscales intensifiquen los esfuerzos, 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.

Desde que se tipificó el delito de trata de seres humanos en el año 2010, España ha realizado una labor notable en todas las acciones propuestas por el Derecho Internacional, habiéndose logrado la formación de ex-

peritos policiales, de una Fiscalía especializada y un Consejo General del Poder Judicial comprometido.

A través de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP) para los delitos de trata y tráfico de personas, se ha conseguido una alta cooperación judicial entre ministerios fiscales, y desde la Delegación de Gobierno contra la Violencia de Género y la Red Española contra la Trata, se han desarrollado importantes avances en la protección de las víctimas.

En este tipo de delitos, todas las Fiscalías coinciden en que normalmente los acusados son personas que explotan la prostitución de mujeres, en algunos casos de su misma nacionalidad, a las que obligan a ejercer la prostitución bajo amenazas, aprovechándose de su situación desfavorecida y quedándose con sus ganancias. Los dueños de los locales donde trabajan las mujeres son investigados además, por delitos contra los derechos de los trabajadores extranjeros o en la modalidad de contratación masiva de trabajadores sin permiso de trabajo o sin estar dados de alta en la Seguridad Social. Los Fiscales mantienen un contacto fluido con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, coordinando las actuaciones.

En este ámbito, por el Ministerio Fiscal se debe:

- Intensificar los contactos de los fiscales 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 y las investigaciones di-

- rigidas a detectar supuestos de trata y de explotación de personas y poniendo especial énfasis en el desarrollo de inspecciones en lugares de riesgo.
- Considerar 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.
  - Tomar en consideración que el retraso en la celebración de estos procedimientos, incrementa el riesgo de desaparición e imposibilidad de localización de la víctima.
  - Promover activamente desde el Ministerio Fiscal las medidas necesarias para que, reclamando la aplicación de las herramientas legales a nuestro alcance, se garanticen los derechos y la protección de las víctimas tanto a nivel asistencial como legal.

El Fiscal de Sala Coordinador de Extranjería, manifestó:

*Desde 2013 la Unidad de Extranjería de la Fiscalía General del Estado, ha desarrollado un seguimiento del delito de trata, siguiendo los dictados del derecho de Naciones Unidas, Consejo de Europa y Unión Europea. Ese seguimiento ha constatado que en España está firmemente asentada la trata con fines de explotación sexual de mujeres. Va incrementando gravemente la trata con fines de explotación laboral y para la realización de actividades delictivas tanto de mujeres como de hombres, hay casos reconocidos de trata de mendigos de ambos sexos y de niñas para el matrimonio forzado, y prácticamente inexistente la trata con fines de extracción de órganos. En España en la persecución del delito, se han acometido medidas de especialización policial y de coordinación interorgánica. Y respecto a la protección de la víctima, se ha hecho especial hincapié en*



*la coordinación institucional y con ONGs, con la Delegación de Gobierno contra la violencia de género y trabajando directamente en la cooperación internacional. Sin embargo, los resultados obtenidos para acabar con cualquier modalidad de trata son frustrantes, porque en España no existe un acuerdo social decidido sobre los diferentes tipos de explotación que condiciona la propia existencia del delito de trata<sup>4</sup>.*

Podemos concluir que son necesarias reformas para impedir que en nuestra comunidad se sigan esclavizando seres humanos, y lograr detectar las variedades del fenómeno de la trata, para conseguir una investigación eficaz del delito.

Como venimos indicando la legislación española, configura al Ministerio Fiscal, como la institución encargada de la defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, y ello implica que, además de la materias examinadas en las que el Fiscal desempeña una actividad protectora, haya algunas más que aún sin desarrollarlas, sí que se deben mencionar por el reflejo que tiene en los derechos de colectivos con necesidades especiales. Para todos ellos «La justicia debe ser la constante y perpetua voluntad de dar a cada uno su derecho», como la definía el jurista romano Ulpiano, y entre esas otras áreas señalamos:

- La protección del fiscal en el ORDEN SOCIAL Y CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO que, en base al Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, debe ejer-

---

4. Entrevista efectuada al Fiscal de Sala Coordinador de Extranjería, el 30 de julio de 2021, con motivo del Día Mundial contra la trata de personas.

cer las funciones que el ordenamiento jurídico le atribuya, y en este caso, se trata de funciones para defender la vulneración de derechos fundamentales, protegiendo el Fiscal al que sufre la vulneración, que en la mayoría de las ocasiones se trata del más desfavorecido. El reconocimiento constitucional de estos derechos compendian la tutela y derechos objeto del apartado 2º del artículo 53 de la Constitución, de forma que «cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en la Constitución española». Está reconocida la existencia de procedimientos específicos para la tutela jurisdiccional de los derechos fundamentales, así como que el Ministerio Fiscal es parte en estos procedimientos y que para conocer su posición en el proceso es preciso remitirnos al texto constitucional, para mayor concreción al artículo 124 dedicado al Ministerio Fiscal y al Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, en cuyo art. 3.3 en consonancia con el art. 124 de la Constitución española, impone a los fiscales la obligación de «velar por el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas con cuantas actuaciones exija su defensa». De estos preceptos, extraemos como conclusión que el Fiscal actuará en defensa de los derechos fundamentales.

Esta misión, constitucional y estatutaria, será desplegada por los fiscales en todos los procedimientos en los que la Ley requiera su intervención de forma expresa, que no solo será en la jurisdicción penal, ya que de forma paralela a la penal se de-

sarrollan otras parcelas del derecho en las que la Ley prevé la intervención del Ministerio Fiscal; nos referimos a aquellas situaciones en los que el ciudadano acude a los tribunales en demanda de tutela efectiva por considerar que se le ha vulnerado algún derecho fundamental. Su reparación corresponderá a la jurisdicción social o contenciosa administrativa, y los respectivos procedimientos se encuentran regulados en la Ley reguladora de la Jurisdicción Social 36/2011, de 10 de octubre, en la que la intervención del Ministerio Fiscal se recoge en el artículo 177.3 y en la Ley 29/1998, de 13 de julio reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), cuya intervención queda reflejada en el artículo 119. La evolución de la situación sanitaria de la pandemia del COVID-19, ha comportado la necesidad de adoptar las medidas de prevención más eficaces para frenar una posible transmisión masiva de la enfermedad. Una vez concluido el Estado de Alarma establecido por los Reales Decretos 463 y 926/2020 y asumidas por las Comunidades Autónomas las competencias sanitarias y de orden público que resulten necesarias para la prevención y lucha contra la pandemia provocada por el coronavirus COVID-19, se han dictado sucesivas normas, para hacer frente a las necesidades urgentes y extraordinarias que, en cada momento, se han planteado con respecto a la evolución de la enfermedad, siendo todas ellas objeto de la oportuna ratificación judicial por los órganos jurisdiccionales competentes.

La cobertura legal ha venido determinada por la legislación orgánica habilitante que, en materia de salud pública, establece un marco competencial suficiente para la adopción de las medidas restrictivas, todo ello conforme a la doctrina recogida por el Auto del Tribunal Constitucional de 30 de abril de 2020<sup>5</sup>.

Por ello, se ha sometido a la ratificación de la Salas a través de los oportunos procedimientos, establecer diversas medidas preventivas que, en algunos casos, podían afectar a derechos fundamentales, por lo que precisa de autorización o ratificación judicial conforme a lo prevenido en los arts. 8.6, 10.8 y 11.1.i) de la LJCA. El Ministerio Fiscal en virtud y conforme a lo establecido en el artículo 122 *quater* de la Ley 29/98 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, se le ha dado traslado para que, sustanciándose los correspondientes procedimientos urgentes, presente las alegaciones que estime oportunas acerca de las solicitudes de ratificación judicial que han sido presentadas. Las ratificaciones han venido refiriéndose a las órdenes de las distintas consejerías de salud de las Comunidades Autónomas, de medidas de prevención en materia de salud pública, para responder ante la situación de especial riesgo derivada del incremento de casos positivos por COVID.

---

5. Recurso de amparo 2056-2020.

- La DEFENSA DE LOS USUARIOS Y CONSUMIDORES es de gran transcendencia social, y de mayor relevancia desde el dictado de la Circular de la Fiscalía General del Estado 2/2010 «Acerca de la intervención del Ministerio Fiscal en el Orden Civil para la protección de los consumidores y usuarios» y porque en base a Ley 16/2011 de 24 de junio, el Ministerio Fiscal podrá instar la ejecución de la sentencia en beneficio de los consumidores y usuarios afectados. En 2011 se puso en marcha el Servicio de Consumo en las Fiscalías y de acuerdo con las instrucciones emanadas de la Fiscalía General del Estado se realizan diversas reuniones con asociaciones y entidades públicas, porque el ciudadano medio experimenta en su día a día como consumidor, situaciones que le sobrepasan, frente a las que se siente indefenso.

De igual modo, la Fiscalía General del Estado dictó la Circular 2/2018, sobre nuevas directrices en materia de protección jurídica de los derechos de los consumidores y usuarios, en la que señalaba que el estatuto de protección de los derechos de los consumidores y usuarios puede calificarse de complejo y esencialmente dinámico. La complejidad radica, por un lado, en las diversas fuentes (Unión Europea, Estado, Comunidades Autónomas) que, de forma constante, están emanando nuevas normas; y por otro lado, en su distinta naturaleza, comprendiendo disposiciones de carácter público y privado.

La ampliación de las competencias del Ministerio Público, tras la modificación del artículo 11 de la ley de Enjuiciamiento Civil realizada por la Ley 3/2014, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, obliga a una redefinición del modelo organizativo y a la determinación de aquellos aspectos que deben considerarse prioritarios. Así, el Ministerio Fiscal en su calidad de interviniente, goza de amplias facultades para actuar y para utilizar los recursos procedentes contra las resoluciones que estime perjudiciales, incluso cuando las consienta su litisconsorte; y atenderán de forma prioritaria, a aquellos casos en que se revelen situaciones de inferioridad, subordinación e indefensión.

Igualmente, la citada Circular indica que los Fiscales valorarán especialmente, en primer lugar, las características subjetivas de la persona afectada que revelen su situación de especial vulnerabilidad; en segundo lugar, que no exista otro mecanismo que permita el acceso a la tutela judicial efectiva en condiciones de igualdad; y finalmente, el potencial perjuicio en atención a las características del bien o servicio. Se debe extremar la colaboración en aras a la detección de las situaciones que presentan caracteres de abuso y a la necesidad de llevar una estrategia unificada.

- Y, además de las materias analizadas, en general, toda la labor tuitiva del Ministerio Fiscal se extiende a personas y colectivos que, por razones de

edad, género, enfermedad, discapacidad, situación familiar, social, laboral, económica, étnica o cultural o por cualquier otra circunstancia, se encuentran en condiciones de especial vulnerabilidad. La función de salvaguarda al ser demasiado prolija no es fácil agotar su tratamiento, por lo que nos hemos centrado en las áreas donde se evidencia mejor esta labor.

La realidad es que la enfermedad, la pobreza, la inmigración o la discapacidad, entre otras, son meras circunstancias que acompañan a una persona, por las que en teoría debería poder pasar sin que esa particularidad conllevara una situación de riesgo, sin embargo en numerosas ocasiones no sucede así porque la sociedad no repara en ellas con el respeto y consideración que la ética social exige. Así que confío con satisfacción, haber propuesto un modo de ver las cosas, unas críticas de mejora y una profunda seguridad en que la función tuitiva del Ministerio Fiscal tiene un futuro cierto y de grandes expectativas para lo más débiles y vulnerables. Una función que está en la esencia misma de la mejor concepción de la justicia.

## CONCLUSIONES

Podemos llegar a la conclusión, tras lo expuesto, que es perceptible el enorme potencial del Ministerio Fiscal como institución al servicio de los ciudadanos, defendiendo sus pretensiones legítimas, además de estar a disposición de la sociedad para hacer frente a una eventual

afectación a grupos de riesgo, convirtiéndose su protección en un objetivo prioritario. No podemos olvidar que la Constitución como la cima de nuestro ordenamiento jurídico, asumió que el Fiscal se apoyara en el respeto a los derechos inviolables y a la dignidad de la persona, como base de la paz social y del orden público.

En definitiva, el Fiscal debe ser el defensor de la sociedad, frente a todos cuantos atenten contra ella y sus miembros. Son frecuentes las situaciones en que los derechos vulnerados, independientemente de afectar con mayor intensidad a personas más débiles, inciden sobre la ciudadanía en general, ocasionando situaciones perjudiciales, en las que la sociedad debe encontrar su mejor defensor en el Ministerio Fiscal, y me parece oportuno recordar una frase del abogado estadounidense, Fred Fisher que:

*[...] en la vida no hay más que dos alternativas, o bien aceptar las cosas como son, o bien tener la responsabilidad de hacerlas cambiar.*

La formación permanente de los fiscales es fundamental en todos los casos y por lo tanto también en materias de especialización, ya que con la dedicación y el trabajo bien hecho se consigue ofrecer mejores respuestas a los problemas y conflictos planteados en las sedes fiscales y judiciales.

Considero que el Ministerio Fiscal es en este momento histórico, lleno de incógnitas y desafíos de futuro, una institución emergente, en línea de renovación y desarrollo. Los fiscales están firmemente comprometidos con una misión de gran importancia como es la promoción del interés social y, sobre todo, para que los derechos



de los ciudadanos encuentren en la vida real satisfacción concreta en cada caso, porque solo así el deber de la norma, el ideal modelo de convivencia, puede hacerse realidad. La sociedad moderna necesita de un órgano imparcial y objetivo, que ampare, represente en su caso, y defienda, a las personas que no se encuentran en condiciones de hacerlo por sí mismas. Desde la posición de imparcialidad del Fiscal le permite realizar indicaciones a la Administración para corregir desviaciones, que incluso pueden ser comprensibles en la dinámica del desarrollo de sus competencias.

Debemos potenciar el cometido del Fiscal en apoyo a los más necesitados, que no implica que este abandone el ámbito penal, ni infravalorar su actuación en el mismo, sino que se trata de que se aprecie indistintamente la labor que se realiza en el ámbito civil, compartiendo esta idea con el Fiscal Delegado Autonómico de Andalucía en la especialidad civil, Fernando Santos Urbaneja al señalar que:

*[...] se tome conciencia de que hay otra manera de ser Fiscal, siendo perceptible el enorme potencial del Ministerio Fiscal como institución al servicio de los ciudadanos, portadora de sus pretensiones legítimas, incluso de sus anhelos de transformación hacia una sociedad más justa.*

Concluyo mi intervención como comencé, dando las gracias por haber podido compartir con autoridades, compañeros, amigos y familia la satisfacción y responsabilidad de mi discurso de ingreso en esta Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de Granada.

Muchas gracias por su atención y por acompañarme en este día tan entrañable y especial para mí.

## BIBLIOGRAFÍA

*El Ministerio Fiscal: Su pasado y su futuro.* Manuel MARCHE-NA GÓMEZ (en la actualidad, Presidente de la Sala Segunda del Tribunal Supremo). Madrid, 1992.

*Configuración constitucional del Ministerio Fiscal según los principios que lo informan.* Tesis doctoral. Alberto M. LÓPEZ LÓPEZ (Fiscal de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Andalucía). Universidad de Cantabria, 2000.

*La protección de derechos fundamentales concretos de personas menores de edad.* Consuelo MADRIGAL MARTÍNEZ-PEREDA (ex Fiscal General del Estado y ex Fiscal de Sala Coordinadora de Menores).

*Otra manera de Ser Fiscal.* Fernando SANTOS URBANEJA. (Fiscal Delegado Autonómico en Andalucía, de protección de las personas con discapacidad).

Gabinete de Comunicación de la Fiscalía General del Estado. Prensa Fiscalías territoriales y medios digitales:

- Encuentro de la Fiscal General del Estado y la Fiscal de Sala Coordinadora de los servicios especializados de las personas con discapacidad y atención a los mayores, con los medios de comunicación (22 de enero de 2021).
- Entrevista de la Fiscal de Sala Coordinadora de protección de personas con discapacidad y personas mayores (22 de febrero de 2021).
- Entrevista del Fiscal de Sala Coordinador de Extranjería (30 de julio de 2021).

***Disposiciones normativas de referencia***

Ley 50/81, reguladora del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, reformada por Ley 24/2007.

Convención Internacional de los Derechos de las personas con discapacidad de 13 de diciembre de 2006.

Convención de los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989.

Convenio de colaboración de la Fiscalía General del Estado y la Cruz Roja Española, de 2 de octubre de 2018, en materia de protección jurídica de personas mayores con capacidad modificada judicialmente, por modificar o en situación de vulnerabilidad.

Instrucciones y Circulares de la Fiscalía General del Estado:

- Instrucción 4/2009, «Sobre la organización de las Secciones de civil y del régimen especializado en materia de protección de personas con discapacidad y tutelas».
- Instrucción 3/1990, «Sobre régimen jurídico que debe regir para el ingreso de las personas en residencias de tercera edad».
- Instrucción 3/2018, «Sobre el Fiscal de Sala Coordinador de menores y las secciones de menores».
- Circular 8/2011, «Sobre criterios de actuación especializada del Ministerio Fiscal en materia de protección de menores».
- Instrucción 8/2005, «El deber de información en la tutela y protección de las víctimas en el proceso penal».

- Instrucción 2/2010, «Acerca de la intervención del Ministerio Fiscal en el orden civil para la protección de los consumidores y usuarios».
- Circular 2/2018, «Sobre nuevas directrices en materia de protección jurídica de los derechos de los consumidores y usuarios».

Exposición de Motivos de la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica.

Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y a la adolescencia frente a la violencia.

Exposición de Motivos de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima del delito.

Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la violencia de género.

### *Jurisprudencia*

Sentencia del Tribunal Constitucional 50/2016 (discapacidad).

Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2017 (discapacidad).

Sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo 282/2009 (discapacidad).

Sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo 95/2016 (discapacidad).

Sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo  
135/2017(discapacidad).

Sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo  
589/2021(discapacidad).

Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo,  
664/2018 (víctimas).

Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo,  
64/2021 (víctimas).

Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo,  
449/2015 (violencia de género).

Sentencia de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo,  
426/2020 (violencia de género).



CONTESTACIÓN POR EL  
**Excmo. Sr. D. LORENZO DEL RÍO FERNÁNDEZ**  
AL DISCURSO DE INGRESO DE LA  
**Excma. Sra. Dña. ANA TÁRRAGO RUIZ**





Señor presidente, señoras y señores académicos, autoridades, señoras y señores:

*D*EBO COMENZAR AGRADECIENDO A doña Ana Tárrago la invitación a contestar su discurso de ingreso en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de Granada. Me corresponde ese honor y le doy la sincera bienvenida en nombre de todos los integrantes de esta Corporación, que la recibe con la certeza de que se enriquece en el plano humano y doctrinal con una gran persona y una excelente jurista.

El ofrecimiento trae consigo una cita obligada previa, la persona que ocupó la Medalla número 23 de la Academia, vacante desde noviembre de 2017, que hoy se procede a cubrir. Con anterioridad perteneció a don Ángel Sánchez Blanco, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Málaga. Ambos son un reflejo claro de sabiduría y experiencia que, con las lógicas diferencias, permite a esta Academia seguir reconfigurando su esencia.

Antes de realizar algunas reflexiones sobre su brillante discurso, debo referirme al perfil humano y tra-

yectoria profesional de la nueva académica, pues ambos parámetros han sido ponderados para su nombramiento e ingreso en esta Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de Granada.

Las provincias de Granada y Almería fundamentan los lazos y vivencias personales, familiares y profesionales de nuestra académica. Se dice, con razón, que uno no elige donde nacer, pero sí elige amar donde reside. Y en el corazón de Ana Tárrago siempre permanecen esos lugares de residencia (granadino-almerienses), con los que no ha dejado de relacionarse.

Ana Tárrago nace en Guadix (creo que de este detalle no eran conscientes muchos de ustedes), ciudad con la que mantiene una especial relación y afinidad, nunca interrumpida, siempre en su boca y corazón, hasta el punto de ostentar por unanimidad de todos los grupos políticos del Ayuntamiento el Premio Tótem Ciudad de Guadix.

Madre de dos hijos, a los que cita con orgullo en numerosas ocasiones, se licenció en Derecho en la Universidad de Granada e ingresa en la Carrera Fiscal en mayo de 1985, siendo destinada a la Audiencia Provincial de Almería, donde desempeña su función durante cuatro años para trasladarse seguidamente a la Audiencia Provincial de Granada, ámbito territorial donde ha ejercido de forma ininterrumpida desde entonces, si bien con añadidos y variaciones muy importantes en su trayectoria: durante cuatro años (2004 a 2008) asume la función de Coordinadora de la Sección de Menores, en febrero de 2008 es nombrada Fiscal Jefe de la Fiscalía Provincial de Granada y en febrero de 2017 Fiscal Superior de la

Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Andalucía, Ceuta y Melilla, cargo que desempeña en la actualidad y que compatibiliza con el de Consejera Nata del Consejo Consultivo de Andalucía.

Con especial sensibilidad por su continua y mejor formación, participa como asistente en más de 50 cursos de ámbito jurídico y es ponente en más de noventa ocasiones en seminarios y cursos organizadas por multitud de instituciones.

Todo ello le ha servido para sentir el cariño y el respeto de sus compañeros de profesión y, también, para ganar autoridad en diversos colectivos e instituciones, que han sabido expresarlo de muy distintas maneras: Vocal electo del Consejo Fiscal, Cruz de Honor de la Orden de San Raimundo de Peñafort, Premio Derechos Humanos a la Fiscalía de Menores por el Grupo Nacional de Abogados jóvenes, Medalla de la Facultad de Derecho, Cruces de Mérito Policial y de la Guardia Civil, etc.

Ya con referencia a la exposición que acabamos de escuchar, opino que esta contestación no debe reiterar las conclusiones de un discurso de ingreso o ahondar en ellas, pero sí ofrecer de modo somero algunas consideraciones interesantes acerca del mismo.

Su propio título *La función tuitiva del Ministerio Fiscal* anticipa el deseo que formula la nueva académica en clara alusión al desconocimiento para el público de la figura del Ministerio Fiscal. El hilo conductor es transmitir el enorme significado y dimensión material de la actuación del Fiscal en la actualidad. Así, analiza su labor fuera del ámbito de la jurisdicción penal, terreno en el que hasta

ahora la sociedad parece residenciar a la Fiscalía de una manera más clara e inmediata, para adentrarse en otras señas de identidad y significar lo que, me atrevo a denominar, el «Fiscal custodio», defensor de la sociedad y de los derechos de los ciudadanos, un espacio en el que la función tuitiva del Fiscal está asociada a otros ámbitos y órdenes jurisdiccionales/administrativos que son de vital importancia para los sectores de población más necesitados y vulnerables.

Es cierto que toda la actividad del Ministerio Fiscal está orientada a la protección, incluso cuando ejerce las correspondientes acciones penales y civiles. Sin embargo, al referirse hoy a esa labor protectora destaca una actividad o cometido de enorme calado ético. Así, se examinan de forma pormenorizada marcos de actividad que los Fiscales deben atender con un especial interés y compromiso al referirse a los colectivos más vulnerables en nuestra sociedad, a saber, personas con discapacidad, menores, personas de la tercera edad, víctimas de delitos en general y por razón del género, trata de seres humanos y grupos vulnerables por cualesquiera causas sociales, económicas, étnicas o culturales, quienes carecen de fácil acceso a los cauces para proteger y defender sus derechos.

La Constitución española traza esas nuevas líneas conformadores de la Fiscalía, dotándole de rango y relevancia constitucional, al tiempo que significando esa gran ampliación de funciones, por lo que Ana Tárrago concluye con un ferviente deseo de responder con éxito a la confianza depositada por el legislador constituyente

en la institución del Ministerio Fiscal, como elemento de cohesión institucional y garantía de la seguridad jurídica.

La nueva académica analiza los problemas que plantea ese inmenso ámbito de dedicación profesional y reflexiona con detalle sobre los retos individuales y colectivos que este quehacer conlleva el día a día, al tiempo que llama la atención sobre la necesidad de profundizar en el principio de especialización, única forma de responder con más eficacia a esos nuevos desafíos del Ministerio Fiscal.

Y lo hace construyendo un discurso académico coherente, bien armado y lleno de referencias y detalles legislativos, de carácter nacional e internacional, así como interesantes aportaciones doctrinales, jurisprudenciales y, cómo no, Circulares de la propia Fiscalía, impulsada por el principio de unidad de actuación. De ahí la cita de la Recomendación del Comité de Ministros a los Estados Miembros de 19 de septiembre de 2012, consciente del papel del Ministerio Fiscal en esas otras funciones y llamando a la necesidad de establecer en los Estados principios comunes en relación con la función del Fiscal fuera del sistema de justicia penal:

*[...] acometan todos los pasos necesarios y apropiados para asegurar que esas funciones son ejercidas con especial consideración a la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales y en completa consonancia con el principio de legalidad [...]*

La nueva académica destaca el ámbito de PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y PERSONAS DE LA TERCERA EDAD como una de las actividades más importante, pre-

cisamente donde el Fiscal asume una función de gran carga y componente social, además de jurídico. La propia vulnerabilidad de este colectivo y el padecimiento de sus familiares exige una mejor función de vigilancia del Ministerio Fiscal en concurrencia con la autoridad judicial.

A través del examen y cita de diversas Instrucciones, Circulares y Consultas se ejemplifica que el Fiscal siempre ha manifestado su clara voluntad en el cumplimiento de sus funciones tuitivas con este colectivo. Y, sin duda, la reciente reforma de la L.O. 8/2021, que ha entrado en vigor el pasado 3 de septiembre, influirá necesariamente en la actuación del Fiscal, habida cuenta la importancia que tendrá la figura de apoyo a las personas con discapacidad, con abandono de la clásica y habitual tutela como sistema de protección legal. Como recuerda la académica, se eliminan del entorno de la discapacidad no solo la tutela, sino también la patria potestad prorrogada y la patria potestad rehabilitada, por considerarse figuras poco flexibles para promover la autonomía de las personas con discapacidad. Y adquiere singular protagonismo la figura de la guarda de hecho y la curatela, principal medida de apoyo, lo que, sin duda, obligará a extremar el celo y el protagonismo en las funciones tuitivas de la Fiscalía.

El Fiscal debe ayudar al cambio de la mentalidad, consciente de que la clave está en las medidas de apoyo, atendiendo a los deseos de las personas con discapacidad, con preferencia a las medidas voluntarias. Como retos apunta la consolidación y desarrollo de la curatela y de la guarda de hecho, y el ejercicio de acciones colec-

tivas en defensa de los derechos sociales para la protección de las personas con discapacidad.

Nos llama la atención, y aplaudimos sinceramente, la singular importancia que para la académica adquiere el ingreso de personas en centros psiquiátricos y en residencias de la tercera edad, donde los fiscales deben actuar con suma seriedad y rigor. Ana Tárrago pone especial énfasis en el cumplimiento de sus obligaciones en cuanto al deber de visitar las residencias de sus respectivos territorios, «cuando lo estimen oportuno y con la natural prudencia», así como examinar los expedientes de los internados. Un adecuado control de la situación de las personas ingresadas pasa necesariamente por el establecimiento de visitas aleatorias y con mayor periodicidad a los Centros, sin perjuicio de cuando surjan razones particulares, como la constancia o sospecha de un deficiente funcionamiento.

Son de agradecer, en este contexto, las reflexiones sobre lo ocurrido durante la crisis sanitaria a consecuencia del COVID-19, de lo que se ocupa con especial detenimiento la nueva académica, insistiendo en la necesidad de reforzar el control, al tiempo que se garantiza la protección de la salud pública con la prestación de los servicios y recursos necesarios para disminuir riesgos y defender de forma especial a las personas internas en centros psiquiátricos y de la tercera edad.

Y, también, me es particularmente grato resaltar la importancia que da el discurso al contacto personal previo con quienes son destinatarios de medidas tuitivas y de protección, para huir del excesivo protagonismo del

papel y del trabajo personal de despacho. Es imprescindible tomar conciencia de la necesidad de que las peticiones que se hacen en cada procedimiento no deriven en exceso, o en exclusiva, del examen de lo actuado y documentado por escrito, esto es, declaraciones personales, testificales, periciales, informes médicos, etc., que se realizan previamente y documentan para su traslado y ulterior informe del fiscal. Si la justicia es un servicio público, su humanidad y cercanía con los justiciables debe ser también seña de identidad.

Los MENORES ha merecido, a renglón seguido, un tratamiento intenso en el discurso, habida cuenta el amplio elenco de temas con necesaria protección jurídica. De ahí el recorrido sobre diferentes ámbitos procesales en el ejercicio de las funciones expresamente tuitivas del Fiscal:

- A. Intervención en procesos sobre sustracción internacional de menores.
- B. Salvaguarda de los derechos de los menores extranjeros, aun cuando no residieran legalmente en España.
- C. Adopción de medidas y protocolos tendentes a evitar la victimización secundaria de testigos menores, siendo necesario adoptar medidas precautorias que armonicen su protección integral ante el riesgo de la integridad y el equilibrio mental, tal y como nos recuerda la muy reciente STS 690/2021, de 15 de septiembre.
- D. Visitas periódicas a los Centros de Protección de Menores, supervisión de los menores que per-



manezcan con sus madres en centros penitenciarios.

- E. Llevanza del índice de tutelas y los demás registros derivados de sus funciones de protección.

Y todo ello bajo el paraguas del principio básico que informa la actuación de la Fiscalía, esto es, que la especial vulnerabilidad en que se encuentran los menores determina la necesidad de dispensarles una singular protección jurídica y administrativa. De ahí la mención a la Ley Orgánica 8/2021, de protección integral de la infancia y la adolescencia frente a la violencia, dando relevancia a una materia que conecta en forma directa con el sano desarrollo de nuestra sociedad.

Se comenta la novedosa y oportuna supervisión por parte del Ministerio Fiscal de los centros de protección de menores y la necesaria conexión informática con las Entidades Públicas de protección a la infancia. De ahí, que Ana Tárrago subraye que el Ministerio Fiscal se encuentra en privilegiada situación para promover la interdependencia y complemento entre los ámbitos protector y reformador de los menores, si bien exige un delicado ejercicio de equilibrio en el desempeño de sus funciones, ya que en determinadas materias la competencia de actuación con los menores le corresponde a las Entidades Públicas de Protección, sin perjuicio de la superior vigilancia de la actividad, función de supervisión que excede del puro control de legalidad de la actuación de la Administración, pero que no debe suponer para el Fiscal invadir las competencias de las Entidades Públicas ni suplantarlas.

Ana Tárrago nos recuerda que la protección para menores nacionales es idéntica para los menores extranjeros no acompañados, conocidos como «menas». A partir de la entrada en territorio español, al menor se le reconocen todos los derechos que, para los nacionales, contempla nuestra Constitución, así como los que proclama la Convención de los Derechos del Niño ratificada por España. Por ello, y con el aumento extraordinario de las llegadas en pateras de niños y adolescentes solos a nuestro país, tiene la obligación de gestionar su custodia y protección para salvaguardar su integridad y dignidad. De ahí, la especial mención a la masiva entrada de menores en Ceuta los días 17 y 18 de mayo de 2021, cuya difícil gestión no puede ni debe afrontar en solitario la propia Ciudad Autónoma, siendo imprescindible una intervención del Estado y de otros organismos para conseguir una atención adecuada a los menores, en cuyo contexto destaca la importancia del ejercicio de sus funciones tuitivas por la Fiscalía de Área de Ceuta.

La disertación de esta tarde termina su recorrido con el papel decididamente activo del Ministerio Fiscal para la protección a las VÍCTIMAS DE DELITO. Los Fiscales están obligados a prestar una mayor atención a la dignidad de las víctimas, porque es una demanda social reflejada constantemente en las normas nacionales y supranacionales. El objetivo consiste en prestar asistencia y apoyo que permita proteger a partícipes en un proceso penal vinculado a delitos graves y víctimas catalogadas como especialmente vulnerables, como trata de seres humanos, violencia de género, agresiones sexuales, sin olvidar los menores antes citados.

Los ejemplos que se citan son elocuentes:

- A. Ser extremadamente cuidadoso el Fiscal con las víctimas en sus interrogatorios en juicios orales.
- B. Conseguir una mejor protección desde las Fiscalías en conexión con las Oficinas de Asistencia a Víctimas.
- C. Establecer un canal de fluida comunicación con las víctimas y estar alerta en diversas facetas para su mejor protección: derecho a la información, conocimiento de los recursos existentes, derecho a ser indemnizado y reparado, derecho de participación en las distintas fases del procedimiento, etc.
- D. Evitar la temida victimización secundaria y fomentar una mejor comunicación con jueces y magistrados, sin merma, como es obvio, del derecho de defensa de los acusados.
- E. Velar por las mujeres que sufren violencia de género y focalizar la protección hacia ellas según su situación de riesgo, debiendo atender a los elementos objetivos que determinan que se encuentra en una situación de violencia y a los elementos subjetivos que permiten la detección del riesgo de ataque a sus derechos e integridad.
- F. Colaborar a que las mujeres víctimas encuentren una sensibilidad especial en el tratamiento de sus demandas y para que las mujeres confíen en la justicia.

En fin, son múltiples las vertientes en que puede desplegar su actuación el Ministerio Fiscal en defensa de

las víctimas y que han sido comentadas con detalle por nuestra académica, labor no exenta de dificultades, pero que dignifica y da sentido al trabajo de los fiscales como servidores públicos, ayudando a que la justicia sea más próxima y accesible para los ciudadanos.

Voy terminando esta contestación al discurso de ingreso. Cada vez con más claridad y rotundidad, la sociedad exige una justicia útil y eficaz. En esa exigencia de justicia se incluye decididamente la reclamación de que quien la promueva actúe conforme a la ley, de forma imparcial y desde una posición autónoma. Por ello, el Ministerio Fiscal se configura como un órgano de relevancia constitucional, que actúa como *custos legis*, *defensor communitatis*, *patronus libertatis* y *defensor iudex*, cuatro derivaciones funcionales que aparecen ligadas por una abrazadera o denominador común, que no es otro que la permanente referencia a la acción de la justicia.

Bentham distinguía entre magistratura parlante y magistratura silenciosa, la primera con funciones promotoras y la segunda con funciones decisorias, si bien ambas con igual objetivo. La nueva académica pertenece a ese sector que hemos adjetivado como magistratura parlante, si bien con el mismo objetivo común: la realización del valor justicia a través del imperio de la ley.

Pues bien, el Ministerio Fiscal tiene en la actualidad retos notables en su función de custodio de la ley que actúa en nombre de la sociedad, que exigen profundizar en las garantías y la búsqueda de la eficacia, única forma de sentirse mejor legitimado ante los ciudadanos. La nueva académica quiere destacar sobremanera esa am-

plia dimensión funcional hasta el punto, decimos nosotros ahora con distintas palabras, que el Ministerio Fiscal no actúa en nombre de ningún otro poder sino en nombre de la sociedad, lo que significa que nos encontramos en un momento apasionante y lleno de nuevos desafíos a los que ha de hacer frente el Fiscal.

En este momento histórico, lleno de incógnitas y desafíos de futuro, se nos ha hablado del Ministerio Fiscal como institución emergente, en línea de renovación y desarrollo, que debe potenciar su cometido y compromiso en apoyo a los más necesitados, sin abandonar ni infravalorar el ámbito penal. Tras escuchar con atención el discurso de la Ana Tárrago, es perceptible el enorme potencial del Ministerio Fiscal como institución al servicio de los ciudadanos para hacer frente a una eventual afectación a grupos de riesgo.

Se nos dice por Ana Tárrago que se trata de tomar conciencia de que hay otra manera de ser Fiscal. Pues bien, con permiso de la nueva académica, me atrevería a señalar que hay otra manera de ser mejor ciudadano y, en concreto, ejercer mejor nuestras profesiones jurídicas. En ese sentido, concluiría con ella en la importancia del factor humano en la Administración de justicia. De ahí que Ana Tárrago, con palabras distintas, concluya que hacer su trabajo lo mejor que uno puede es la mejor manera de suscitar confianza y contribuir el Ministerio Fiscal a la ayuda de los colectivos más vulnerables y en los anhelos de transformación hacia una sociedad más justa.

Y termino ya. Lo hago con la certeza de que en este acto se recibe a una nueva académica que trae consigo

un amplio y sólido bagaje jurídico que enriquecerá con sus aportaciones a la Corporación. Reitero la bienvenida y felicitación a doña Ana Tárrago por su excelente discurso y por su ingreso en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de Granada. Felicitación extensiva, de todo corazón, a la familia que tanto le apoya y tanto le aporta.

Nada más. Muchas gracias por su atención.

# *Índice*





Introducción _____	7
Legitimación del Fiscal protector, por la Constitución española y otras leyes _____	9
Actividad tuitiva del Ministerio Fiscal _____	10
Protección de las personas con discapacidad _____	15
La actividad procesal y extraprocésal del fiscal _____	21
Menores _____	27
Personas de la tercera edad _____	41
Protección a víctimas de delitos _____	47
Víctimas de violencia de género _____	54
Trata de seres humanos y otros grupos vulnerables _____	62
Conclusiones _____	71
Bibliografía _____	74
Contestación por el Excmo. Sr. D. Lorenzo del Río Fernández _____	79



**Junta de Andalucía**

Consejería de Transformación Económica, Industria  
Conocimiento y Universidades