

## DOCTRINA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

---

### **Instrucción 4/2016, de 22 de diciembre, sobre las funciones del Fiscal Delegado de la especialidad civil y de protección jurídica de las personas con discapacidad de las Comunidades Autónomas.**

Referencia: FIS-I-2016-00004

---

#### **ÍNDICE**

1. Justificación 2. Selección de los candidatos e integración en las estructuras de las Fiscalías de las Comunidades Autónomas 3. Funciones que pueden ser objeto de delegación 4. Algunas cuestiones que precisan de especial tratamiento 4.1. Introducción 4.2. Ingreso no voluntario por razón de trastorno psíquico en centros residenciales para personas mayores 4.3. Consumidores y Usuarios 4.4. Convenio de colaboración entre el Consejo General del Notariado y la Fiscalía General del Estado en materia de protección jurídica de la infancia, adolescencia y personas adultas con capacidad modificada judicialmente o por modificar 5. Cláusula de vigencia 6. Conclusiones.

#### **1. Justificación**

La materia civil, como ponen de relieve tanto las cifras estadísticas como las observaciones contenidas en las Memorias de Fiscalía, está adquiriendo cada vez más relevancia cuantitativa y complejidad técnica.

La experiencia indica que la presencia del Fiscal en el proceso civil dista mucho de ser marginal. No lo es ahora ni lo ha sido en la evolución histórica de la Institución. Ya la Circular de 8 de mayo de 1889 (Memoria de 1889, páginas 36 a 41), con motivo de la publicación del Código Civil y referida al carácter de la intervención del Fiscal en los asuntos civiles, expresaba que *lejos de ser meramente formularia, representa siempre la garantía de algún derecho, ya fuere establecido y redundase en interés social, ya en beneficio de personas privadas, dignas por la situación en que se encuentren, de la protección de la Autoridad pública, y que por ello el Ministerio fiscal no llenaría cumplidamente su noble misión, si dentro de la órbita de sus atribuciones y ajustándose a las formas legales, no procurase con celo y discreción dejar a salvo y garantido en cada caso concreto el interés confiado a su defensa [sic].*

Los procesos relativos a la capacidad, a la filiación y los procesos matrimoniales, en los que están en juego los intereses de menores de edad o personas con discapacidad, constituyen sólo algunos ejemplos de controversias jurisdiccionales impregnadas de un claro significado público que, como tal, trasciende al particular interés de los litigantes y reclama una atención por parte de quienes, en el ámbito de la Administración de Justicia, han de velar por la defensa de los intereses públicos tutelados por la Ley. La relevancia constitucional de toda actividad jurisdiccional y su incidencia sobre el círculo de derechos fundamentales de la persona convierte el proceso civil en algo más que el marco de una controversia privada, superando desfasadas concepciones adjetivas.

Esta rama del Derecho sigue experimentando profundos cambios, tanto en sus principios inspiradores como en el desarrollo de las Instituciones, en conexión con la evolución intensa experimentada por la familia, debido al marco constitucional y a los compromisos internacionales asumidos, a cambios de valores y de comportamientos en nuestra sociedad, y

en algunos casos, -así en el ámbito de las técnicas de reproducción asistida o en el de la investigación de la paternidad-, a consecuencia de los avances científicos.

Dentro de esta acelerada evolución puede situarse el impulso que ha cobrado el modelo de custodia compartida de los hijos en los supuestos de separación o divorcio de sus progenitores. La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha promovido decididamente este modelo y varias Comunidades Autónomas lo han regulado. El Anteproyecto de *Ley sobre el ejercicio de la corresponsabilidad parental en caso de nulidad, separación y divorcio* de 2013 no llegó a término. En todo caso el modelo se abre paso cada vez con más fuerza.

El tratamiento de la discapacidad ha sufrido igualmente una profunda evolución, impulsada por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD).

Preocupan especialmente a la Fiscalía General del Estado temas tales como la gestación por sustitución o el tratamiento de la transexualidad en menores de edad. En todas estas materias, no suficientemente tratadas en nuestra legislación, son frecuentes las dudas e interrogantes.

Con carácter general, el objetivo de especialización de los Fiscales ha constituido una constante en las reformas legislativas y en las Instrucciones de la Fiscalía General del Estado en los últimos años. En este contexto, es imprescindible el establecimiento de mecanismos de coordinación para preservar el principio de unidad de actuación en el área civil y, de forma particular, en la protección jurídica de las personas con discapacidad.

La Instrucción 11/2005, de 10 de noviembre, *sobre la instrumentalización efectiva del principio de unidad de actuación establecido en el art. 124 de la CE*, dio un paso decisivo, con el establecimiento de la figura del Fiscal de Sala Delegado en la materia civil. La Instrucción 4/2009, de 29 de diciembre, *sobre la organización de las secciones de lo civil y del régimen especializado en materia de protección de personas con discapacidad y tutelas* supuso un nuevo paso adelante.

Por oficio de fecha 29 de julio de 2016 la Fiscal General del Estado interesó de los Fiscales Superiores de las CCAA pluriprovinciales iniciar los trámites para el nombramiento de un *Delegado de la especialidad civil y de discapacitados para cada Comunidad Autónoma, con funciones de relación y coordinación entre los Fiscales especialistas de la Comunidad y de enlace con el Fiscal de Sala Coordinador*.

A fin de clarificar el procedimiento de designación, los Fiscales que pueden ser designados, el ámbito funcional y las Fiscalías de Comunidades Autónomas que pueden introducir este nuevo mecanismo de promoción de la coordinación, especialización, unidad de actuación, eficacia y seguridad jurídica, se ha considerado necesario avanzar aún más en la dirección apuntada, con el dictado de la presente Instrucción.

## **2. Selección de los candidatos e integración en las estructuras de las Fiscalías de las Comunidades Autónomas**

La Instrucción 5/2008, de 18 de diciembre, *sobre adaptación del sistema de nombramiento y estatus de los delegados de las secciones especializadas de las Fiscalías y del régimen interno de comunicación y relación con las áreas de especialización delegadas tras la reforma del EOMF operada por Ley 24/2007, de 9 de octubre*, subraya que “en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales podrá designarse por el Fiscal General del Estado, en los casos en que se estime necesario, un Delegado de la especialidad para la Comunidad Autónoma, con funciones de relación y coordinación entre los Fiscales especialistas de la Comunidad y de enlace con el Fiscal de Sala Coordinador”.

Añade este último documento que “el sistema de nombramiento y cese de este Delegado de la especialidad para la Comunidad Autónoma seguirá el esquema previsto para los Delegados Provinciales, *mutatis mutandis*”. Así “será propuesto por el Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma de entre los Delegados Provinciales de la especialidad del territorio autonómico”, estando el nombramiento y cese precedido “de un trámite de audiencia al Fiscal de Sala Coordinador correspondiente”. A tales efectos, continúa la Instrucción, “la propuesta del Fiscal Jefe (...) será remitida para su tramitación ante la Fiscalía General del Estado al respectivo

Fiscal de Sala Coordinador, que podrá efectuar las consideraciones que estime pertinentes, trasladándolo seguidamente al Fiscal General del Estado a través de la Inspección Fiscal”.

La Instrucción 1/2015, de 13 de julio, *sobre algunas cuestiones en relación con las funciones de los Fiscales de Sala Coordinadores y los Fiscales de Sala Delegados* (apartado 12.4), reitera la posibilidad de nombramiento del Fiscal Delegado de la especialidad para la Comunidad Autónoma expresando que “los Fiscales Superiores de Comunidades Autónomas supraprovinciales tendrán la iniciativa, si lo estiman conveniente, para proponer de entre los Delegados Provinciales de la especialidad del territorio un Delegado de la especialidad para la Comunidad Autónoma”. Matiza el texto que los “Fiscales de Sala Coordinadores podrán también proponer que se ponga en marcha el mecanismo de designación, si bien la propuesta concreta seguirá correspondiendo a los Fiscales Superiores”.

Han surgido diversas dudas sobre la interpretación de los párrafos transcritos, en particular sobre si este modelo es aplicable únicamente a las Comunidades Autónomas supraprovinciales (es decir, dejando al margen las uniprovinciales), si el marco de los elegibles tiene que limitarse necesariamente a los Fiscales Delegados de las diferentes provincias que las integran, si es posible la designación de varios delegados en atención a las concretas características de alguna de las materias que comprende la denominada especialidad civil y, por último, qué sucede en el caso de que el marco de competencias pueda confluir con el de otro Delegado autonómico de distinta especialidad.

Para la resolución de estas cuestiones debemos partir de los principios generales sentados tanto en la citada Instrucción 1/2015 (“la filosofía que inspira la creación de los Fiscales de Sala Coordinadores y Delegados es la prestación de un servicio al Ministerio Fiscal, como órganos de apoyo a los Fiscales especialistas de las Secciones territoriales”), como en la Instrucción 5/2008 (contempla un criterio de flexibilidad derivado de las potestades autoorganizativas del Ministerio Fiscal y de la atención a las necesidades del servicio). Asimismo, también han sido consideradas especialmente las conclusiones alcanzadas en la Junta de Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas celebrada el pasado día 25 de octubre de 2016, en atención a lo dispuesto en el art. 16 EOMF.

Partiendo de estas ideas, nada obsta a que pueda ser designado un Delegado en una Comunidad Autónoma uniprovincial si se estima necesario o conveniente para suministrar el citado apoyo a los Fiscales especialistas, particularmente, atendiendo al volumen de actuaciones que se genere en el correspondiente territorio.

La segunda de las cuestiones, el ámbito de los elegibles, es más compleja. No cabe duda de que, en términos generales, parece que en una Comunidad Autónoma supraprovincial los candidatos más idóneos serán, generalmente, los respectivos delegados provinciales. Sin embargo, no necesariamente tiene que ser así.

El principio general que inspira la adscripción a la plantilla de las Secciones especializadas radica en el criterio “ya tradicional, de dar preferencia a aquellos que, por razón de las anteriores funciones desempeñadas, cursos impartidos o superados, o por cualquier otra circunstancia análoga, se hayan especializado en la materia”.

En particular, en estas materias, el nacimiento de una generación de Fiscales especialistas ha venido derivado de la firme implicación y el esfuerzo de personas concretas que han protagonizado acciones pioneras para la defensa de los derechos fundamentales y de los colectivos vulnerables. Sin su entusiasmo, su alta cualificación técnica y sin su motivación esta tarea no habría sido posible.

Desde un punto de vista institucional, por otro lado, nada obsta a que el Delegado pertenezca a la plantilla de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma correspondiente. Esta interpretación es la que debe orientar el análisis del art. 18.3 EOMF que expresa que las Secciones especializadas “podrán constituirse en las Fiscalías de las Comunidades Autónomas cuando sus competencias, el volumen de trabajo o la mejor organización y prestación del servicio así lo aconsejen”. La necesidad de flexibilidad en este aspecto fue subrayada en la citada Junta de Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas de 25 de octubre de 2016.

Por tanto, debe interpretarse que, tanto la concreta situación de la Comunidad Autónoma como la cualificación del candidato pueden ser objeto de valoración por parte de los Fiscales Superiores para definir el ámbito de los elegibles a la hora de formular la propuesta. Ello puede llevar a la designación como Delegado de un Fiscal con destino en la Fiscalía de la Comunidad Autónoma especializado en la materia.

Partiendo de los criterios del citado art. 18.3 EOMF, debe admitirse la posibilidad de nombramiento adicional de un Delegado autonómico sobre una materia concreta de las que componen el amplio elenco del área civil. De hecho, la Instrucción 4/2009, *sobre la organización de las Secciones de lo Civil y del régimen especializado en materia de protección de personas con discapacidad y tutelas*, ya exigió “la articulación del régimen especializado en materia de protección de personas con discapacidad y tutelas”, el cual debería efectuarse “con flexibilidad, adaptándose a las necesidades del servicio de cada Fiscalía y a la existencia en su territorio de órganos jurisdiccionales especializados en esta materia”. No obstante, la Instrucción mantenía la integración de los citados Fiscales en las Secciones de lo Civil y sólo hacía referencia expresa a las Fiscalías Provinciales y a las de Área.

Tanto el desarrollo de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad como cuestiones puntuales como la coordinación con las autoridades administrativas en materia de tutelas, inspección y, en particular, en los casos de ingreso no voluntario por razón de trastorno psíquico en centros residenciales para personas mayores, aconsejan contemplar la posibilidad del nombramiento de un Fiscal Delegado de la Comunidad Autónoma para esta concreta materia.

El ámbito de competencias del Fiscal Delegado puede converger con el de otros delegados de la Comunidad Autónoma. Por ejemplo, en materia de protección de menores en donde, según la organización de cada Fiscalía Provincial, las tareas se llevan a cabo por la Sección especializada o por la Sección de Civil (véanse, en este sentido, las Instrucciones 3/2008, de 30 de julio, *sobre el Fiscal de Sala Coordinador de Menores y las Secciones de Menores* y 1/2009, de 27 de marzo, *sobre la organización de los servicios de protección de las secciones de menores*). Otro ejemplo lo suministra la Instrucción 1/2013, sobre la intervención del Fiscal en el proceso concursal, que establece “como regla general” que “se atribuye el despacho del dictamen en estas piezas a los Fiscales asignados a las Secciones de lo Civil”, pero que permite la excepción, en el ejercicio de las facultades autoorganizativas y si la eficacia del servicio así lo aconseja, de “encomendar el despacho de los procedimientos concursales a las Secciones de Delitos Económicos, poniéndolo en conocimiento de la Fiscalía General del Estado”.

En suma, las necesidades del servicio y la atención a los principios de eficiencia, flexibilidad y coordinación determinarán la estructura organizativa concreta en cada Comunidad Autónoma y habrán de orientar la resolución de los conflictos que pudieran plantearse, a resolver en su caso por el Fiscal Superior.

### 3. Funciones que pueden ser objeto de delegación

El Fiscal Delegado en materia civil ejercerá sus competencias en todo el territorio de la Comunidad Autónoma actuando en nombre del Fiscal Superior y bajo su dirección inmediata. Una vez concretadas las personas, procede determinar el conjunto de funciones que pueden ser objeto de delegación. En principio, con carácter orientador y siempre observando las peculiaridades de cada Comunidad y la organización precedente de otras delegaciones con las que -incidentalmente- puedan concurrir, serían las siguientes:

1. La coordinación de los Delegados Provinciales en materia civil y del tratamiento legal de la protección jurídica de las personas con discapacidad y las labores *de enlace* con el Fiscal de Sala Coordinador.
2. Procurar la unificación de criterios de actuación de los Fiscales destinados en la Comunidad Autónoma en el despacho de procedimientos civiles y en el tratamiento legal de la protección jurídica de las personas con discapacidad, todo ello conforme a las instrucciones recibidas desde la Fiscalía General del Estado.

3. La elaboración de estudios e informes, para mejora del servicio que prestan las Secciones o Servicios sobre las cuestiones técnicas que suscite la aplicación de la normativa vigente, que deberán ser visados por el Fiscal Superior, sin perjuicio de su traslado y aprobación por el Fiscal de Sala Coordinador.
4. La elaboración de informes estadísticos relativos a la materia, en actuación coordinada con la Sección Informática de la Unidad de Apoyo al Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma y conforme a las previsiones que, en materia estadística, sean establecidas desde la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado.
5. La redacción del apartado de la Memoria de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma relativo a la materia civil y sobre protección jurídica de las personas con discapacidad.
6. La representación de la Fiscalía ante órganos colegiados en los que pueda formar parte el Ministerio Público, previa autorización del Fiscal Superior y con comunicación previa y autorización de la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado. La situación deberá ser igualmente comunicada a la Jefatura de la Fiscalía Provincial.
7. La unificación de criterios de actuación de los Cuerpos Policiales que prestan servicio en esta Comunidad Autónoma, en aplicación de las funciones de dirección de la Policía Judicial, que le encomiendan al Ministerio Fiscal la Ley de Enjuiciamiento Criminal, el Decreto de Policía Judicial, la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal y las Circulares e Instrucciones dictadas por la Fiscalía General del Estado, previo visado del Fiscal Superior.
8. La dación de cuenta al Fiscal de Sala Delegado de aquellos hechos relativos a la especialidad que puedan merecer la consideración de especial trascendencia a los efectos de su posible intervención directa y previa información, salvo en situaciones de urgencia, al Fiscal Jefe Provincial respectivo y al Fiscal Superior.
9. Ser Portavoz de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma ante los medios de comunicación social en la materia propia de la especialidad bajo la dirección del Fiscal Superior y conforme a lo señalado en la Instrucción 3/2005 de la Fiscalía General del Estado.
10. Las relaciones con la respectiva Administración autonómica en relación con la materia de su competencia.

## 4. Algunas cuestiones que precisan de especial tratamiento

### 4.1 Introducción

Como expresa la Instrucción 4/2009 ya citada en estas páginas, “el ordenamiento jurídico español se caracteriza por una cierta falta de sistemática en la regulación de la intervención del Ministerio Fiscal en el orden jurisdiccional civil”.

La Fiscalía General del Estado ha tenido ocasión de emitir distintos pronunciamientos tanto sobre los principales textos procesales (así, Circulares 1/2001, de 5 de abril, *sobre la incidencia de la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil en la intervención del Fiscal en los procesos civiles*, y 9/2015, de 22 de diciembre, *sobre la intervención del Ministerio Fiscal en la nueva Ley de la Jurisdicción Voluntaria*), como en cuestiones referidas a materias determinadas (por ejemplo, en Derecho de Familia, la Circular 3/1986, de 15 de diciembre, *sobre la intervención del Ministerio Fiscal en los procesos de separación y divorcio*; en materia concursal, la Instrucción 1/2013, de 23 de julio, *sobre la intervención del Fiscal en el proceso concursal*; en lo concerniente a la protección jurídica de las personas con discapacidad, entre otras la Instrucción 3/2010, de 29 de noviembre, *sobre la necesaria fundamentación individualizada de las medidas de protección o apoyo en los procedimientos sobre determinación de la capacidad de las personas*; en lo concerniente a la protección jurídica de los menores, así, la reciente Circular 2/2016, de 24 de junio, *sobre el ingreso de menores con problemas de conducta en centros de protección específicos*).

Existe, pues, un importante cuerpo de doctrina sobre las diferentes materias que integran el denominado ámbito de “lo civil”. Naturalmente, no se trata de un modelo estático sino en evolución permanente que exige la interpretación de la Fiscalía General del Estado en cuestiones de gran complejidad.

En esta Instrucción, sin perjuicio de la continuidad de los trabajos de la FGE en la interpretación de otras materias de indudable trascendencia, sólo se va a atender a tres cuestiones que repercuten directamente en las competencias de los Fiscales Delegados de las Comunidades Autónomas que, por su relativa actualidad, precisan de una mayor concreción.

## **4.2. Ingreso no voluntario por razón de trastorno psíquico en centros residenciales para personas mayores**

La reciente doctrina del Tribunal Constitucional sobre las garantías que debe revestir el internamiento en centros residenciales para personas mayores (de la que es exponente la STC nº 34/2016, de 29 de febrero) ha subrayado la incidencia de este tipo de intervenciones en el marco de los derechos fundamentales.

El progresivo envejecimiento de la población y la frecuencia en la utilización de este tipo de servicios hace necesaria la esmerada atención de los Fiscales Delegados de las CCAA. El ingreso en los centros residenciales no constituye privación de libertad, pero un porcentaje de residentes, bien al ingreso o bien durante la permanencia en la institución, pueden presentar un deterioro severo en su capacidad de decisión, precisando de tutela en protección de sus derechos fundamentales, no sólo del derecho a la libertad, sino también de los no menos importantes derechos a la integridad física y de acceso a recursos asistenciales.

La *Declaración ministerial relativa a las personas con discapacidad “Avanzar hacia la plena participación como ciudadanos”* (adoptada durante la segunda Conferencia europea de ministros responsables de las políticas de integración de las personas con discapacidad, en Málaga, España, los días 7 y 8 de mayo de 2003) estableció el compromiso de “reforzar la coordinación dentro de los servicios gubernamentales y entre los distintos servicios, con el compromiso especial de promover la igualdad en la prestación de servicios públicos, la atención sanitaria y sistemas jurídicos así como definir más claramente las competencias locales, regionales y nacionales”. El art. 33.1 CDPD también expresa la necesidad de establecer mecanismos de coordinación.

El Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, *por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social* establece en su art. 10.3 que “las administraciones públicas desarrollarán las actuaciones necesarias para la coordinación de la atención de carácter social y de carácter sanitario, de forma efectiva y eficiente, dirigida a las personas que por problemas de salud asociados a su discapacidad tienen necesidad simultánea o sucesiva de ambos sistemas de atención, y promoverán las medidas necesarias para favorecer el acceso de las personas con discapacidad a los servicios y prestaciones relacionadas con su salud en condiciones de igualdad con el resto de ciudadanos”. Esta previsión se reitera en el art. 49.1.

El Fiscal desempeña un relevante papel en el marco de la protección jurídica de la que goza este colectivo (véase, en este sentido, Rec [2006]5, de 5 de abril, del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros). La coordinación con las autoridades administrativas se torna imprescindible y ha generado indudables frutos tanto en esta materia (por ejemplo, en los protocolos de ingresos involuntarios en unidades de hospitalización psiquiátrica) como en otras ramas de la protección jurídica de colectivos vulnerables (así, la Instrucción 1/2009, de 27 de marzo, *sobre la organización de los servicios de protección de las secciones de menores*).

En este sentido, se han potenciado las reuniones periódicas con las autoridades administrativas y la integración de los Fiscales en comisiones constituidas para materias relacionadas con la Administración de Justicia (art. 11.3 del EOMF). También es necesario citar las denominadas “comunicaciones interorgánicas o interinstitucionales” cuando es necesario activar los mecanismos administrativos sancionadores cuyo fundamento radica en última instancia en que el Derecho administrativo sancionador y Derecho Penal son manifestaciones

del ordenamiento punitivo del Estado, derivadas del artículo 25 CE (STC 18/1981, de 8 de junio) y en la función de defensa de la legalidad que el artículo 124 CE atribuye al Fiscal.

Debe recordarse aquí que “si bien no existe una norma general expresa al respecto y solamente en casos concretos la ley prevé que el Ministerio Fiscal comunique a la autoridad administrativa extremos de los que tengan conocimiento y de los que puedan derivarse consecuencias administrativo-sancionadoras, cabe de esta regulación fragmentaria extraer un principio general de comunicación interorgánica o interinstitucional” (Instrucciones 10/2005 y 1/2009, Circular 1/2016).

En la práctica se observan situaciones de desconocimiento de la normativa, carencias de personal -particularmente del médico- y, en general, falta de comunicación adecuada entre los distintos organismos. La redacción consensuada de protocolos ha permitido un avance, particularmente, en los casos de internamientos urgentes en que se exige una intervención precisa y consensuada con objeto de evitar conflictos que den lugar a vulneración de derechos por incumplimiento de la fase extrajudicial a que hace referencia la doctrina del TC.

Otra materia que reviste singular importancia es la relativa a la inspección de centros. El art. 4 EOMF señala que “el Ministerio Fiscal, para el ejercicio de sus funciones, podrá (...) visitar en cualquier momento los centros o establecimientos de (...) internamiento de cualquier clase de su respectivo territorio, examinar los expedientes de los internos y recabar cuanta información estime conveniente”.

La realización de visitas periódicas a los establecimientos donde permanecen ingresadas las personas a las que se refiere el actual art. 763 LEC ha sido objeto de tratamiento por la FGE en la Instrucción 6/1987, de 23 de noviembre, *sobre control por el Ministerio Fiscal de los internamientos psiquiátricos* y, concretamente lo que se refiere a los centros residenciales para mayores dependientes, en la Instrucción 3/1990, de 7 de mayo, *sobre régimen jurídico que debe de regir para el ingreso de personas en residencias de la tercera edad*.

La propia Instrucción 3/1990 revela la necesidad de coordinación con los servicios de inspección administrativos de las Comunidades Autónomas y exhorta a los Fiscales a:

- Requerir información periódica a las autoridades administrativas en relación a las deficiencias observadas por sus propios servicios de inspección, por si de ellas pudiera derivarse responsabilidad penal.
- Poner en conocimiento de la Autoridad administrativa cuantas irregularidades lleguen a su conocimiento, a fin de que se corrijan administrativamente cuando no sean constitutivas de infracción penal.
- Si fuere preciso, dar a cuantos funcionarios componen la Policía Judicial las órdenes e instrucciones necesarias tendentes a la investigación de aquellos hechos que se consideren oportunos.

La organización de las Secciones de lo Civil y la articulación del régimen especializado en materia de protección de personas con discapacidad y tutelas ha tratado de efectuarse con flexibilidad, adaptándose a las necesidades del servicio de cada Fiscalía y a la existencia en su territorio de órganos jurisdiccionales especializados en esta materia (Instrucción 4/2009, de 29 de diciembre, *sobre la organización de las Secciones de lo Civil y del régimen especializado en materia de protección de personas con discapacidad y tutelas*). Pese a la carencia de personal y el elevado número de centros a inspeccionar, esta tarea ha constituido una actividad importante de los Fiscales especialistas cuya preocupación ha tenido adecuado reflejo en el *Manual de Buenas Prácticas* (conclusiones de las Jornadas de Fiscales especialistas celebradas en Alcalá de Henares el 20 y 21 de septiembre de 2010). Señala el citado Manual que “para una mejor gestión del control se hace imprescindible el potenciar la relación y coordinación con los servicios sociales de la comunidad respectiva (...) reservando la intervención de la Fiscalía solo a los casos de mayor trascendencia”.

Los Sres. Fiscales Delegados de las CCAA participarán e impulsarán, dentro del marco de sus competencias, las actuaciones de coordinación con las autoridades administrativas al objeto de que los ingresos de urgencia en centros residenciales de atención a personas mayores

dependientes se desarrollen dentro del marco legal, como forma de prevención de posibles vulneraciones de los derechos de los afectados. Del mismo modo, incidirán en aquellas cuestiones –como las visitas de inspección– que exigen una actuación planificada y consensuada.

### 4.3. Consumidores y Usuarios

La Circular 2/2010, de 19 de noviembre, *acerca de la intervención del Ministerio Fiscal en el orden civil para la protección de los consumidores y usuarios*, expresa que "en todas aquellas Fiscalías Territoriales cuyo volumen de trabajo lo justifique, el Fiscal Jefe habrá de designar un Fiscal encargado de la coordinación de las diligencias (...) y los procedimientos judiciales de esta naturaleza en el ámbito civil, a fin de facilitar su registro y el seguimiento de las intervenciones del Ministerio Público y de las resoluciones que los órganos judiciales adopten en los procedimientos relativos a acciones colectivas en los que se vean afectados los intereses generales". La Circular también expresa la obligación de remitir por el encargado correspondiente la relación de las diligencias incoadas, las demandas presentadas y los procesos en que se haya realizado la personación.

Tras la reforma operada por la disposición adicional 2ª de la Ley 3/2014, de 27 de marzo, *por la que se modifica el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias*, el artículo 11.5 de la LEC 1/2000 establece que "el Ministerio Fiscal estará legitimado para ejercitar cualquier acción en defensa de los intereses de los consumidores y usuarios". Este último precepto culmina un proceso de ampliación de las facultades del Fiscal en esta materia, fácilmente observable en las dos últimas décadas, que entronca con el art. 51.1 de la Constitución que establece que "los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos".

En los últimos años se han sucedido actuaciones pioneras del Ministerio Fiscal, en particular, en materia de protección de consumidores vulnerables. Lo anterior no sólo en el propio ejercicio de acciones, sino también mediante la personación como intervinientes (art. 13 LEC) en los diferentes procesos.

Un ejemplo lo constituye la intervención del Ministerio Fiscal en materia de publicidad ilícita. Nuestra legislación hace referencia expresa a la protección de colectivos vulnerables (por ejemplo, los arts. 3 de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, *General de Publicidad*; 5.5 de la LO 1/1996, de 15 de enero, *de Protección Jurídica del Menor*; o 41 de la LO 3/2007, de 22 de marzo, *para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*). El artículo 6.1 de la Ley 34/1988 remite al Capítulo IV de la Ley 3/1991, de 10 de enero, *de Competencia Desleal* en lo que concierne al ejercicio de acciones, cuyo artículo 33.4 hace referencia expresa al Ministerio Fiscal. En este marco, se han sucedido diversas intervenciones de la Fiscalía ante muestras de publicidad sexista o vulneradora de los derechos de los menores.

Abundando en lo anterior, puede citarse la intervención del Ministerio Fiscal en materia de competencia territorial (véase, en este sentido, el art. 52.3 LEC).

Los anteriores casos no agotan en modo alguno la intervención del Fiscal (véase, en este sentido, el art. 54 de la *Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios*, texto refundido aprobado por RDL 1/2007, de 16 de noviembre).

La evolución descrita, sin embargo, no ha sido uniforme en el conjunto de las distintas provincias y es objetivo incuestionable de la FGE impulsar y conseguir que estas buenas prácticas se extiendan a todos los territorios.

En aplicación de lo anterior, la labor de los Fiscales Delegados de las CCAA debe ir dirigida a la coordinación con las distintas entidades administrativas encargadas de la protección de los consumidores y usuarios a fin de disponer de la información necesaria para atender los asuntos en que sea precisa una intervención procesal, de supervisar la acción de los distintos delegados provinciales para que exista una homogeneidad de criterios y de planificar la intervención, estableciendo prioridades.

#### 4.4. Convenio de colaboración entre el Consejo General del Notariado y la Fiscalía General del Estado en materia de protección jurídica de la infancia, adolescencia y personas adultas con capacidad modificada judicialmente o por modificar

El pasado 26 de julio de 2016 tuvo lugar la firma del citado convenio cuyo objeto radica en la colaboración institucional entre la Fiscalía General del Estado y el Consejo General del Notariado en materia de protección jurídica de la infancia, adolescencia, y personas adultas con capacidad modificada o por modificar. La colaboración se concreta en las siguientes acciones, establecidas en su cláusula primera:

a) Establecimiento de sistemas de comunicación de los Notarios a las Fiscalías en los siguientes ámbitos:

- Posible existencia de personas en situaciones de incapacidad.
- Actuaciones notariales relativas a la constitución y contenido de patrimonio protegido y ulteriores aportaciones al mismo.
- Expedientes de jurisdicción voluntaria relativos a sucesiones en los términos legalmente previstos.
- Determinación de situaciones de posible abuso o perjuicio económico sobre menores, personas con capacidad modificada judicialmente o con capacidad pendiente de modificación.

b) Establecimiento de sistemas de requerimiento de la Fiscalía al Consejo General del Notariado en orden a la obtención de información del índice único informatizado en las materias a que se refiere la letra precedente.

c) Establecimiento de sistemas centralizados de requerimiento de Fiscalía a Notarios a través del Consejo en las materias a que se refiere la letra a) del apartado uno de esta cláusula.

En lo que concierne específicamente a la actividad de los Fiscales Delegados de las CCAA, su papel es relevante dado que forman parte de la *red de puntos de contacto* prevista en el clausulado del referido convenio.

#### 5. Cláusula de vigencia

La presente Circular no afecta a la vigencia de las Circulares anteriores. Desarrolla y complementa las precedentes Instrucciones 11/2005, de 10 de noviembre, *sobre la instrumentalización efectiva del principio de unidad de actuación establecido en el art. 124 de la CE*; 5/2008, de 18 de diciembre, *sobre adaptación del sistema de nombramiento y estatus de los delegados de las secciones especializadas de las Fiscalías y del régimen interno de comunicación y relación con las áreas de especialización delegadas tras la reforma del EOMF operada por Ley 24/2007, de 9 de octubre*; 4/2009, de 29 de diciembre, *sobre la organización de las secciones de lo civil y del régimen especializado en materia de protección de personas con discapacidad y tutelas* y 1/2015, de 13 de julio, *sobre algunas cuestiones en relación con las funciones de los Fiscales de Sala Coordinadores y los Fiscales de Sala Delegados*, que siguen vigentes.

#### 6. Conclusiones

Por lo expuesto, cabe concluir:

1ª Es objeto de la presente Instrucción la regulación de la figura de los Fiscales Delegados de la especialidad civil y de protección jurídica de las personas con discapacidad de las CCAA. Su creación debe inspirarse en el principio de flexibilidad derivado de las potestades autoorganizativas del Ministerio Fiscal y su actuación debe estar orientada al apoyo a los Fiscales especialistas.

2ª Debe nombrarse, si aún no se ha hecho, Delegado en las Comunidades Autónomas pluriprovinciales.

Puede ser designado un Delegado en las Comunidades Autónomas uniprovinciales, si se estima necesario o conveniente para suministrar apoyo a los Fiscales especialistas, particularmente, atendiendo al “volumen de actuaciones” que se generen en el correspondiente territorio.

3ª Además de los Fiscales Delegados Provinciales de la especialidad del territorio autonómico, pueden ser designados Fiscales de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma que acrediten cualificación en la materia.

4ª Debe admitirse la posibilidad de nombramiento adicional de un Delegado autonómico sobre una materia civil concreta.

5ª El conjunto de funciones susceptible de delegación dependerá de la propia estructura organizativa de cada Comunidad Autónoma. El marco establecido en el apartado 3 de la presente Instrucción tiene carácter orientador.

6ª Los Sres. Fiscales Delegados ejercerán sus competencias en todo el territorio de la Comunidad Autónoma actuando en nombre del Fiscal Superior y bajo su dirección inmediata.

7ª Los Sres. Fiscales Delegados observarán la doctrina de la FGE sobre las distintas materias que integran el área civil e informarán al Fiscal Superior y al Fiscal de Sala Delegado sobre las nuevas necesidades que detecten.

8ª Los Sres. Fiscales Delegados de las CCAA impulsarán, dentro del marco de sus competencias, las actuaciones de coordinación con las autoridades administrativas al objeto de que los ingresos de urgencia en centros residenciales de atención a personas mayores dependientes se desarrollen dentro del marco legal, como forma de prevención de posibles vulneraciones de los derechos de los afectados. Del mismo modo, prestarán especial atención a aquellas cuestiones -como las visitas de inspección- que exigen una actuación planificada y consensuada.

9ª Los Sres. Fiscales Delegados de las CCAA coordinarán su actuación con las entidades administrativas encargadas de la protección de los consumidores y usuarios a fin de disponer de la información necesaria para atender los asuntos en que sea precisa una intervención procesal, supervisarán la acción de los distintos delegados provinciales para garantizar la unidad de actuación y planificarán la intervención, estableciendo prioridades.

10ª Los Sres. Fiscales Delegados de las CCAA formarán parte de la red de puntos de contacto prevista en el Convenio de colaboración entre el Consejo General del Notariado y la Fiscalía General del Estado en materia de protección jurídica de la infancia, adolescencia y personas adultas con capacidad modificada judicialmente o por modificar, debiendo informar sobre aquellas cuestiones que exijan un tratamiento específico por la Comisión de Seguimiento.

En razón de todo lo expuesto, los Sres. Fiscales se atenderán en lo sucesivo a las prescripciones de la presente Instrucción.

Madrid, 22 de diciembre de 2016.- El Fiscal General del Estado, José Manuel Maza Martín.